

ELS FONS EUROPEUS COM A EINA DE REACTIVACIÓ I TRANSFORMACIÓ DE L'ECONOMIA CATALANA

Xavier Vives¹

Professor d'Economia i Finances i director acadèmic
del Public-Private Sector Research Center (PPSRC)
d'IESE Business School

1. Introducció

La crisi sanitària de la COVID-19 ha posat de manifest aquells desequilibris econòmics que presentava l'economia catalana i que un entorn macroeconòmic favorable, impulsat pels baixos tipus d'interès resultat de polítiques monetàries expansives, havia permès encobrir. Aquests desequilibris eren principalment una productivitat poc dinàmica, un baix nivell de digitalització empresarial, una elevada taxa de temporalitat i atur en el mercat laboral, un sistema educatiu amb importants deficiències, un excessiu pes del sector turístic i serveis immobiliaris en l'estructura productiva, i un baix nivell de despesa en recerca i desenvolupament, principalment en el sector privat.

El PIB català va caure l'any 2020 un 11,5%, una caiguda superior a la mitjana espanyola del 10,8% en la darrera revisió, i molt més encara que el 6,2% de la Unió Europea. Aquesta major incidència en l'economia catalana és el resultat d'una economia amb gran pes d'activitats que requereixen una elevada interacció social, com ara el comerç i l'hostaleria, i que s'han vist molt afectades per mesures sanitàries restrictives. A més a més, a mitjà termini caldrà afegir-hi l'important impacte sobre el teixit productiu de l'acceleració dels processos de digitalització i automatització, especialment en el comerç i el teletreball, iniciats com a conseqüència de la limitació de la mobilitat.

1 Agraeixo l'ajuda de Jordi Salvador i Giorgia Trupia en l'elaboració d'aquest article.

L'impacte de la COVID-19 reforça la necessitat de canvis estructurals en l'economia catalana cap a una economia més innovadora, digital, sostenible i inclusiva. Amb l'objectiu de facilitar aquesta transformació de les economies europees la Unió Europea (UE) va endegar els fons Next Generation European Union (NGEU), que han de permetre i facilitar aquesta transformació.

En aquest article es fa un repàs de les característiques fonamentals de l'economia catalana i la necessitat de transformació a la secció 2, s'explica el paper que poden tenir els fons europeus en aquesta transformació i els reptes a superar per tal que siguin efectius a la secció 3, i es documenten alguns grans projectes transversals que podrien impulsar els fons europeus a la secció 4.

2. L'economia catalana: unes pinzellades

En aquesta secció descrivim breument algunes característiques importants de l'economia catalana en relació amb la seva estructura productiva, productivitat, R+D i innovació.

2.1 Estructura productiva

L'economia catalana disposa d'una estructura productiva sectorial similar a la resta d'economies avançades, amb un pes (vegeu la taula 1 amb dades de 2019) similar de la indústria i la construcció que a l'eurozona (19,3% en el VAB), amb menys presència del sector agrari, i una mica més elevada del sector serveis (74,4%).

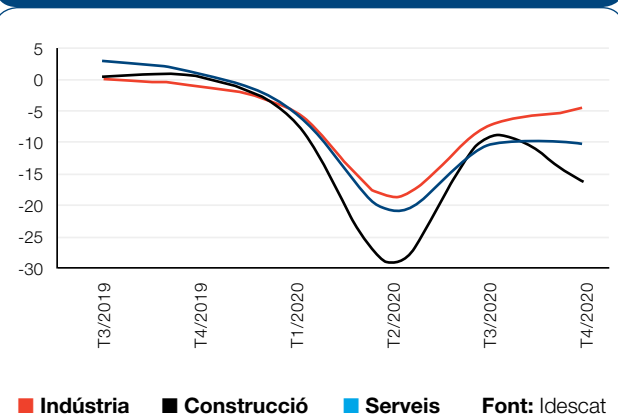
Taula 1. Estructura sectorial (VAB % total, 2019)

	Agricultura	Indústria	Construcció	Serveis
Catalunya	0,9%	19,3%	5,3%	74,4%
Espanya	2,9%	16,1%	6,5%	74,4%
Eurozona	1,7%	19,3%	5,3%	73,7%

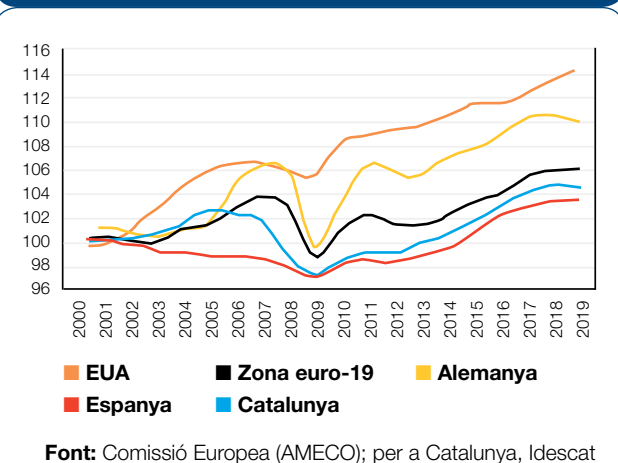
Font: Idescat

La dependència de subsectors intensius en interacció social ha fet que el PIB del sector serveis caigués un 11,6%, en major mesura que l'industrial, que va caure el 9% interanual, tot i que menys que el sector de la construcció, que ho va fer al 15,5% segons s'observa al gràfic 1. Entre els sectors econòmics més

Gràfic 1. PIB per components de l'oferta (2019-2020). Catalunya (% variació interanual)



Gràfic 2. Productivitat total dels factors (índex 2000 = 100)



afectats destaca el sector turístic, que aporta al voltant del 12% del PIB a l'economia catalana, especialment resultat de la forta caiguda del turisme estranger.

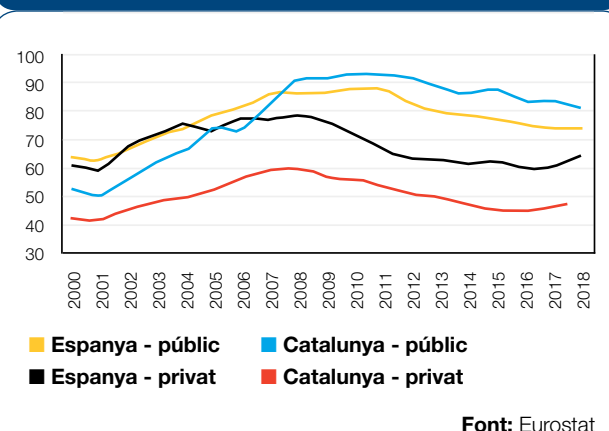
2.2 Productivitat

La productivitat total de factors (PTF) mesura l'eficiència amb la qual s'utilitzen els recursos productius, el capital i treball en una economia. L'evolució de la PTF a Catalunya ha estat molt per sota de la d'economies com la dels EUA o la d'Alemanya des de l'any 2000 i també per sota de la zona de l'euro, encara que ha recuperat terreny per davant d'Espanya amb l'ajust posterior a la Gran Recessió (vegeu el gràfic 2).

Aquest baix dinamisme de la productivitat és conseqüència de diferents factors, però entre els més destacats hi podem trobar un model productiu amb un pes important de serveis de poc valor afegit, un model educatiu que no dona resposta a les necessitats actuals del mercat laboral, una regulació laboral que afavoreix la dualitat del mercat laboral, un baix nivell d'inversió en recerca i desenvolupament, així com, en general, una baixa inversió en actius intangibles (basats en el coneixement), entre els que s'inclouen *software*, bases de dades, publicitat i estudis de mercat, R+D, estructura organitzativa, disseny i formació dels treballadors².

2 Mas, Matilde (dir.) (2017). *La economía intangible en España. Evolución y distribución por territorios y sectores (1995-2014)*. https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/las-dotaciones-de-activos-intangibles-en-las-comunidades-autonomas-espanolas-1995-2014/

Gràfic 3. Despesa de Catalunya i Espanya en R+D pública i privada en % de PIB respecte a la zona de l'euro (ZE = 100)



2.3 R+D i innovació

La inversió de Catalunya en R+D l'any 2018 va ser de l'1,54% del PIB, inferior al 2,11% de la UE-28. La despesa, tant la pública com la privada, es troba lluny de la mitjana de l'eurozona (gràfic 3), especialment en el sector privat³. A més a més, després de la Gran Recessió ens hem allunyat de la mitjana de la zona de l'euro, sobretot en l'esforç del sector privat incidint en la bretxa ja existent.

La reduïda mida de l'empresa és un dels obstacles a la inversió en R+D, tot i que no l'únic. A aquesta característica del teixit productiu cal afegir la composició sectorial, esbiaixada cap a serveis tradicionalment de poc valor afegit, seguit de les deficiències en capital humà tant d'empresaris com de treballadors i la ineficiència de les ajudes públiques, a més a més de la poca transferència de coneixement dels centres de recerca a les empreses, i la manca d'instruments de mercat de finançament desenvolupats. Tot això fa que Catalunya hagi estat considerada com un innovador "moderat" pel Regional Innovation Scoreboard 2019, on ocupa la posició 140 de les 238 regions analitzades⁴.

Davant d'aquesta situació és essencial impulsar una estratègia que afavoreixi el creixement de les empreses, ja sigui a través de reformes que permetin incrementar la productivitat o eliminar aquelles barreres legals que en limiten el creixement, per tal que les empreses puguin assolir economies d'escala fent-les més competitives. L'economia catalana està especialitzada en subsectors del sector serveis que tradicionalment han estat activitats de poc valor afegit com el comerç o el turisme. És tan important diversificar i incrementar les activitats d'alt valor afegit com elevar el valor afegit d'aquells sectors que ja tenen un gran pes en l'economia catalana. Cal definir en conseqüència una estratègia que posi al centre el capital humà, la recerca i la innovació com a elements vertebradors de l'economia catalana del futur, on els reptes del canvi climàtic, envelliment i els canvis tecnològics són ben presents.

Els fons NGEU representen una oportunitat única per tal que l'economia catalana dugui a terme la transformació energètica i digital que permeti convertir-la en una economia competitiva, que generi ocupació de qualitat i cohesionada socialment.

3 Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Generalitat de Catalunya. *La inversió en R+D a Catalunya des d'una perspectiva internacional comparada*. Apunts d'Economia. Desembre 15, 2020.

4 Regional Innovation Scoreboard 2019. https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en

3. El fons europeu NGEU

Amb l'objectiu d'ajudar els països de la UE a fer front a les conseqüències de la pandèmia i finançar els plans de recuperació, i transformar les seves economies per assegurar un creixement sostenible, el Consell Europeu va acordar el 21 de juliol de 2020 el marc financer plurianual (MFP) 2021-2027 i la creació del programa NGEU.

Els fons suposen una eina extraordinària especialment per diversos motius. Primer, per ser la primera vegada que la UE emet deute mutualitzat, és a dir, serà la UE i no els Estats membres qui respondran per aquest deute per finançar projectes de les economies nacionals. Segon, el volum dels fons que s'aportaran en forma de transferències i préstecs. Només la part de subvenció que li tocarà a Espanya del programa europeu, aproximadament 70.0000 milions d'euros, representa més d'un 5% del seu PIB. Espanya és el país de la UE que rebrà una més gran quantitat de transferències en haver experimentat una de les més profundes caigudes del PIB i tenir històricament una de les més elevades taxes d'atur. Cal notar que Espanya fa front a la crisi de la COVID-19 en una posició fiscal dèbil que fa que les ajudes directes siguin comparativament més minses i que privilegiï els crèdits. Alhora reclama ara les subvencions però no els crèdits del programa europeu. L'NGEU no és una eina de política fiscal de curt termini, sinó una eina dissenyada per transformar les economies dels Estats membres. Sense negar els efectes sobre l'activitat econòmica que la implementació dels projectes NGEU pot tenir en el mitjà termini, no és el seu objectiu substituir les polítiques fiscals contracíclics tradicionals.

En tercer lloc, els fons reforcen el paper de la política industrial a Europa, on des de la implementació de la moneda única només a Alemanya el sector industrial ha mantingut el seu pes a l'economia. La indústria ha de guanyar pes a la perifèria per tal que la UE sigui una unió d'assegurança mútua i no de transferències nord-sud o centre-perifèria. La indústria, que inclou tant *hardware* com *software* digital, és clau per a la productivitat. Precisament, la política industrial també torna a Europa perquè aquesta s'està quedant enrere en sectors tecnològics tan crucials com la intel·ligència artificial, el 5G, la producció de semiconductors o de bateries.

Els fons NGEU es dedicaran a finançar projectes presentats pels Estats membres a través d'un Pla de reconstrucció i resiliència. Els projectes presentats només es finançaran si són coherents amb les recomanacions de la Comissió Europea. Les

reformes principals esmentades que ha d'afrontar l'economia espanyola són la sostenibilitat del sistema de pensions i la reforma del mercat laboral amb l'objectiu de reduir l'elevada taxa d'atur estructural i d'atur juvenil així com la dualitat entre indefinits i temporals. El fons més important és el Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR), que té com a objectius promoure la cohesió econòmica, social i territorial de la UE, enfortir la resiliència dels Estats membres, mitigar les repercussions socials i econòmiques de la COVID-19 i donar suport a les transicions energètica i digital. Aquest fons només finançarà despeses no recurrents que suposin un canvi estructural per a l'economia i tinguin un impacte a llarg termini.

El Govern d'Espanya va enviar a Brussel·les un esborrany de programa de recuperació l'octubre de 2020 amb 10 grans línies d'actuació⁵. El pla de recuperació ha de complir la condició de destinar un mínim del 37% dels fons, a la transició verda i un 20% a la transformació digital. De la previsió de les transferències que arribaran ha posat gairebé 27.000 milions d'euros en els pressupostos de l'estat de 2021, ha definit l'estructura dels grans projectes privats que necessitaran l'ajuda pública (PERTE) i ha reforçat els programes ja en marxa dels ministeris.

3.1 Els reptes del bon ús dels fons NGEU

L'impacte dels fons dependrà de la capacitat de generar projectes de qualitat ajustats a les guies europees, gastar els fons en els períodes de temps establerts, una selecció rigorosa dels projectes i la implementació de reformes que han de permetre potenciar els efectes de les inversions realitzades.

El bon ús dels fons europeus presenta el repte de generar projectes de qualitat que estiguin alineats amb les recomanacions de la Comissió Europea, condició imprescindible per poder rebre els fons. Per assolir els objectius és necessària la col·laboració públicoprivada que permet incorporar els actius del sector públic i del sector privat. El sector públic aportant infraestructura, recerca bàsica i la fortalesa de balanç per a projectes amb resultats esperats a llarg termini. El sector privat –que ha de contribuir amb cofinançament– dissenyant i impulsant projectes innovadors amb capacitat d'arribar al mercat, gestió del risc i solucions de mercat.

Hi ha una gran preocupació sobre la capacitat d'execució dels projectes europeus, atès que poden ser adjudicats fins l'any

2023 i executats només fins l'any 2026, i s'ha mostrat una baixa capacitat d'execució en el passat. Per exemple, el desembre de 2020, Espanya havia certificat només un 43% dels fons estructurals i d'inversió del període 2014-2020, i Catalunya, un 32% del total (tot i que encara queden tres anys per certificar els projectes presentats). Cal notar que entre els més endarrerits destaquen els ajuts a l'R+D.

Per tal que els projectes esdevinguin transformadors caldrà fer una selecció de projectes segons criteris tècnics i empresarials dins dels requisits europeus. El Govern d'Espanya ha centralitzat el procés de selecció de projectes a la Moncloa (i al Consell de Ministres) i ha deixat que aproximadament un 50% siguin executats per les comunitats autònomes i els ens locals⁶. També ha dictat un decret llei per facilitar la implementació dels projectes tot simplificant procediments i controls, ja que l'Administració no es veia capaç, amb els procediments habituals, d'executar els projectes en els terminis i imports establerts. No és estrany atesa l'experiència passada i la gestió recent de la pandèmia, amb les dificultats en el tractament dels ERTO o de l'ingrés mínim vital, per exemple.

A més a més, Espanya no té tampoc un record d'excel·lència en la inversió pública. L'exemple de l'AVE és palès. Segons l'informe de l'AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) sobre les infraestructures de transport en el període 1990-2018, Espanya ha construït la xarxa de tren d'alta velocitat més extensa del món després de la Xina “sense tenir en compte criteris de mobilitat”, afirma que no es recuperarà la inversió i que l'objectiu de millorar la cohesió territorial no s'ha aconseguit. De fet, han augmentat les disparitats territorials. S'ha d'estar alerta, doncs, de no repetir amb els fons de recuperació europeus la lògica centralitzadora i poc eficient del desenvolupament de l'AVE.

Per seleccionar els millors projectes hauria estat adequat constituir una agència independent amb el concurs d'experts, tal com van demanar diverses institucions de la societat civil⁷, i tal

6 La Generalitat va crear el Comitè Assessor Catalunya-Next Generation EU (CONEXT CAT-EU) per ajudar a valorar i millorar els projectes que els departaments de la Generalitat proposen per ser finançats amb els fons NGEU i promoure altres projectes susceptibles de rebre finançament comunitari. El febrer de 2021 la Generalitat va plantejar 27 projectes emblemàtics en el document *Next Generation Catalonia*.

7 Vives, X. i Salvador, J. (2021). *Fons NGEU. Set eixos per impulsar l'economia de la regió metropolitana de Barcelona*. Public-Private Sector Research Center – IESE. Gener de 2021.

5 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía. *España Puede*.

vegada també que un departament d'aquesta fes el seguiment dels projectes amb els mitjans administratius necessaris. La centralització pot ser bona si les decisions es prenen amb criteris de qualitat que no de quotes i "café para todos", però ahora es poden generar colls d'ampolla en la gestió dels projectes i una major politització. En un món ideal, experts independents, també internacionals, farien la selecció de projectes presentats en convocatòries públiques. Una agència independent podria garantir que es complissin els criteris europeus tant per a la selecció com per al seguiment i l'assoliment d'objectius. Així es podria equilibrar l'eficàcia i la responsabilitat. A més a més, es podrien evitar possibles problemes de competència en la implementació de les ajudes d'estat. Cal fer esment que a Catalunya li interessa que els projectes siguin adjudicats de forma competitiva, atesa la seva capacitat de presentar projectes de qualitat. Un exemple en el camp de la recerca és que ha aconseguit el 53% dels ajuts concedits per l'European Research Council a Espanya en el període 2007-2020.

Els fons europeus poden contribuir crucialment també a acompanyar les reformes necessàries i alleugerir els costos de transició cap a models de producció i de consum digitals i sostenibles. La llista de reformes pendents, tant a Catalunya com a Espanya, és llarga. Caldria un conjunt de mesures per aixecar la productivitat promovent la innovació; ajudant les empreses capdavanteres a mantenir-se, i a les pimes –on hi ha el petit comerç– a posar-se al dia en digitalització i sostenibilitat; augmentant la competència en el sector serveis; millorant l'eficiència de l'Administració pública, i agilitzant l'Administració de Justícia. Hem de passar de posar l'èmfasi en el capital físic al capital humà. I per aconseguir-ho hem de millorar l'educació a tots els nivells, impulsar l'R+D, modernitzant l'organització del sistema científicotècnic i facilitant la transferència dels resultats de la recerca a l'empresa.

3.2 Els projectes NGEU

A l'enquesta que vàrem dur a terme al Centre Sector Públic-Sector Privat (PPSRC) de l'IESE a finals de l'any passat a un conjunt d'entitats representatives de la societat civil de l'àrea metropolitana de Barcelona, hi va haver consens en la necessitat de transformar el model econòmic en favor d'activitats basades en el coneixement, que impliquin un augment de la productivitat i la consolidació i ampliació de l'estat del benestar⁸.

8 Vives, X. i Salvador, J. (2021). Fons NGEU. Set eixos per impulsar l'economia de la regió metropolitana de Barcelona. Public-Private Sector Research Center – IESE. Gener 2021.

Les grans línies d'actuació transversal que varen sorgir són les següents:

1. Transició energètica. En l'horitzó d'una Europa amb zero emissions el 2050, on es proposa augmentar la generació d'energia amb fonts renovables i millorar l'eficiència energètica (per exemple, amb la rehabilitació d'edificis i mesures d'estalvi energètic). Cal esmentar aquí també la reconversió sostenible del sector agroalimentari (per exemple, porcí) i de la petroquímica.

2. Transició digital. Incorporació de noves tecnologies digitals a la societat, incloent-hi l'Administració pública, els processos productius, tant a la indústria (pimes, indústries netes) com als serveis, al sistema de salut i a l'educació, tant en etapes inicials com en reciclatge de professionals.

3. Impulsar la formació de capital humà. S'ha de millorar el sistema educatiu en totes les etapes des de preescolar fins a la universitat sense oblidar la formació professional. Les àrees tècniques i quantitatives (conegudes com STEM per l'acrònim en anglès de *science, technology, engineering i mathematics*), la millora de capacitats i reconversió dels treballadors en actiu i l'adaptació a les noves demandes del mercat són elements importants de l'estratègia de millora.

4. Suport a la recerca i la innovació. Aquí, les polítiques d'atracció i retenció de talent són crucials, juntament amb una millora substancial de la transmissió del coneixement des de la universitat i els centres de recerca a les empreses.

5. Impuls en infraestructures. Entre les millores necessàries destaquen infraestructures de transport (rodalies), logística (accessos al port, distribució de mercaderies), telecomunicacions (xarxes 5G), recerca (Barcelona Supercomputing Center, Síncrotró Alba II i ICFO) i hospitals (ampliació del Clínic, Vall d'Hebron i Hospital del Mar).

6. Polítiques de millora de l'equitat, i cohesió social en el camp de l'educació i de l'habitatge com a punts importants. En particular, cal un impuls decisiu al parc d'habitatge públic de lloguer.

Aquests eixos s'han de concretar en l'impuls al creixement empresarial i l'ecosistema de les *start-ups*, per tal que modernitzin i facin augmentar la dimensió de les pimes (incloent-hi l'eliminació de barreres al creixement). Un altre gran projecte transversal és el vehicle elèctric en el qual convergeixen noves tecnologies (fabricació de bateries, el 5G i la intel·ligència artificial) i la mobilitat sostenible, i que necessita la coordinació del sector públic i el sector privat (per exemple, la xarxa de càrrega).

Hi ha dos grans sectors on es poden concretar moltes de les mesures proposades. En el sector de la salut coincideix la necessitat d'una inversió més gran per impulsar la recerca en ciències de la vida (per exemple, biomedicina o biotecnologia), millorar-ne la infraestructura i el servei, i retenir talent. Atès l'impacte que la digitalització pot tenir, l'ús de la intel·ligència artificial i la robotització poden ser molt importants. I el sector turístic, atesa la seva gran importància, s'ha de reconvertir mantenint l'activitat i l'ocupació, aprofitant les noves tecnologies i desenvolupant una oferta turística de qualitat i sostenible en concertació amb el sector cultural. A Barcelona es plantegen aliances entre els principals actors (MNAC, MACBA, CCCB, Museu Picasso, Fundació Miró...) i també institucions de recerca per oferir una oferta cultural molt potent que posi altra vegada Barcelona en el mapa internacional.

4. Conclusions

En resum, l'impacte de la COVID-19 sobre l'economia catalana obliga a accelerar la transformació del model de creixement econòmic en favor d'activitats econòmiques basades en el coneixement, sostenibles, que afavoreixin un increment de la productivitat i que possibilitin una millora del benestar i la inclusió social. Per assolir aquests objectius serà necessari definir una estratègia ambiciosa a mitjà i llarg termini, on el sector públic i el sector privat han de col·laborar. Alhora cal dur a terme les reformes pendents per tal que els projectes siguin transformadors i contribueixin a recuperar l'economia i superar la pandèmia. ■