GRADO EN ECONOMÍA

2022-2023

TRABAJO FIN DE GRADO

"Análisis de las medidas fiscales propuestas durante la pandemia y su impacto en la economía"

"Analysis of fiscal measures proposed during the pandemic and their impact on the economy"

AUTOR: Javier Cobo Palacios

DIRECTORAS: Ana Carrera Poncela y
Natividad Fernández Gómez

16 de junio de 2023

INDICE

1. INTRODUCCIÓN. 5
2. CONTEXTUALIZACIÓN. 6
2.1. CONTEXTO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA PRE-PANDEMIA 6
2.1.1. La evolución de los años anteriores. 6
2.1.2 La situación económica del año previo a la pandemia 8
2.2. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ECONOMÍA EUROPEA. 8
3. MARCO TEÓRICO. 10
3.1. LA POLÍTICA FISCAL 10
3.2. TIPOS DE MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS. 10
4. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS 11
4.1. MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS INICIALMENTE 11
4.1.1. Empresas 12
4.1.2. Empleo. 14
4.1.3. Apoyo al ingreso 17
4.2. AMPLIACIÓN Y CREACIÓN DE NUEVAS MEDIDAS 18
4.2.1. Ampliación de medidas ya establecidas 18
4.2.2. Adopción de nuevas medidas 19
4.3. PLANES A MEDIO/LARGO PLAZO: PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA: “NEXT GENERATION EU” 20
5. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS 22
5.1. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EUROPEA DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS FISCALES 22
5.2. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS 25
6. CONCLUSIONES 26
7. BIBLIOGRAFÍA 28

RESUMEN

Tras el estallido de la pandemia de COVID-19 por todo Europa, los diferentes gobiernos se vieron obligados a imponer medidas restrictivas con el objetivo de frenar la expansión del nuevo coronavirus, provocando un parón en la actividad económica sin precedentes acompañado de un entorno de gran incertidumbre a causa de la enfermedad. Estas medidas restrictivas pusieron en peligro numerosos sectores de la economía, así como una gran cantidad de puestos de empleo, dejando en una situación de vulnerabilidad tanto a empresas como a hogares y provocando la mayor crisis sanitaria y económica del siglo XXI.

Para hacer frente a dicha situación, desde el inicio de la pandemia los gobiernos se vieron en la obligación una vez más de diseñar y llevar a cabo diferentes medidas de carácter fiscal con los objetivos principales de, por un lado, proteger el empleo evitando el despido masivo, y, por otro lado, reactivar la economía apoyando a las empresas sobre todo en materia de liquidez y solvencia.

Dichas ayudas a empresas se basaron principalmente en la concesión de créditos y garantías, pero también se utilizaron otras herramientas como pueden ser las moratorias o exenciones fiscales, así como ayudas directas principalmente destinadas al apoyo de los sectores más afectados o pymes. En materia de empleo, los programas de mantenimiento del empleo, como el caso de los “ERTE” en España, fueron extendidos por todo Europa respaldados por el programa llevado a cabo por la Comisión Europea denominado “SURE”.

Con el avance de la pandemia y la sucesiva llegada de nuevas olas, los gobiernos se verían obligados a implementar nuevas medidas además de ampliar los plazos de vencimiento y la cobertura de medidas ya implementadas en el inicio de la pandemia. Además, se llevaron a cabo programas con vistas a futuro coordinados por la Comisión Europea como el llamado “NextGeneration EU”.

Por último, una vez han pasado los años, se ha podido observar como la recuperación tras la crisis ha sido rápida y continuada, destacando sobre todo el gran funcionamiento de los programas de mantenimiento del empleo y la elevada coordinación y cooperación a nivel europeo.

ABSTRACT

Following the outbreak of the COVID-19 pandemic across Europe, governments were forced to impose restrictive measures to curb the spread of the new coronavirus, causing an unprecedented economic slowdown accompanied by an environment of great uncertainty due to the disease. These restrictive measures endangered numerous sectors of the economy, as well as a large number of jobs, leaving both companies and households in a situation of vulnerability and causing the greatest health and economic crisis of the 21st century.

To deal with this situation, from the beginning of the pandemic, governments were once again obliged to design and implement various fiscal measures with the main objectives of, on the one hand, protecting employment by avoiding mass layoffs, and, on the other hand, reactivating the economy by supporting companies, especially in terms of liquidity and solvency.

This aid to companies was mainly based on the granting of loans and guarantees, but other tools were also used, such as tax moratoriums or exemptions, as well as direct aid mainly aimed at supporting the most affected sectors or SMEs. In terms of employment, employment maintenance programs, such as the case of the "ERTE" in Spain, were extended throughout Europe, supported by the program carried out by the European Commission called "SURE".

With the advance of the pandemic and the successive arrival of new waves, governments would be forced to implement new measures in addition to extending the deadlines and the coverage of measures already implemented at the beginning of the pandemic. In addition, forward-looking programs coordinated by the European Commission, such as the so-called "NextGeneration EU", were implemented.

Finally, as the years have passed, it has been possible to observe how the recovery after the crisis has been rapid and continuous, highlighting above all the great performance of the employment maintenance programs and the high level of coordination and cooperation at European level.

1. INTRODUCCIÓN.

En diciembre de 2019 se registró el brote de una enfermad causada por un nuevo coronavirus. Esta enfermedad se extendió rápidamente por varias regiones de China y, posteriormente, se iría abriendo paso por todo el mundo. Sin embargo, en Europa, inicialmente, solo se hacían ciertas recomendaciones en materia de sanidad a la hora de viajar, o se debatía sobre los efectos que este coronavirus tendría sobre la economía.

En marzo del año 2020 la expansión de la enfermedad por Europa generó una gran preocupación en todos los gobiernos, tomándose medidas severas para restringir dicha expansión, así como evitar una crisis tanto en materia económica, como en laboral y social.

La pandemia de COVID-19[1] tuvo un fuerte impacto en la economía mundial, provocando una enorme crisis que afectó en el ámbito social, político y sobre todo económico.

La rápida expansión de la enfermedad obligó a los gobiernos de los principales países a adoptar medidas severas para controlar dicha propagación y evitar un colapso sanitario. Sin embargo, estas medidas sumadas a los efectos directos de la pandemia, afectaron negativamente a las economías nacionales debido a las fuertes restricciones impuestas, desencadenando una de las mayores recesiones mundiales de la historia.

A modo de resumen de los diversos efectos negativos, los cuales se explicarán más adelante en profundidad, se destacan los siguientes: el aumento del desempleo, el colapso de diferentes industrias (turismo, hostelería, aviación, energía), aumento de la desigualdad económica, desaceleración del consumo, crisis de liquidez…

Para tratar de paliar o reducir los efectos de la pandemia, tanto los diferentes gobiernos como la Unión Europea en su conjunto, desplegaron una amplia gama de medidas económicas con el objetivo de, por un lado, garantizar los ingresos de los hogares, y, por otro lado, garantizar la viabilidad y estabilidad de las empresas.

El objetivo de esta investigación es clasificar y analizar estas medidas fiscales adoptadas por los diferentes gobiernos para posteriormente ver en qué medida han logrado el objetivo planteado.

Por último, la relevancia de este estudio recae en el hecho de que los efectos tanto económicos como sociales y políticos derivados de la crisis del COVID-19 no tienen precedente histórico en la historia reciente. Es por ello que los gobiernos se han visto desbordados a la hora de adoptar medidas que, por un lado, permitan controlar la pandemia, y, por otro lado, que permitiesen reactivar la economía considerando las diferentes situaciones y limitaciones de cada país.

Además, estas medidas contrastan con la respuesta adoptada frente a anteriores recesiones, pues en esta situación el objetivo no es incentivar la inversión y el consumo, sino que se trata de proteger tanto a familias como empresas en una situación transitoria peculiar. Por otro lado, es importante resaltar las diferencias entre las respuestas de los Estados, pues estos disponen de diferentes capacidades fiscales, así como situaciones socioeconómicas dispares, lo que supone un riesgo para el aumento de la desigualdad entre estos países.

[1] El COVID-19, también conocido como enfermedad por coronavirus 2019, es una enfermedad infecciosa causada por un nuevo coronavirus llamado SARS-CoV-2.

2. CONTEXTUALIZACIÓN.

2.1. CONTEXTO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA PRE-PANDEMIA

2.1.1. La evolución de los años anteriores.

Antes de realizar un análisis del impacto de la pandemia sobre la economía europea, es importante conocer la situación en la que se encontraban los diferentes países de la Unión Europea durante los últimos años. Para realizar dicho análisis, se seleccionan 3 países representativos de las diferentes economías europeas, los cuales pueden proporcionar una imagen clara de la evolución de las diferentes economías. Además, se utilizará también la media de los países de la Unión Europea que permitirá saber si los países seleccionados han tenido una evolución más positiva (o negativa) que sus vecinos.

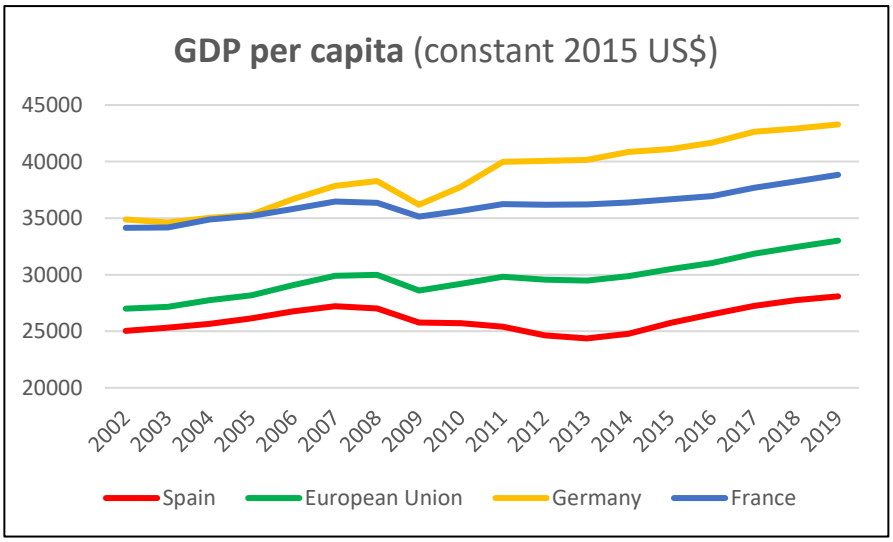

Gráfico 2.1. PIB per cápita de los países europeos. Elaboración propia a partir de "Banco Mundial"

En el gráfico se puede observar que el crecimiento del PIB per cápita se mantiene estable y continuo a excepción del período 2008-2009, años en los que se produce una importante crisis financiera y económica. En la última década, (años 2010-2020) el crecimiento es constante en la mayoría de los países, sin embargo, algunos como España, tardan más tiempo en recuperar esta senda de crecimiento.

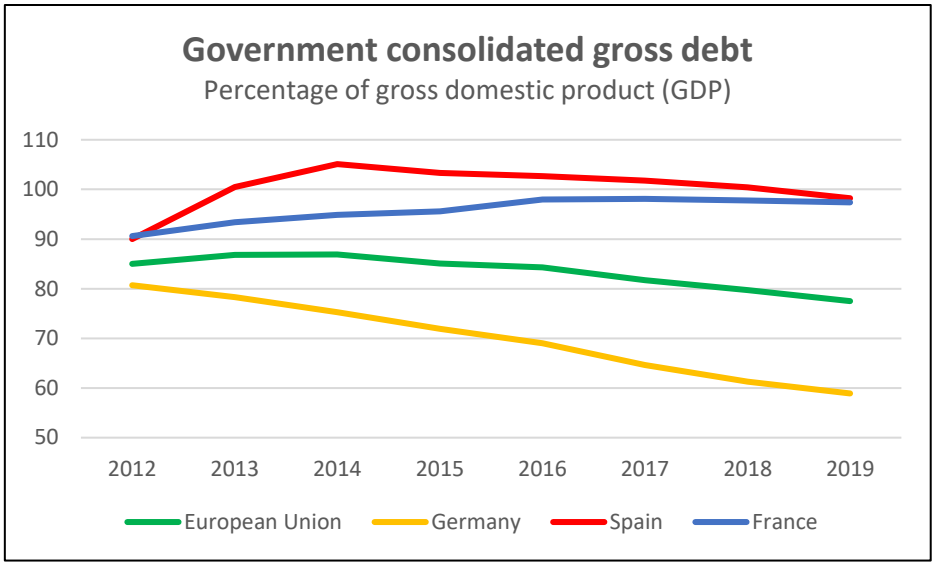

Gráfico 2.2. Deuda bruta de los gobiernos. Elaboración propia a partir de "Eurostat"

En cuanto a la deuda pública bruta de los gobiernos, se puede observar que la mayoría de los países de la Unión Europea consiguen llegar a un proceso de recuperación alrededor del año 2014, sin embargo, existen excepciones; en el caso de Alemania, la recuperación es mucho más temprana, mientras que el caso de España muestra como hay países en los que la crisis ha sido más grave necesitando una mayor cantidad de tiempo para recuperarse y comenzar a reducir el peso de su deuda pública con respecto del PIB. Por último, cabe destacar la situación de Francia, pues a pesar de que no muestra fuertes subidas del peso de la deuda pública, mantiene un crecimiento continuo de esta que únicamente se ve "controlado" en los tres años anteriores a la pandemia.

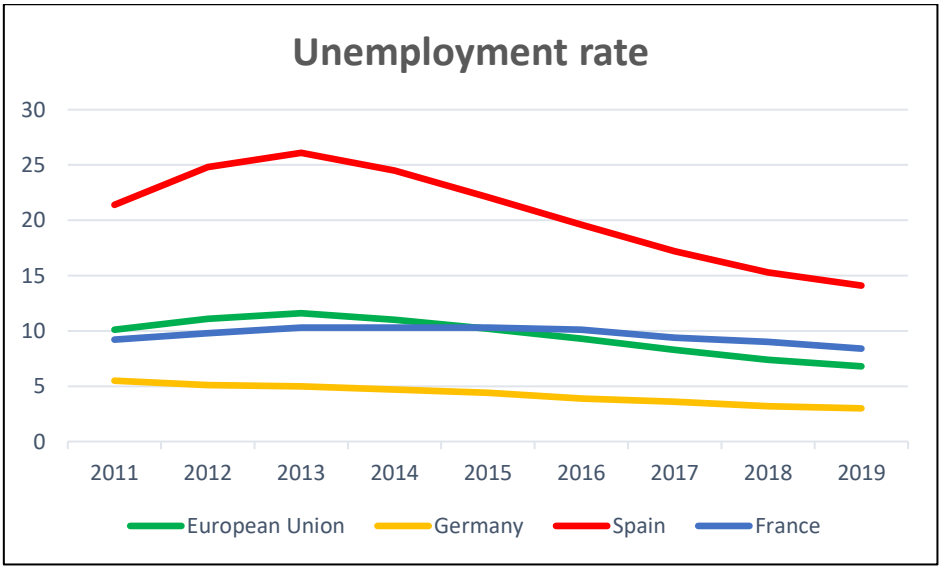

Gráfico 2.3. Tasa de desempleo. Elaboración propia a partir de "Banco mundial"

Por último, analizando la tasa de desempleo, se observan ciertas relaciones con la anterior tabla (deuda pública como porcentaje del PIB), pues ambas permiten diferenciar los momentos de recuperación de cada país. Por ejemplo, la tasa de desempleo en España comienza a reducirse alrededor del 2014 mientras que en Alemania ya llevaba varios años de caída. Además, se destaca el caso de Francia al ser uno de los países que más tiempo necesitó para recuperar su empleo nuevamente.

2.1.2 La situación económica del año previo a la pandemia

A modo de resumen, en el año 2019 la economía europea continuó creciendo como ya lo había estado haciendo los últimos años, además, en materia laboral, el empleo alcanzaba máximos históricos, disminuyendo la tasa de desempleo hasta el 6,3% (siendo el nivel más bajo desde principios de siglo). Por último, la preocupación por la deuda pública se reducía gracias a los tipos de interés, los cuales llevaban varios años en niveles muy bajos. *(Comisión Europea, 2019)*

Sin embargo, analizando el "Informe anual del BCE" relativo al año 2019, se puede observar que, a pesar de que la deriva de la economía es positiva, el crecimiento del PIB real comenzaba a reducirse, situándose en el 1,2% frente al 1,9% del año anterior. Por otro lado, en este informe se resalta la existencia de una creciente incertidumbre sobre el comercio mundial, lo cual afectó de manera negativa a las manufacturas y a la inversión.

2.2. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ECONOMÍA EUROPEA.

Según datos de Eurostat[2], la primera ola de la pandemia provocó una caída generalizada del PIB de la Unión Europea de 11,1 puntos porcentuales durante el segundo trimestre del año 2020. Desagregando estos datos por países, destaca el caso de España, siendo el país más afectado con gran diferencia, reportando una caída del 18,5%, seguido de Hungría con un 14,5% negativo.

Sin embargo, estas caídas se suavizan si se observan los datos correspondientes al final del año 2020, en los que España continúa liderando la tabla con una caída del 10,8%, seguido de Italia (-8,9%) y Grecia (-8,2%). Cabe destacar que las mayores caídas a nivel económico se produjeron en los países del sur debido a las debilidades estructurales que estos presentaban antes de la pandemia. A finales de año la caída de la economía en la UE se cuantificaba en un 6,1% en 2020.

Siguiendo el informe titulado "El impacto de la pandemia de la COVID-19 en la Unión Europea" (2021), elaborado por el "Barcelona Centre for International Affairs", en materia laboral, la pérdida de ocupación en Europa a fecha de diciembre del año 2020 (con respecto del mismo mes del año anterior) fue de 2,6 millones de empleos, liderando España una vez más la lista, seguido de Alemania e Italia.

Por otro lado, el informe *"La economía española: Impacto de la pandemia y perspectivas"* (2021) realizado por el Banco de España, permite observar la gravedad del impacto de la pandemia en España gracias a la visualización del siguiente gráfico.

[2] Eurostat es la oficina de estadísticas de la Unión Europea (UE). Es responsable de recopilar, producir y difundir datos estadísticos comparables y confiables sobre la Unión Europea y sus estados miembros.

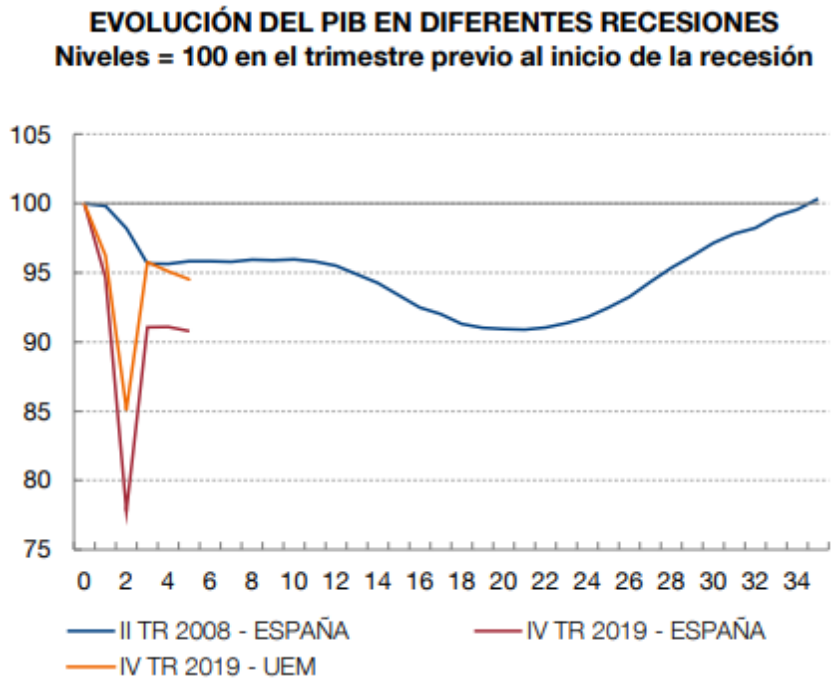

Gráfico 2.4. Evolución del PIB en diferentes recesiones. Extraído de "Banco de España" y elaborado a partir de Bureau of Economic Analysis, Eurostat e INE.

En dicho gráfico se compara la fuerza o gravedad de las caídas en el PIB tras las dos recesiones más importantes de los últimos años; la crisis financiera del 2008 y la crisis del COVID-19. Por un lado, se observa una vez más la virulencia de la crisis a la que asiste el país tras la pandemia, presentando una gran caída repentina en la producción que dista de la vivida en la crisis del 2008, la cual fue mucho más suave y continuada. Por otro lado, se observa la diferencia existente entre la media de los países de la Unión Europea con respecto de España.

Dejando de lado los datos, algunos autores como *Eva Valle* (2020*)*, realizan una clasificación cronológica de los shocks negativos provocados en un primer momento por la rápida expansión de la pandemia:

1. **Shock de oferta:** las medidas de contención de la epidemia inicial en China provocaron una importante brecha en las cadenas globales de valor, sobre todo con la importancia actual del país asiático en el comercio internacional.
2. **Segundo shock de oferta:** tras la expansión del COVID-19, se produjeron las primeras restricciones de apertura al público impuestas a diferentes establecimientos y servicios, así como las restricciones de libertad de circulación de personas afectando al desarrollo de una gran cantidad de actividades económicas.
3. **Shock de demanda:** la restricción de la libertad de circulación de personas mencionada previamente, unida a la incertidumbre y al miedo global, afectaron de manera directa al consumo y a determinados sectores como el turismo

Estos efectos negativos iniciales ayudan a explicar los datos mencionados con anterioridad, además es importante destacar que estos shocks se produjeron de manera global (aunque con diferente gravedad en cada país) por lo que el anterior análisis de los datos permitirá observar posteriormente cuáles han sido los determinantes que han hecho que algunos países tuviesen una recuperación mucho más temprana a pesar de partir de la misma base.

3. MARCO TEÓRICO.

3.1. LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es una rama de la economía centrada en la gestión y administración de los recursos de un Estado (configura el Presupuesto del estado). Esta gestión se ejerce gracias al control de los niveles de gasto e ingresos mediante herramientas o variables como los impuestos y el gasto público. Se trata de la manera más directa que tienen los gobiernos para tratar de influir en la economía del país y así lograr los objetivos macroeconómicos fijados y mantener la estabilidad económica evitando situaciones inflacionarias y de desempleo.

Los gobiernos adoptan su política fiscal para corto y largo plazo. A corto plazo, los objetivos suelen basarse en la estabilización de la economía y el ciclo a través del saldo presupuestario, mientras que a largo plazo se persiguen objetivos más ambiciosos y complejos como el incremento de la capacidad de crecimiento de un país. [3]

La política fiscal puede ser expansiva o restrictiva. La política fiscal expansiva aumenta el gasto público (generando un déficit) y/o reduce los impuestos para estimular la economía y aumentar el empleo. La política fiscal restrictiva, por otro lado, reduce el gasto público y/o aumenta los impuestos (generando un superávit en los Presupuestos del Estado) para controlar la inflación y enfriar una economía en expansión.

El gobierno puede utilizar la política fiscal para lograr objetivos específicos, como reducir la pobreza, mejorar la educación o la salud, promover el crecimiento económico o reducir la desigualdad. La política fiscal también puede utilizarse para estabilizar la economía en tiempos de recesión o crisis económica.

3.2. TIPOS DE MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS.

Durante la crisis del COVID-19 (objeto de este estudio), se adoptaron diferentes medidas fiscales cuyos objetivos eran comunes: reforzar la capacidad del sistema de salud, proveer de ingresos a los hogares, garantizar la liquidez y la solvencia de las empresas (en ciertos casos) y rescatar a aquellas zonas geográficas o sectores más afectados. Para garantizar estos objetivos, se han implementado diferentes mecanismos: *(Lídia Brun, 2020)*

- **Estabilizadores automáticos**: En los estados de bienestar, cuando la economía de los individuos se contrae, estos estabilizadores se encuentran incorporados con el objetivo de ampliar automáticamente el déficit público.
- **Medidas presupuestarias discrecionales**: Se refiere a los gastos adicionales realizados por los gobiernos o simplemente las renuncias a ingresos fiscales para apoyar la economía (como las exenciones y bonificaciones aprobadas).
- **Subsidios de crédito:** Referido a préstamos o avales públicos cuyo objetivo es ayudar a las empresas a “suavizar” el impacto de la pandemia ya sea subsidiando los tipos de interés o mediante actuaciones basadas en incentivar la oferta.
- **Otras medidas de liquidez:** Como pueden ser las moratorias de impuestos para amortiguar las caídas en la facturación de las empresas

[3] Existen otros objetivos como la equidad y la redistribución de la renta que tienen un carácter más atemporal.

- **Inyección de capital público:** En algunos países se han creado fondos para asegurar la solvencia mediante la compra de acciones y participaciones de capital en sectores con una importancia macroeconómica importante.
- **Modificación de términos en contratos privados:** Al igual que las moratorias fiscales, el sector privado ha apoyado a la economía mediante la moratoria de créditos privados como pueden ser las hipotecas.

4. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

A lo largo de este apartado cabe destacar que se analizarán en varias ocasiones una serie de países representativos de diversas economías de la Unión Europea, como pueden ser, sobre todo, Francia, Alemania, Italia y España. La elección de estos países se basa en la representatividad que tienen estos (países con diferentes niveles de PIB, desarrollo y variables como el empleo) sobre la diversidad de la economía europea y en la cantidad de datos disponibles para estos. Sin embargo, en algunos apartados aparecen una mayor cantidad de países como pueden ser Países Bajos, Dinamarca o Portugal debido a la importancia de las medidas adoptadas por estos.

4.1. MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS INICIALMENTE

En un primer momento, los gobiernos trataron de poner en marcha medidas excepcionales con un carácter temporal con el objetivo de evitar o reducir la destrucción del tejido económico. Los ámbitos en los que se centraron inicialmente los gobiernos fueron: *(Eva Valle, 2020)*

- **Aumento del gasto sanitario:** la pandemia provocó un aumento significativo en la demanda de servicios de salud, incluyendo la atención hospitalaria, la adquisición de equipo médico y suministros de protección, la investigación y desarrollo de medicamentos y vacunas… Los gobiernos aumentaron significativamente el presupuesto de salud para asegurarse de disponer de una capacidad necesaria para manejar dicho aumento de la demanda.
- **Apoyo financiero transitorio:** muchos gobiernos implementaron programas de apoyo financiero transitorio para dotar de liquidez a las empresas. Este apoyo puede tomar diferentes formas:
    - Préstamos a bajo interés o sin intereses: Los gobiernos proporcionaron préstamos a las empresas a tasas de interés bajas o sin intereses para ayudar a financiar sus operaciones y mantener la liquidez.
    - Subvenciones: Los gobiernos proporcionaron subvenciones a las empresas para ayudar a cubrir los costos operativos y mantener la liquidez.
    - Moratorias fiscales Los gobiernos proporcionaron moratorias fiscales para ayudar a las empresas a conservar su liquidez al reducir sus obligaciones fiscales durante un período de tiempo determinado.
    - Programas de ayuda específicos para sectores o industrias: En algunos casos, los gobiernos proporcionaron ayuda financiera específica para sectores o industrias que han sido particularmente afectados por la pandemia.
- **Apoyar a las empresas con el objetivo de que la pérdida de puestos de trabajo sea mínima:** estas medidas se basan en facilitar o reducir las barreras económicas de un ajuste temporal de empleo y en reducir los costes de mantener a los trabajadores.

- **Medidas específicas para determinados sectores, PYMES, autónomos o personas de baja renta:** a pesar de que los objetivos son diferentes según el destinatario de la medida, en términos generales se basan en tratar de reducir el número de cierres en empresas o ceses de actividad de autónomos y, por otro lado, en tratar de minimizar la pérdida de renta para aquellas personas que no disponen de un buen nivel de renta.
- **Fortalecimiento de los estabilizadores automáticos:** los estabilizadores automáticos ayudan a mantener el gasto y la demanda agregada y reducir el impacto económico de la crisis.

Por otro lado, además de todos estos ámbitos inicialmente planteados en las economías mundiales, se vieron necesarias medidas cuyo fin recae en el impulso de la demanda tras la situación de pandemia con el objetivo de reactivar la economía. Una de las medidas más destacadas en este ámbito fue el "Pandemic Emergency Purchase Programme" (PEPP) con un valor de 1,3 billones de euros (*Lídia Brun, 2021)*, siendo llevado a cabo por el Banco Central Europeo (BCE) en marzo de 2020. Este programa, según el propio BCE, permite a este la compra de diferentes activos en los mercados financieros, provocando así una subida de precios y, por consiguiente, una caída en los tipos de interés de mercado, lo cual favorece el endeudamiento tanto para las personas y empresas como para los gobiernos. Gracias a este efecto en cadena, se favorece el mantenimiento de los flujos de crédito, el gasto y la inversión contrarrestando así el efecto contrario provocado por la pandemia.

Entrando más en detalle en las medidas específicas planteadas por los gobiernos y por la Unión Europea en su conjunto, se propone una clasificación de estas según el destinatario de cada medida, agrupando estas en tres grandes grupos: medidas de apoyo a las empresas (principalmente en materia de liquidez), medidas de apoyo a los hogares y medidas de apoyo al ingreso.

4.1.1. Empresas

En primer lugar, se analizan las medidas coordinadas, las cuales han sido extraídas del comunicado realizado por la Comisión Europea titulado *"Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19"* (2020). Nuevamente, el objetivo de estas medidas es apoyar a las empresas (sobre todo a las pymes) con liquidez, utilizando instrumentos comunes[4] y de manera complementaria a las medidas adoptadas a nivel nacional.

Para apoyar la financiación de aproximadamente 8.000M€ de capital circulante, así como ayudar al menos a 100.000 pymes, se pusieron a disposición 1.000M€ del presupuesto de la UE como garantía del Fondo Europeo de Inversiones. *"En particular, se impulsarán las garantías de préstamos al amparo del Programa COSME —el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas—, así como las garantías InnovFin[5] para las pymes en el marco del programa Horizonte 2020, con el fin de que los bancos ofrezcan acceso a financiación puente a microempresas, pymes y empresas de mediana capitalización" (Comisión Europea, 2020).* Además, esta medida se reforzó con otros 750M€ a través del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y 250M€ que serán proporcionados al Fondo Europeo de Inversiones para que la ayuda llegue de una manera más rápida y eficaz a las pymes con el apoyo de bancos e instituciones nacionales (Comisión Europea, 2020).

[4] Se destacan los siguientes instrumentos: ayudas directas, moratorias y exenciones fiscales, créditos y garantías e instrumentos de capital

[5] Las garantías "InnovFin" son un conjunto de instrumentos de financiación ofrecidos por el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en colaboración con la Comisión Europea. Estas garantías tienen como objetivo apoyar la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en Europa

Por otro lado, se aplicaron períodos de gracia a los créditos para las empresas más afectadas, con el objetivo de aliviar la tensa situación financiera.

Todas estas medidas, además de necesitar la implicación de los Estados miembros (los cuales tienen la obligación de maximizar el uso de los Fondos Estructurales), fueron complementadas con una amplia gama de medidas a nivel nacional. Sin embargo, cabe destacar que cada gobierno dispone de una capacidad financiera diferente, así como de una diferente ordenación de las necesidades, por lo que este estudio se limitará a analizar las medidas adoptadas por los principales países. Para ello, se utiliza como referencia el estudio *"Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa"* (2020) realizado por *Lídia Brun*.

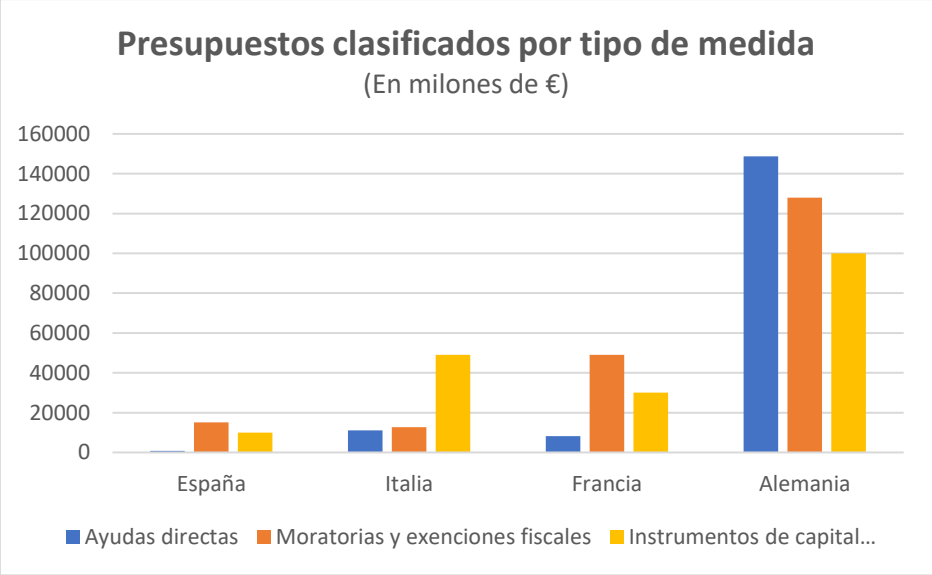

Gráfico 4.1. Presupuestos clasificados por tipo de medida. Elaboración propia a partir de "La Unión Europea tras la pandemia" (Consejo Europeo, 2020).

En el gráfico se puede observar la manera en la que los principales gobiernos han distribuido su presupuesto en los diferentes tipos de medidas, orientadas en este caso a las empresas. Todos los gobiernos han destinado la mayor parte de su presupuesto a créditos y garantías por lo que esta medida ha sido eliminada del gráfico ya que distorsionaría los resultados. Los presupuestos destinados a créditos y garantías por cada país del gráfico son: 147.000M€ en España, 244.500M€ en Italia, 317.500M€ en Francia y 862.400M€ en el caso de Alemania *(Lídia Brun, 2020).*

Empezando por el presupuesto más alto de todos los gobiernos, el de créditos y garantías, se destaca que la mayor parte de este presupuesto se destina a garantías a las empresas, principalmente pymes. En el caso de España estas garantías cubren el 80% de los nuevos créditos para pymes, el 70% de nuevos créditos (en general) y el 60% de refinanciaciones para grandes empresas, siendo uno de los países con condiciones más estrictas y menores porcentajes de cobertura. En Italia y Francia, la cobertura es del 90% para empresas con menos de 5.000 empleados[6]. Además de estas garantías, también han sido comunes las líneas de crédito y la refinanciación de crédito, reuniendo tanto Italia como Francia características y condiciones muy similares entre

[6] Además, en Italia se suma la condición de menos de 1.500M€ de facturación, sin embargo, para empresas con más de 5.000 empleados y una facturación de entre 1.500M€ y 5.000M€ cubre el 80% y, por último, para empresas con más de 5.000M€ de facturación la cobertura es del 70%.

ellas. Por otro lado, se destaca, en España, el "Paquete de apoyo al sector turístico", con un presupuesto de 4.200M€.

Dejando de lado los créditos y garantías, se puede observar en el gráfico como existe una gran variedad en el resto de tipos de medidas, otorgando cada país una importancia diferente a cada medida.

En el caso de España y Francia, las moratorias y exenciones fiscales han sido uno de sus principales presupuestos. En España se establecieron moratorias para autónomos y pymes de impuestos y cotizaciones a la SS durante 6 meses, mientras que en Francia las moratorias son exclusivamente de cotizaciones a la SS con duración hasta diciembre. En cuanto a las exenciones de las cotizaciones de la SS en España, estas suponen una exención del 50% en el sector del turismo[7] y el 100% para pymes con trabajadores en ERTE, sin olvidar a grandes compañías con una exención del 75% entre los meses de marzo y junio[8]. Por otro lado, las exenciones en Francia se centran en microempresas y pymes en los sectores más afectados por las medidas restrictivas como el confinamiento.

Otro de los casos a destacar es la gran recurrencia de Italia a medidas de instrumentos de capital, deuda subordinada, participación de acciones y paquetes para grandes empresas estratégicas, creando una serie de fondos como: "Fondo Patrimonio PMI" con una dotación de 4.000M€, "Patrimonio Rilancio" con 45.000M€ y "Fondo de Desarrollo" con 100M€. Estos fondos tienen diversos objetivos, por un lado el "Fondo Patrimonio PMI" se centra en ayudar a pymes mediante la suscripción de bonos y otros instrumentos de deuda. En el segundo caso, "Patrimonio Rilancio" tiene como objetivo "invertir en activos de capital de grandes compañías" *(Lídia Brun, 2020)* mientras que el "Fondo de Desarrollo" se centra en mantener el empleo y apoyar la actividad productiva de empresas con más de 250 empleados.

4.1.2. Empleo

La pandemia ha afectado al mercado laboral de diferentes maneras. Por un lado, muchas empresas se han visto obligadas a cerrar temporalmente debido a las restricciones y medidas de confinamiento implementadas por los gobiernos para detener la propagación del virus. Como resultado, muchas personas han perdido sus trabajos.

Por otro lado, las empresas que permanecieron activas experimentaron una caída en la demanda de sus productos o servicios debido a un menor consumo y la caída de la confianza del consumidor. Esto ha llevado a algunas empresas a reducir su tamaño o recortar salarios.

Una de las principales medidas llevabas a cabo por Europa en materia de empleo es el instrumento "SURE" (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency), el cual está pensado para "ayudar a proteger el empleo y a los trabajadores afectados por la pandemia de coronavirus" (*Comisión Europea, 2020).* La dotación o el presupuesto de este instrumento es de hasta 100.000 millones de euros (en préstamos a los Estados miembros) respaldados por 25.000 millones de euros de garantías voluntarias de los Estados miembros al presupuesto de la UE (financiación por apalancamiento). Estos préstamos tienen como objetivo apoyar a los Estados miembros para poder hacer frente

[7] El sector del turismo fue uno de los principales afectados por la pandemia, pues se produjo una paralización total de su actividad.
[8] A partir de junio se establece un nuevo calendario de exenciones hasta septiembre.

a los elevados y repentinos aumentos del gasto público destinado a mantener el empleo. Por otro lado, con el objetivo de aliviar las repercusiones sobre el empleo, se han utilizado de manera extendida los regímenes de reducción de jornada, los cuales permiten mantener una cierta estabilidad de ingresos por parte de los trabajadores a pesar de provocar una reducción temporal de horarios.

PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DEL EMPLEO					
País	**Programa**	**Coste (hasta junio)**	**Protección**	**Empresas beneficiarias**	**Cobertura salarial**
España	Expediente de Regulación Temporal de Empleo	8.092M€	Prohición despido	Empresas afectadas por medidas de confinamiento y por caída de la demanda	70% salario bruto
Italia	Cassa Integrazione; Fondo di Integrazione Salariale	4.936M€	Prohición despido	Todas las empresas	80% salario bruto
Francia	Chômage Partiel	19.500M€	Ninguna	Empresas obligadas a cerrar o con dificultades para realizar su actividad	70% salario bruto
Alemania	Kurzarbeit	4.492M€	Prohibición despido	Empresas en las que al menos el 10% de los trabajadores vean reducidas en al menos un 10% las horas laborales	60% de la pérdida del sueldo neto
Dinamarca	Trepartsaftale om midlertidig lønkompensation for lønmodtagere på det private arbejdsmarked	1.503M€	Prohición despido	Empresas que hubiesen despedido al 30% de su plantilla o al menos 50 trabajadores	75% salario bruto, hasta 90% en caso de prácticas o tiempo parcial
Portugal	Lay-off simplificado	1.378M€		Empresas con caída de facturación de al menos 40% en comparación con los tres meses previos	66% salario bruto
Países Bajos	Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkbehoud	7.906M€	Empleador obligado a pagar el 100% del salario y no despedir por motivos económicos	Empresas con al menos un 20% de caída de facturación durante 3 meses	100% del salario

Tabla 4.1. Comparativa de las características de los programas de mantenimiento del empleo en diferentes gobiernos europeos. Elaboración propia a partir de "Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa" (Lídia Brun 2020).

Sin embargo, existen grandes diferencias a la hora de analizar los diferentes programas de mantenimiento del empleo propuestos, tanto en las condiciones como en los derechos u obligaciones trasladados tanto a trabajadores como a empleadores. Por ejemplo, según Lídia Brun (2020), en Italia, España, Alemania y Dinamarca entre otros, las condiciones para optar a este programa se basan en la prohibición de despido durante la duración del programa[9], sin embargo, países como Irlanda suavizan dichas condiciones obligando únicamente al empleador a "tener intención" de mantener al trabajador (a pesar de no estar obligado a ello).

En materia de las empresas beneficiarias de estos programas, no existen tantas diferencias más allá de los criterios que definen a aquellas empresas más afectadas, siendo algunas condiciones más estrictas en algunos países que otros. Por ejemplo, En

[9] En España, esta prohibición del despido se extiende 6 meses más tras la duración del programa.

España, Italia y Francia se refiere a todas las empresas afectadas o con dificultades para llevar a cabo su actividad, mientras que en países como Portugal se requiere una caída de la facturación del 40% (en comparación con los 3 meses previos).

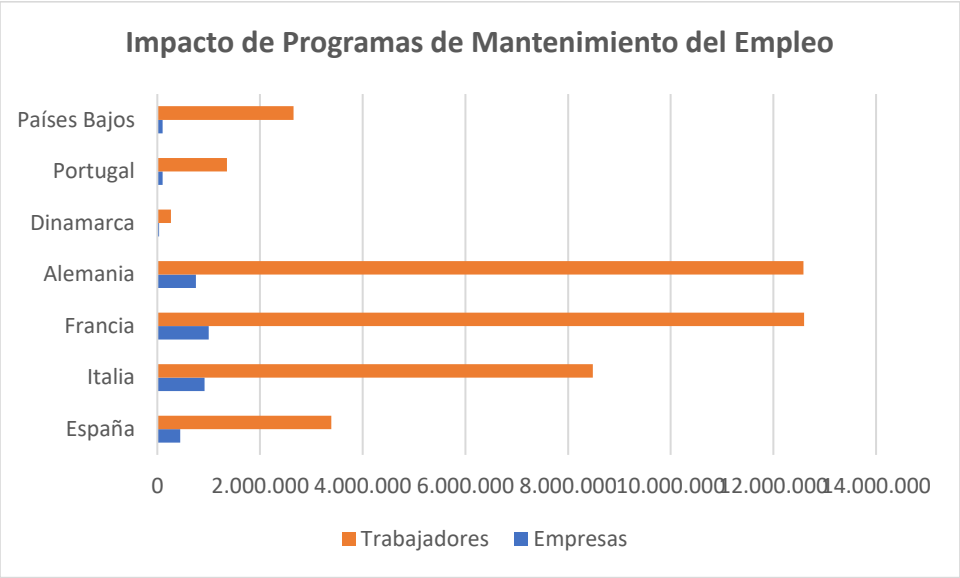

Gráfico 4.2. Impacto de los "Programas de Mantenimiento del Empleo" según el número de empresas y trabajadores beneficiados. Elaboración propia a partir de Lídia Brun (2020)

En cuanto a la cobertura salarial de esta medida, la mayoría de los países la establecen en alrededor del 70% (como es el caso de España y Francia), mientras que existen algunos como Portugal con una cobertura más reducida (66%) o Países Bajos con una cobertura del 100%. Por otro lado, destacan países como Austria o Irlanda los cuales diferencian por tramos de salario neto, proporcionando una mayor cobertura a aquellos con menores ingresos netos.

¿Qué coste suponen estos regímenes de reducción de jornada según *Lídia Brun* (2020)? En países como España e Italia no supone ningún coste, pero existen muchos modelos muy variados a lo largo de Europa sobre la financiación o la contribución de los empleadores:

- **Alemania y Austria**: En este caso los empleadores pagan las horas trabajadas mientras que es el Estado quien compensa al trabajador por la pérdida de ingresos.
- **Dinamarca y Francia:** En ambos casos los trabajadores deben tomarse días de vacaciones obligatorios, siendo una semana en el caso de Francia y 5 días en Dinamarca. Por otro lado, en Dinamarca las empresas pagan el 25% (o el 10% en determinados casos) mientras que en Francia los costes para empleadores se reembolsan al 100%
- **Portugal:** En el caso de Portugal las empresas pagan el 33% asumiendo el resto la seguridad social (67%)
- **Países Bajos:** El modelo de Países Bajos es uno de los más interesantes, pues el programa cubre el 90% de los costes laborales, pero de una manera proporcional a la caída de facturación, resultando la fórmula: 0,9*caída facturación*coste laboral.

En el siguiente gráfico se observa el coste que ha supuesto cada programa de mantenimiento del empleo en cada país.

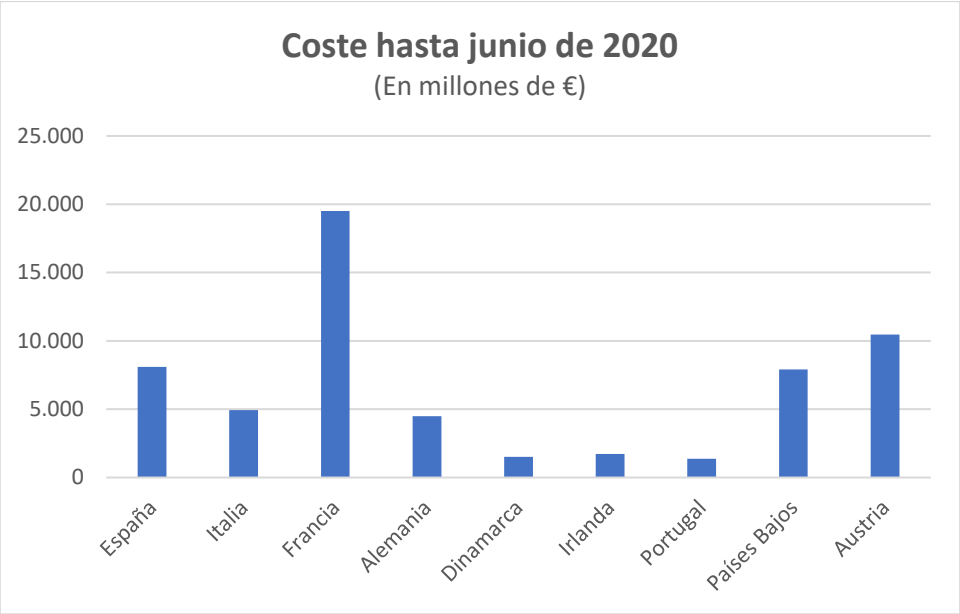

Gráfico 4.3. Coste de los programas de mantenimiento de empleo. Elaboración propia a partir de "Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa" (Lídia Brun 2020).

En el grafico destaca el elevado coste que ha supuesto este programa de mantenimiento de empleo en Francia, comparado con los reducidos costes que presentan países como Dinamarca, Irlanda y Portugal. Este elevado coste podría ser explicado (más allá del tamaño de cada país) por las favorables condiciones propuestas para los trabajadores en dicho programa, siendo el único país que remunera el 100% del SMI (1540€) con un tope de 4.849€.

Más adelante, se observarán cuáles han sido los efectos de los programas de mantenimiento de empleo de cada país sobre la variación en el número de desempleados entre los meses de enero y junio, con el objetivo de poder "valorar" cada programa en relación a su coste y su efectividad.

4.1.3. Apoyo al ingreso

Además de las ayudas enfocadas en las empresas y los programas de mantenimiento de empleo, los gobiernos han tratado de ayudar a los individuos mediante medidas de apoyo el ingreso.

Por un lado, han sido muy comunes los subsidios de desempleo temporal, los cuales han permitido a los trabajadores cubrir sus gastos mientras buscaban empleo o esperaban a ser llamados nuevamente a su trabajo. Los mayores presupuestos dentro de esta medida los encontramos en países como Francia o España, con dotaciones de 24.000M€ y 17.890M€ respectivamente.

Además, se han impulsado otro tipo de medidas de apoyo al ingreso enfocadas en diversos individuos: *(Lídia Brun, 2020)*

- **Autónomos:** esta ayuda se basa en transferencias o prestaciones a aquellos autónomos más afectados por la pandemia, utilizando como criterio la caída de la facturación en la mayoría de los países. Por ejemplo, en España, se trata de una prestación extraordinaria por cese de actividad para aquellos autónomos que sufrieron una caída de al menos un 75%, con una cuantía mínima de 661€/mes. En Portugal, la cuantía mensual se reduce a 438€/mes, pero la caída de la facturación necesaria para optar a esta transferencia es del 40%.
- **Moratoria hipotecaria:** en países como Irlanda e Italia se ha propuesto esta medida para aquellos trabajadores que han perdido su trabajo o han sufrido una reducción de jornada, además, en el caso de Irlanda, también se promovió un subsidio de pago del alquiler.
- **Fondos para la formación y apoyo al emprendimiento:** Portugal y Países Bajos crearon fondos para la formación de nuevos desempleados además de extender los programas que ya existían, tanto de formación profesional como de inserción laboral. Además, en Países Bajos, también se promovieron las becas para estudiantes con una dotación de 326M€.
- **Compensación para bajas de paternidad:** en el caso de España, esta compensación estaba pagada por el empresario, con un 90% de cobertura del salario neto, mientras que en Italia dicha ayuda se restringía a padres que han perdido ingresos por el hecho de tener que ocuparse de sus hijos a raíz del cierre escolar.

Posteriormente, se observará como este tipo de medidas de apoyo al ingreso se extienden tras la pandemia o simplemente se proponen nuevas medidas, como es el caso del "Ingreso Mínimo Vital" planteado en España a raíz de la pandemia, el cual adoptaría un carácter permanente.

4.2. AMPLIACIÓN Y CREACIÓN DE NUEVAS MEDIDAS

4.2.1. Ampliación de medidas ya establecidas

Tras el vencimiento de algunas de las medidas adoptadas, así como de la persistencia de la crisis sanitaria, los gobiernos se vieron obligados a prorrogar las medidas, así como implementar algunas nuevas. En este apartado, se analizarán las medidas propuestas por los gobiernos tras la segunda ola del COVID-19, utilizando datos extraídos del informe *"Medidas de política fiscal adoptadas a partir de la segunda ola de la crisis sanitaria: Área del euro, Estados Unidos y Reino Unido"* (Banco de España, 2021). En este documento se enumeran las actuaciones adoptadas por las principales economías europeas (Alemania, Francia, Italia y España) desde otoño del 2020.

El ámbito de actuación principal de las economías europeas se basó en la prórroga de muchas de las medidas adoptadas con el inicio de la pandemia. Por un lado, se extendieron las "provisiones relativas al aplazamiento temporal de impuestos" (Banco de España, 2021) hasta abril de 2021 en el caso de España e Italia y hasta junio en Alemania y Francia.

En materia de empleo, se extendieron los subsidios por desempleo mencionados con anterioridad. En España, los expedientes de regulación temporal de empleo (de fuerza mayor) fueron prorrogados hasta el 30 de septiembre de 2021, mientras que en Francia esta ampliación sería hasta octubre del 2021 pero solo en el caso de empresas pertenecientes a los sectores más afectados. En el caso de Italia, el denominado *"casa*

integrazione" finalizó el 30 de junio de 2020 pero se mantuvo la "exoneración de aportaciones adicionales" por parte de las empresas hasta finales del año. Por último, en Alemania se extendió el denominado *"Kurzabeit"* hasta finales de 2021. Más allá de los programas de mantenimiento del empleo de cada gobierno, en España y En Italia se extendió la prohibición de despidos para aquellas personas acogidas.

En cuanto a las medidas de apoyo a las empresas y autónomos, la moratoria concursal se extendió en España hasta finales del año 2020 y, en Italia, hasta junio de 2021. Más adelante, se analizará específicamente la extensión y adopción de nuevas medidas en materia de apoyo a la liquidez y solvencia empresarial debido a la importancia de estas medidas y las elevadas cuantías.

El último ámbito que fue objeto de extensión es el de apoyo a los hogares; en Italia se amplió la opción de suspender el pago de la hipoteca (en el caso de primera vivienda) mientras que en España se incrementó el límite establecido para la concesión de las ayudas del Plan Estatal de Vivienda hasta finales de 2022, además de prorrogar la suspensión de los desahucios a las familias vulnerables hasta el 9 de agosto de 2021. En el caso de Francia, se extendió la "garantía joven" por la cual los jóvenes que no estudian ni trabajan reciben un salario de 500€ al mes, así como una formación para facilitar su inserción laboral durante 2021.

4.2.2. Adopción de nuevas medidas

Con la continua aparición de nuevas olas de contagios, así como de restricciones temporales de la actividad, los gobiernos se vieron obligados a introducir nuevas medidas con el objetivo de apoyar tanto a hogares como empresas.

<u>Medidas de apoyo a las empresas:</u>

Según el Banco de España (2021), en Alemania, se establecieron ciertas medidas impositivas con el objetivo de favorecer o facilitar la inversión, además, se redujo el IVA a las empresas del sector de la restauración (hasta 2022) por el fuerte impacto que tuvo la pandemia sobre este. Por otro lado, se facilitó el acceso a numerosas ayudas para las empresas (investigación, financiación de costes fijos, contratos de prácticas…) y se flexibilizaron las condiciones para el acceso al "programa especial de préstamos a microempresas y autónomos" *(Banco de España, 2021)* denominado "Kreditanstalt für Wiederaufbau".

En el caso de Francia, también se estableció una disminución de impuestos a las empresas, así como de impuestos sobre bienes inmuebles en terrenos industriales, por una cuantía de 10.000M€. Además, al igual que en Alemania, también se incrementó la compensación disponible para negocios afectados por la pandemia, alcanzando hasta 200.000€ mensuales. También se relajaron ciertas condiciones de acceso a las empresas a fondos de solidaridad y se permitió la posibilidad de proporcionar pagos únicos extraordinarios exentos de impuestos a sus empleados de 1.000€ *(Banco de España, 2021*).

España fue de los pocos países que no ampliaron o adoptaron nuevas medidas en materia de aplazamiento o suspensión de impuestos a las empresas, sin embargo, se destinó una gran cantidad de recursos (11.000M€) para "apoyar a empresas y autónomos", de los cuales 7.000M€ se destinaron a líneas de ayuda directas al pago de gastos fijos y deudas. Además, se proporcionó a las empresas la posibilidad de aplazar el vencimiento de avales (solo para operaciones anteriores al 18 de noviembre de 2020)

por un período de hasta 3 años, complementando esta medida con la creación de un fondo de 1.000M€ para "facilitar la recapitalización" o la destinación de 3.000M€ para reestructurar la deuda financiera de las empresas que contasen con el aval del Estado.

Por último, en Italia, se estableció la exención del pago de contribuciones a la Seguridad Social en 2021 para todos los autónomos más afectados por la pandemia. En materia de subvenciones, Italia fue uno de los países que más medidas implementó, distribuyendo así los recursos entre diferentes objetivos:

- 1.900M€ para las empresas afectadas por las restricciones
- 645M€ en ayudas al sector de la restauración
- Ayudas directas a autónomos durante 6 meses por un valor de entre 250€ y 800€ al mes.
- 16.800M€ en nuevas medidas de apoyo a las empresas, entre las que destaca la aportación a fondo perdido para el IVA de las empresas que sufrieron una caída de facturación de al menos el 30% (entre 2019 y 2020).

Más allá de las subvenciones establecidas en Italia, también se ha contribuido al apoyo de las empresas mediante avales y créditos gracias a la creación de un fondo (200M€) para el apoyo a grandes empresas a través de préstamos o la dotación de 9.000M€ para garantías públicas, medidas de liquidez y capitalización de empresas.

Medidas de apoyo a los hogares

En España no se adoptaron nuevas medidas más allá de la ampliación o del incremento de algunas de las anteriores (como el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021).

En Italia se utilizaron 5.000M€ para pequeñas ayudas a hogares para adquirir diversos bienes de consumo además de las ayudas al pago del alquiler y suministros. Por otro lado, se establecieron nuevas medidas por un valor de 290M€ para apoyar a aquellos empleados que trabajaban desde casa.

En Alemania tampoco se propusieron nuevas medidas, sin embargo, se facilitó el acceso al programa Código Social II para ayudar a las familias con pocos recursos hasta diciembre de 2021º

Por último, en Francia se estableció un pago único de 150€ (más 100€ por hijo a cargo) a 2,5 millones de hogares (los cuales ya habían recibido alguna ayuda). Al igual que en Alemania, se establecieron medidas de apoyo para hogares con bajos recursos o rentas bajas por valor de 1.000M€.

4.3. PLANES A MEDIO/LARGO PLAZO: PLAN DE RECUPERACIÓN PARA EUROPA: "NEXT GENERATION EU"

Con el objetivo de poder abordar y suavizar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19, la UE ha elaborado un paquete financiero con valor de 1,8 billones de euros (a precios de 2018) para abordar los problemas y prioridades venideros. Este paquete está compuesto por: el marco financiero plurianual (MFP) con un valor de 1,0743 billones de euros y el instrumento de recuperación "Next Generation EU" con un valor de 750.000 millones de euros.

En este caso, el análisis se enfocará en el "Instrumento de Recuperación «Next Generation EU»" puesto que es aquella parte del presupuesto más enfocada en la recuperación de Europa tras la pandemia del COVID-19. Para llevar a cabo esta

recuperación, se han requerido grandes inversiones tanto públicas como privadas, cuyo objetivo ha sido, principalmente, la creación de empleo y la reparación de los daños más inmediatos provocados por la pandemia de COVID-19, sin olvidar la complementariedad de este presupuesto con el MFP en materia de prioridades ecológicas y digitales

El desglose de los fondos de este instrumento es el siguiente: *(Consejo Europeo, 2020)*

- Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: 672.500 millones de euros (de los cuales 360.000 millones de euros son préstamos y 312.500 son subvenciones)
- ReactUE: 47.500 millones de euros
- Fondo de Transición Justa: 10.000 millones de euros
- Desarrollo rural: 7.500 millones de euros
- InvestEU: 5.600 millones de euros
- Horizonte Europa: 5.000 millones de euros
- RescEU: 1.900 millones de euros

Se puede observar que el "Mecanismo de Recuperación y Resiliencia" supone el 90% de la dotación total debido a su importancia. Este mecanismo se divide en préstamos y subvenciones, el montante de estas últimas, se divide de la siguiente forma: el 70% se compromete para los años 2021 y 2022 siguiendo los siguientes criterios:

- Desempleo 2015-2019
- PIB per cápita inverso
- Porcentaje de la población

Por otro lado, el 30% restante se compromete para finales de 2023, centrándose en:

- Pérdida del PIB real registrada durante 2020
- Pérdida acumulada del PIB real registrada durante 2020-2021
- PIB per cápita inverso
- Porcentaje de la población

Para optar a estos fondos, los Estados miembros deben presentar "planes nacionales de recuperación y resiliencia" (*Consejo Europeo, 2020)*, los cuales deben ser coherentes en seis ámbitos:

- Transición ecológica
- Transformación digital
- El empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador
- Cohesión social y territorial
- Salud y la resiliencia
- Políticas para la próxima generación, incluidas la educación y el desarrollo de capacidades

Entre el 13 de julio de 2021 y el 16 de diciembre de 2022, el Consejo Europeo aprobó los planes de los 27 países miembros de la UE.

5. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS

Una vez han sido detalladas las medidas fiscales adoptadas tanto a nivel europeo como por los propios gobiernos, el objetivo de este estudio se centra en analizar la efectividad de dichas medidas, evaluando si han conseguido el objetivo planteado y en qué medida lo han hecho.

En primer lugar, se realizará un análisis de la evolución de la economía tras la adopción de dichas medidas, centrando el foco en aquellas variables de interés relativas a cada propuesta. Además, se utilizarán algunos informes realizados por las propias instituciones encargadas (como el Consejo Europeo o el BCE) así como algunos organismos ya mencionados durante este estudio.

5.1. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EUROPEA DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS FISCALES

Antes de entrar en el análisis más "técnico" de la efectividad de las medidas fiscales, se realiza una observación sobre la evolución de diferentes variables tras la pandemia, con el objetivo de destacar aquellas que han sufrido mayores variaciones o, por el contrario, aquellas variables que han tenido un comportamiento más estable.

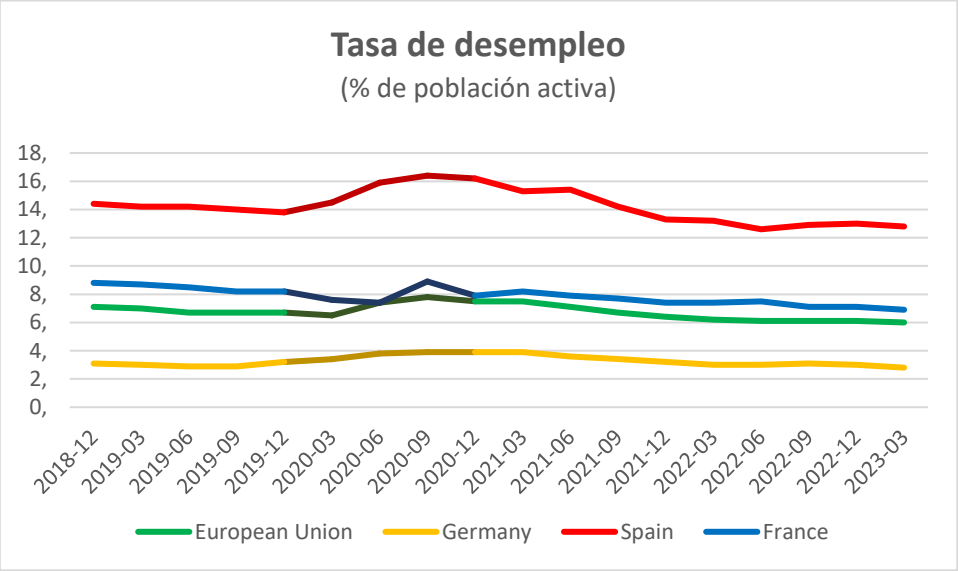

Gráfico 5.1. Tasa de desempleo. Elaboración propia a partir de "Eurostat"

En este primer gráfico, analizamos la evolución de la tasa de desempleo, resaltando (en color más oscuro) el año 2020. Lo más destacable, sería la gran diferencia que existe entre países; en el caso de España se produce un aumento más considerable (del 14% al 16% aproximadamente) que en otros países como Alemania donde la subida es más suave, mientras que en Francia los efectos sobre el empleo son más tardíos. En términos generales, Europa asiste a una leve rotura de tendencia en la tasa desempleo, la cual ha sido descendente desde alrededor de 2013, sin embargo, este aumento del desempleo es muy leve comparado con la situación económica y social provocada por la pandemia, sobre todo si se echa la vista atrás y se compara con el aumento del desempleo tras la crisis del 2008 (siguiente gráfico).

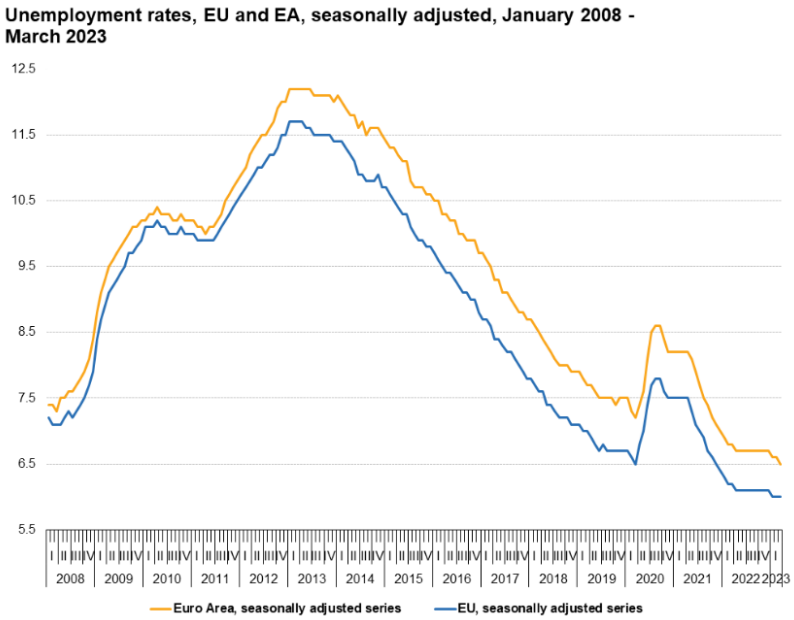

Gráfico 5.2. Tasa de desempleo ajustada estacionalmente. Extraída del artículo "Unemployment Statistics: Monthly Data" realizado por "Eurostat"

En este gráfico se puede apreciar de una manera más visual la diferencia entre los efectos en el desempleo durante las crisis más recientes (crisis del 2008 y COVID-19). Cabe destacar que el análisis de las diferencias entre estas dos crisis se utilizará bastante a modo de comparación para medir la efectividad de determinadas medidas fiscales, sin embargo, es importante entender que se trata de dos crisis cuyo origen y evolución es muy diferente, pues, como apunta *Miguel* Rodríguez (2020), el origen de la Gran Recesión de 2008 fue sistémico, comenzando en el sistema financiero, mientras que la crisis del COVID-19 se originó debido a la paralización de la economía para hacer frente a la emergencia sanitaria.

Posteriormente, el estudio se adentrará en esclarecer en qué medida han ayudado los programas de mantenimiento del empleo a que este efecto haya sido más contenido.

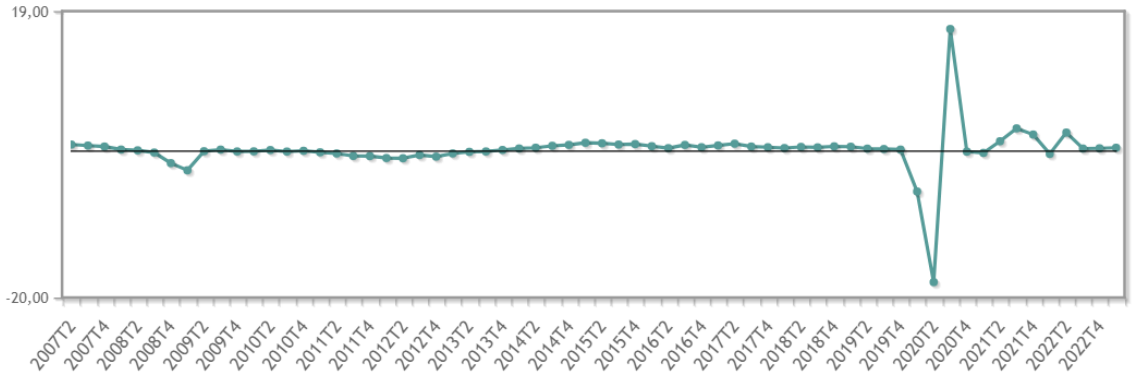

Gráfico 5.3. Producto interior bruto a precios de mercado (España). Índices de volumen encadenados (Datos ajustados de estacionalidad y calendario). Extraído de "Instituto Nacional de Estadística" (2023).

Tras el análisis del desempleo, nos centramos en las medidas destinadas a reactivar la economía, así como aquellas medidas cuyo objetivo es apoyar a las empresas. Para

ello, se representa en el gráfico el PIB (de España) a precios de mercado, utilizando datos ajustados estacionalmente e índices de volumen encadenado[10], lo cual permite realizar una mejor comparación de las variaciones durante las dos crisis puesto que se elimina el efecto de la inflación, así como el tamaño de la economía. Como ya se observó al inicio de este estudio en el cuarto gráfico realizado por el *Banco de España*, el impacto sobre el PIB de la pandemia ha sido mucho mayor que el de la crisis del 2008, sin embargo, la importancia del gráfico, en este apartado, recae sobre el hecho de que tras la caída se observa una fuerte recuperación, continuada en menor medida durante períodos posteriores. Esta fuerte y continuada recuperación podría ser indicativo de la efectividad de las medidas fiscales adoptadas para la reactivación de la economía.

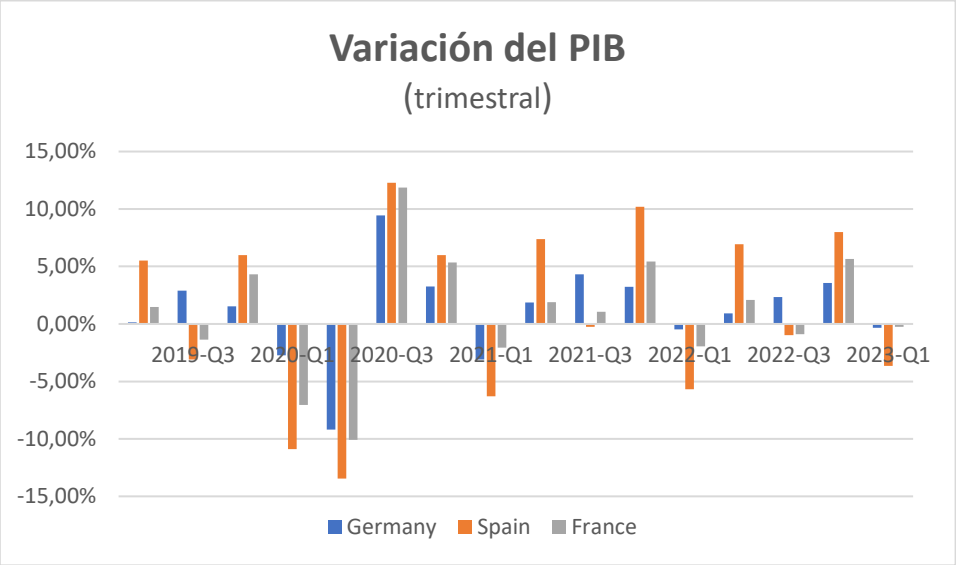

Gráfico 5.4. Variación del PIB trimestral (a precios corrientes). Elaboración propia a partir de "Eurostat"

Si se observan más países, se pueden extraer diversas conclusiones; por ejemplo, se aprecia que la volatilidad de España es mucho mayor comparativamente, al contrario que en el caso de Alemania, país con una estabilidad relativa superior a la media europea. Además, este gráfico nos permite, nuevamente, observar que, tras la caída del primer semestre del año 2020, se produce una fuerte recuperación en el tercer trimestre de ese mismo año, continuando con dicha tendencia durante los trimestres posteriores.

Tras el análisis de estas dos variables (PIB y empleo), las cuales han sido el foco central de todos los gobiernos (considerando el PIB como medida del funcionamiento de la economía), queda en evidencia la gran diferencia existente entre las medidas adoptadas y la evolución de los diferentes países de la Unión Europea, a pesar de encuadrarse en un marco común y compartir política monetaria, así como un amplio paquete de medidas a nivel europeo.

[10] Se trata de una medida económica utilizada para ajustar las estadísticas económicas de un período a otro, eliminando el efecto de los cambios en los precios y el crecimiento del volumen de producción.

5.2. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS

Antes de analizar la efectividad de las medidas, es importante conocer el impulso fiscal efectivo realizado por cada país a analizar en el año 2020. Para estimar dicho impulso, se comparará el déficit público de cada país en el 2020, comparando este con el del anterior año. Sin embargo, como se explica en el estudio realizado por *Álvaro Leandro* en el año 2020, cabe destacar que el deterioro en el saldo público no sólo se debe a las medidas fiscales adoptadas, sino que también entran en juego los estabilizadores automáticos mencionados con anterioridad, por lo que, en aquellos países con un sistema de desempleo más generoso o los que tienen un mayor aumento del paro, la variación en el déficit como consecuencia de estos estabilizadores será mayor. Finalmente, en este estudio se demuestra que, por ejemplo, en Alemania, el cambio del saldo público se debe mayoritariamente a las medidas discrecionales, mientras que, en Francia o España, la mayor parte se debe a los estabilizadores automáticos.

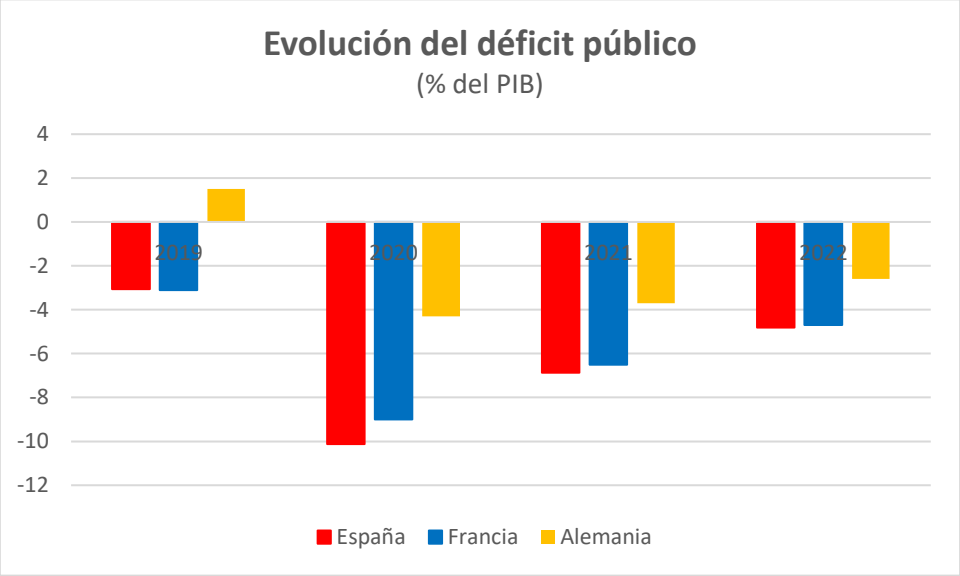

Gráfico 5.5. Evolución del Superávit/déficit público (capacidad/necesidad de financiación en el marco del procedimiento de déficit excesivo, como porcentaje del PIB). Elaboración propia a partir de "Eurostat".

Como se puede apreciar en el gráfico, el déficit público tanto en Francia como en España sufrió un importante aumento en 2020 comparado con países como Alemania, sin embargo, en los años posteriores, estas diferencias se redujeron drásticamente. Este hecho, complementado con la explicación anterior sobre el importante efecto que tienen los estabilizadores automáticos en Francia y España (debido a la generosidad del sistema de empleo de estos países[11]), podría indicar que, realmente, las diferencias en el impulso fiscal entre estos 3 países representativos no son tan grandes como podría pensarse en un inicio, es decir, el esfuerzo discrecional de estos tres países no resulta tan dispar.

Centrando el foco en empleo, se analiza el informe realizado por la Comisión Europea en marzo de 2022. En este informe se habla sobre las repercusiones que ha tenido el programa "SURE" sobre el desempleo, destacando la eficacia de este para impedir que 1,5 millones de personas cayeran desempleadas en 2020. Además, se resalta también

[11] En el informe anual de la OCDE del año 2020, se destacaba la excesiva generosidad del sistema de empleo español, resaltando la figura del subsidio de paro. Dicha prestación presenta uno de los niveles más altos de Europa.

que, gracias a esta protección del empleo durante los dos primeros años de pandemia, la recuperación económica ha sido mucho más rápida que en anteriores crisis, como ya hemos visto anteriormente. Por otro lado, dejando de lado el mercado laboral, se explica cómo los Estados miembros han conseguido ahorrar 8.200 millones de euros[12] en pagos de intereses gracias a la asistencia financiera proporcionada a través del SURE.

Además, es importante recordar que en el apartado anterior se ha visto de manera gráfica las diferencias entre los efectos sobre el desempleo de las dos crisis recientes (2008 y COVID-19), dejando en evidencia que tanto los programas de mantenimiento del empleo a nivel nacional como el mecanismo "SURE" han sido claves en la amortiguación de las repercusiones de la pandemia, tanto a nivel laboral como a nivel económico.

En materia económica, debido a la existencia de un gran número de variables que pueden afectar al comportamiento económico, problemas de correlación y causalidad, así como el hecho de no poder conocer como habría evolucionado la economía en caso de no haber aplicado estas medidas, obliga al estudio a simplificar el análisis reduciéndolo a la observación de la evolución real de la economía con respecto de las expectativas esperadas.

Según las expectativas económicas del verano de 2020 elaboradas por la Comisión Europea, se apuntaba una contracción del 8,3% en 2020 en la Unión Europea, seguida de una recuperación de entorno al 5,8% en 2021. Las previsiones económicas de otoño del mismo año mejoraban señalando una contracción del 7,4% en 2020, sin embargo, la recuperación esperada en 2021 se reducía hasta el 4,1%. Además, se añaden las expectativas de crecimiento para el 2022, arrojando un valor del 3%.

Observando los datos ofrecidos por "Banco Mundial" para cada año indicado, la contracción final (a precios constantes) en el año 2020 fue de 5,68 puntos porcentuales, mejorando con gran diferencia todas las expectativas realizadas durante ese año. Además, la recuperación del año siguiente muestra un valor de 5,39%. Si se comparan estos datos con las expectativas realizadas durante el 2020, se puede observar que la contracción durante ese año fue menor de lo esperado, mientras que la recuperación del año posterior es superior a la de las expectativas de otoño.

6. CONCLUSIONES

Las primeras conclusiones (más allá de las partes teóricas o del contexto) extraídas en este trabajo fueron los efectos o el impacto que tuvo la pandemia sobre la economía europea. Las restricciones impuestas por los gobiernos para contener la propagación de la enfermedad provocaron una congelación de la economía, mostrando caídas generalizadas a lo largo de todos los Estados miembros jamás vistas anteriormente. Sin embargo, cabe destacar las grandes diferencias existentes en las caídas de los países europeos debido a sus diversas situaciones de partida, sobre todo, estructurales. Además, se ha visto como el impacto de la pandemia fue muy violento durante un período muy concentrado, distando bastante de la anterior crisis vivida en el 2008.

En cuanto a las medidas fiscales adoptadas, foco de esta investigación, se destacan una vez más las diferencias entre los países europeos, así como la rápida respuesta de

[12] "Este importe se basa en las siete primeras emisiones del SURE, hasta el desembolso del 25 de mayo de 2021, que era la fecha límite del presente informe, por lo que es probable que el ahorro previsto de intereses aumente con los desembolsos finales" (Comisión Europea, 2020)

la propia Unión Europea. A lo largo de la realización de este trabajo, se han clasificado las medidas según a quién iban destinadas, por lo que en este caso se seguirá la misma metodología.

En materia laboral, las diferencias entre países han sido mucho menores, exclusivamente se han diferenciado en la generosidad de los programas de mantenimiento del empleo lo cual ha llevado posteriormente a observar los costes que estos programas supusieron para cada país, siendo Francia uno de los más generosos en materia laboral y, por consiguiente, el que mayor coste tuvo que soportar. Además, se ha visto como el programa europeo "SURE" ha impedido que 1,5 millones de personas cayeran en desempleo, dejando en evidencia una vez más la rápida y eficaz respuestas de la UE, sobre todo en materia laboral.

En cuanto a las empresas, el apoyo a las pymes y a aquellos sectores más afectados por la pandemia ha sido la tónica común de todos los Estados miembros y de las medidas a nivel europeo. Además, se ha analizado como cada gobierno ha decidido distribuir su presupuesto de ayuda a las empresas, siendo los créditos y garantías la herramienta más utilizada por estos para apoyar a las empresas en materia de liquidez y solvencia. Por otro lado, las moratorias y exenciones fiscales también han sido un elemento muy recurrido por los gobiernos, sobre todo con la llegada de las sucesivas olas y, por consiguiente, la ampliación o extensión de este tipo de ayudas.

Por último, en cuanto a la efectividad de las medidas, cabe destacar que la rapidez en la implementación de estas, así como la generosa cuantía de las ayudas coordinadas por la Unión Europea han supuesto sin duda un importante avance en la recuperación. Lo más destacable hablando sobre efectividad es sin duda el positivo efecto que han tenido los programas de mantenimiento del empleo protegiendo los puestos de trabajo que podrían haber sido eliminados como consecuencia del parón económico, siendo esto positivo tanto para empleadores como empleados. A su vez, como es evidente, este mantenimiento del empleo ha permitido la rápida reactivación de la economía favoreciendo una vez más a diversos ámbitos.

En cuanto a la efectividad en materia económica, utilizando el PIB como indicador de la economía, se ha visto como la crisis ha provocado una repentina caída en este indicador seguida de una fuerte y rápida recuperación. Es importante resaltar esto puesto que las condiciones o características propias de esta crisis del COVID-19 son importantes a la hora de analizar las medidas fiscales, sobre todo cuando para hablar de efectividad se ha recurrido a comparativas con crisis anteriores como la del 2008. Sin embargo, más allá de estas características, se ha visto como las medidas fiscales han permitido mejorar incluso las previsiones económicas realizadas por la Comisión Europea a lo largo del año 2020, además, la recuperación se ha postergado durante los años siguientes a la crisis, recuperando los niveles previos a la pandemia mucho más rápidamente que en anteriores recesiones (destacando una vez más que las características de ambas recesiones son muy diferentes).

Por último, en cuanto a posibles recomendaciones sobre todo enfocadas en la Unión Europea y, a pesar de su eficaz actuación, podría mejorarse de cara a posibles futuras crisis en dos aspectos principales: la mejora de la flexibilidad fiscal con el objetivo de poder ofrecer una respuesta más rápida y concreta y, por otro lado, el aumento en la coordinación entre los países europeos con el objetivo de ofrecer respuestas óptimas en todos ellos y reducir las posibles desigualdades.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alonso, D.; Buesa, A.; Moreno, C.; Párraga, S.; Viani, F. 2021. Medidas de política fiscal adoptadas a partir de la segunda ola de la crisis sanitaria: Área del euro, Estados Unidos y Reino Unido. Documentos ocasionales, Banco de España, N.º 2118. [Consulta: 15-03-2023].

https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2118.pdf

Arce, O. 2021. La economía española: Impacto de la pandemia y perspectivas. Dirección general de economía y estadística, Banco de España.

https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/arce260521.pdf

BANCO DE ESPAÑA. 2021. Informe Anual 2020. Madrid: BDE, pp. 113-116. ISSN: 1579 – 8615. [Consulta: 21-03-2023].

https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

Brun, L. 2020. Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa. Información Comercial Española (ICE), **916**, pp. 37-75.

https://doi.org/10.32796/ice.2020.916

Brun, L. 2021. UE: una agenda económica para después de la pandemia. *El País, Agenda Pública.* [Consulta 30-03-2023]

https://agendapublica.elpais.com/noticia/17571/ue-agenda-economica-despu-pandemia

Comisión Europea, Dirección General de Comunicación. 2020. La UE en 2019 – Informe General sobre la actividad de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

https://data.europa.eu/doi/10.2775/765922

Comisión Europea. 2020. Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19. Bruselas: 13-03-2020.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11ea-b735-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea. 2022. Informe sobre el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) a raíz de la pandemia de COVID-19 de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo. Informe semestral CE. [Consulta: 21-03-2023]

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0128

European Commission, Directorate-General for Budget. 2021.The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures. Publications Office of the European Union.

https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559

Fàbregues, F; Farrés, O. [et al.]. 2022. Anuario internacional CIDOB 2021. pp. 102-103 [Consulta: 30-03-2023]

https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_internacional_cidob/anuario_internacional_cidob_20212

Leandro, A. 2020. La respuesta fiscal frente a la COVID-19 en Europa: ¿será suficiente? En: CaixaBank Research, 3 septiembre. [Consulta: 15-03-2023]

https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/respuesta-fiscal-frente-covid-19-europa-sera-suficiente

Rodríguez Canfranc, M. 2020. De la Gran Recesión a la Gran Pandemia: diferencias entre la crisis de 2008 y la de 2020. En: *BBVA Finanzas*. [Consulta: 05-04-2023].

https://www.bbva.com/es/de-la-gran-recesion-a-la-gran-pandemia-diferencias-entre-la-crisis-de-2008-y-la-de-2020/

Valle, E. 2020. La reacción de la Unión Europea ante el COVID-19. En: Notas sobre la Agenda Europea (fedea). [Consulta: 21-03-2023]

http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2020/ap2020-03.pdf?_gl=1*1onqnjb*_ga*MTEzNzk5NjUxNS4xNjg1NzAwNzcy*_ga_K71EGLC8JC*MTY4NTcwMDc3MS4xLjAuMTY4NTcwMDc3MS4wLjAuMA..&_ga=2.124652237.636263460.1685700772-1137996515.1685700772

ANEXO

MEDIDAS DE APOYO A LAS EMPRESAS TRAS EL INICIO DE LA PANDEMIA

Tipo de medida	España		Italia		Francia		Alemania	
	Presupuesto	Medida	Presupuesto	Medida	Presupuesto	Medida	Presupuesto	Medida
Créditos y garantías	147.000M€	**Garantías (140.000M€)**: cobertura del 80% de nuevos créditos y refinanciaciones para pymes. 70% de nuevos créditos y 60% de refinanciaciones en el caso de grandes empresas	244.500M€	**Garantías (200.000M€)**: cobertura del 90% paraempresas con menos de 5.000 empleados y menos de 1.500M€ de facturación. 80% para empresas con más de 5.000 empleados y facturación entre 1.500M€ y 5.000M€. 70% para empresas facturación mayor de 5.000M€ **Garantías (25.000M€):** cobertura especial del 90% de nuevo crédito y 80% de refinanciación para pymes, con un máximo garantizado de 30.000€	317.500M€	**Garantías (300.000M€):** cobertura del 90% (hasta 700M€) para empresas de menos de 5.000 empleados.	862.400M€	**Garantías (356.500M€):** líneas de crédito para startups, emprendedores, pymes y grandes empresas. Líneas específicas para sector agrícola y ONG sociales.
Moratorias y exenciones fiscales	15.100M€	**Moratorias** para autónomos y pymes de los impuestos y las cotizaciones a la SS durante 6 meses. **Exenciones** del 50% de las cotizaciones a la SS en el sector turismo y del 100% para pymes con trabajadores en ERTE. 75% en el caso de grandes compañías (de marzo a junio).	12.700M€	**Moratorias (1.600M€)** del IVA, retenciones en la fuente y de las cotizaciones a la SS para autónoms con facturación menor de 400.000€ y pymes con facturación inferior a 2M€ (o pymes con facturación hasta 50M€ y pérdidas de 1/3 de facturación y pymes con facturación superior a 50M€ y 1/2 de pérdidas) **Exenciones:** IVA productos sanitarios, bonificaciones fiscales a la inversión en empresas que hagan ampliación de capital además de exención de recargas de la factura eléctrica en propiedades no residenciales. Incentivos fiscales a la inversión en eficiencia energética.	49.100M€	**Moratoria (33.500M€)**: en cotizaciones a la SS y prórroga de plazos de pago hasta diciembre **Exenciones (23.000M€)** de las cotizaciones a la SS para microempresas y pymes en los sectores más afectados por el confinamiento	128.000M€	**Programa de estímulo económico (39.500M€):** reducción IVA del 19% al 17%, y del IVA reducido del 7% al 5% (20.000M€), cotizaciones SS capadas al 40% (5.300M€), ampliación opciones de amortización (6.000M€) y de compensación por pérdidas (2.000M€), moratoria de aranceles (5.000M€), compensación a los municipios por pérdidas de ingresos fiscales (5.900M€) y otros (400M€).

Tabla Anexo. Elaboración propia a partir de "Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa" (Lídia Brun 2020).

MEDIDAS DE APOYO A LAS EMPRESAS TRAS EL INICIO DE LA PANDEMIA								
Instrumentos de capital	10.000M€	**Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas (10.000M€)**: proveer de créditos de compra de acciones, deuda subordinada, participaciones de capital y otros instrumentos de capital.	49.100M€	**Patrimonio Rilancio (45.000M€)** para invertir en activos de capital de grandes compañías (facturación superior a 50M€)	30.000M€	**Fondo de deuda subordinada (30.000M€)** para empresas industriales estratégicas, principalmente distribuido entre Air France (7.000M€), Renault (5.000M€) y NOVARES (71M€)	100.000M€	**Fondo de estabilización económica (100.000M€)** para recapitalizar empersas con facturación superior a 50M€, balances superiores a 46M€ o más de 249 empleados. Principalmente distribuido a Deutsche Lufthansa AG (9.000M€).
Ayudas directas	810M€*	**Compensación (110M€)** por pérdidas a compañía de peajes. **Paquete de apoyo al sector del automóvil (3.750M€). Plan de ayudas (50M€)** para proyectos en I+D sector industrial. **Transferencias (5.000M€)** a comunidades autónomas para compensar pérdida de ingresos fiscales.	11.000M€*	**Ayudas (6.200M€)** para autónomos y pymes que facturen menos de 5€ y sufran pérdida de 1/3. **Ayudas (2.000M€)** para adaptar empresas a requisitos sanitarios. **Ayudas (600€)** para empresas sector agrícola, ganadero y pesquero. **Fondo de reserva (12.000M€)** para garantizar liquidez a entidades regionales y locales. **Fondos adicionales (2.200M€)** a educación, cultura y turismo, comunicación, transporte y medioambiente.	8.200M€	**Fondo de Solidaridad (8.000M€):** compensación de hasta 1.500€ para autónomos y pymes con facturación menor de 1M€ y beneficios inferiores a 60.000€. **Transferencia adicional de 5.000€** a empresas con al menos 1 trabajador en riesgo de bancarrota. **Subsidio extraordinario de costes salariales (207M€):** reembolso de costes salariales se mantiene en el 70% para sectores afectados.	148.750M€	**Ayudas (50.000M€):** transferencia de 9.000€ a empresas de hasta 5 trabajadores y 15.000€ para empresas de hasta 10 trabajadores que hayan tenido pérdidas de facturación. **Programa de modernización e inversión (50.000M€)** para promover movilidad sostenible, transición energética, digitalización...

Tabla Anexo. Elaboración propia a partir de "Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa" (Lídia Brun 2020).