

Política económica en tiempos de pandemia: ¿Qué han hecho los Estados miembro?*

Economic policy in times of pandemic: What have Member States done?

PILAR MORAL GUADILLA

Graduada en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Valladolid.

pmguadi@gmail.com

BELÉN MIRANDA-ESCOLAR

Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid. Avda. Valle Esgueva, 6. 47011 Valladolid.

belen@eco.uva.es

ORCID: [0000-0003-3317-5045](https://orcid.org/0000-0003-3317-5045)

Recibido: 01/04/2022 Aceptado: 02/05/2022

 Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.80.2022.141-171>

Resumen: Desde comienzos de 2020 la propagación del virus SARS-CoV-2 ha desencadenado una de las mayores crisis económica, sanitaria e institucional de los últimos tiempos. La Unión Europea ha adoptado un conjunto de medidas con el objetivo de frenar la crisis y tratar de reducir sus consecuencias negativas. Esta intervención se ha visto acompañada por medidas nacionales de política económica emprendidas en cada uno de los Estados miembro. En este artículo se pretende conocer si una selección de países ha optado por la utilización de los mismos instrumentos o no. Aunque a primera vista no existen diferencias apreciables, un análisis exhaustivo de cada una de las medidas hace aflorar algunas que se acentúan entre los Estados del centro y norte de la Unión Europea y los del sur.

Palabras clave: Política económica; COVID-19; crisis; Estados miembro.

* Esta investigación forma parte del Trabajo Fin de Grado titulado *Política Económica en tiempos de pandemia*, del Grado en Derecho y el Grado en Administración y Dirección de Empresas. Fue defendido en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valladolid el 8 de julio de 2021, obteniendo la máxima calificación (Matrícula de Honor).

Abstract: Since the beginning of 2020, the spread of the SARS-CoV-2 virus has triggered one of the biggest economic, health and institutional crises in recent times. The European Union has implemented a set of measures aimed at curbing the crisis and trying to reduce its negative consequences. This intervention has been accompanied by national economic policy measures in each Member state. The aim of this article is to find out whether a selection of countries have chosen to use the same instruments or not. Although at first glance there are no appreciable differences, a thorough analysis of each of the measures reveals some that are more pronounced between the central and northern states of the European Union and those in the south.

Keywords: Economic policy; COVID-19; crisis; Member states.

INTRODUCCIÓN

A comienzos de 2020, el mundo se vio golpeado por la propagación de una nueva enfermedad causada por la expansión del SARS-CoV-2 que derivó en una pandemia: la COVID-19. Desde entonces, todos los países y, en especial, los 27 Estados miembro de la Unión Europea (UE) asisten a una de las mayores crisis de los últimos tiempos, no sólo sanitaria, sino también económica e institucional. Se trata de una amenaza sin precedentes en la historia económica relativamente reciente por cuanto la COVID-19 desató un *shock* de oferta, al reducirse drásticamente la capacidad productiva, y un *shock* de demanda, debido a la caída de la demanda interna y al desplome de los mercados internacionales, combinándose ambos, a su vez, con unas férreas restricciones y limitaciones a la movilidad de las personas, lo que generó de nuevo efectos devastadores sobre la oferta y la demanda. Debe tenerse en cuenta que en la situación actual no existe un componente exclusivamente económico, de manera que su evolución futura dependerá de circunstancias ajenas a la economía y en buena parte estará estrechamente ligada a factores exógenos, tal como desgraciadamente hemos podido comprobar con la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022.

No obstante, desde que comenzara la caída de la economía a nivel mundial, los distintos Estados entendieron que era necesaria la elaboración de planes de recuperación con los que hacer frente a las consecuencias más perjudiciales de la propagación del virus en todos los ámbitos (tanto político, como social y sobre todo económico). La Unión Europea adoptó un conjunto de medidas en los momentos iniciales de la pandemia, con el objetivo de responder de forma inmediata a la crisis económica que se

aveminaba. Son las *tres redes de seguridad*¹, denominación con que se conoce el Acuerdo al que llegaron los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión, que comprende: el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el *Support Mitigating Unemployment Risks in Emergency* (SURE, por sus siglas en inglés), un instrumento de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo cuando surge una emergencia. A ellas habría que añadir la actuación del Banco Central Europeo² (BCE) para paliar los efectos en la zona del euro. En aquel momento, los miembros del Eurogrupo ya eran concededores de que sería necesario aprobar un Fondo de Reconstrucción (conocido bajo el nombre de Plan de Recuperación para Europa), con carácter temporal, para dar respuesta a medio y largo plazo a la fatídica situación económica que estaba por llegar, que estaría vinculado al Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2021-2027.

Así, en mayo de 2018, la Comisión Europea publicó su propuesta de proyecto de presupuesto a largo plazo para el período 2021-2027. El Parlamento Europeo adoptó su posición en noviembre de 2018 y la confirmó en octubre de 2019. Pero el estallido de la pandemia supuso su reestructuración, por lo que el 17 de abril y el 15 de mayo de 2020 el Parlamento Europeo pidió un paquete de recuperación y reconstrucción a gran escala para reactivar la economía de la Unión Europea. De este modo,

¹ Fueron propuestas el 9 de abril de 2020 en un informe acordado por el Eurogrupo que llevaba por título *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, y refrendado el 23 de abril de ese mismo año.

² El Consejo de Gobierno del BCE decidió crear un programa de compras de emergencia frente a la pandemia (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, *PEPP* por sus siglas en inglés) que mantendrá hasta que se considere que la crisis de la COVID-19 haya remitido, y, en todo caso, no antes del final de marzo de 2022. Aunque el *PEPP* tiene un carácter temporal, viene a complementar el programa de compra de activos (*Asset Purchase Programme*, *APP*) que se inició en 2015 con motivo de la crisis financiera internacional (Hernández de Cos, 2021:4-5). A su vez, autorizó la creación de siete operaciones adicionales de refinanciación a más largo plazo como consecuencia de la emergencia por la pandemia (*Pandemic emergency longer-term refinancing operations*, *PELTROs*), inyectando liquidez al sistema financiero de la zona euro en condiciones ventajosas. Por su parte, la Supervisión Bancaria del BCE relajó temporalmente los requerimientos de capital y operativos que los bancos comerciales están obligados a mantener, y concedió una mayor flexibilidad a las entidades de crédito, en cuanto a plazos y procedimientos de supervisión. Asimismo, el BCE realizó una petición a las entidades bancarias para que no repartieran dividendos correspondientes a los años 2019, 2020 y hasta el 30 de septiembre de 2021, veto que se levantó el mes de octubre de ese mismo año. Finalmente, se reforzaron las líneas swaps de divisas.

la Comisión Europea presentó, el 26 de mayo de 2020, una propuesta del Plan de Recuperación para Europa que se convierte en un Acuerdo adoptado en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada entre los días 17 y 21 de julio de 2020. Nace así el instrumento temporal de recuperación NextGenerationEU, con una dotación de 750.000 millones de euros a precios de 2018³.

Estos fondos deben destinarse única y exclusivamente a medidas específicas para combatir las consecuencias de la crisis de la COVID-19, preferentemente durante el período comprendido entre los años 2021 y 2024, y se enmarcan en siete programas: (i) Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; (ii) Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU); (iii) Horizonte Europa; (iv) InvestEU; (v) Desarrollo Rural; (vi) Fondo de Transición Justa; y (vii) RescEU.

Este conjunto de intervenciones que se pusieron en marcha desde la Unión Europea se vio acompañado por las medidas nacionales de política económica emprendidas en cada uno de los Estados miembro.

El objetivo de este trabajo es averiguar cuál ha sido la respuesta por parte de una selección de países del norte y del sur de la Unión Europea, ya sea en materia de política fiscal, ya sea mediante la aplicación de medidas de protección al empleo, así como determinar si existen o no diferencias apreciables entre ellos. Así, se han elegido diez países, cinco del centro y norte (Alemania, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia) y, en justa contraposición, otros cinco del sur (España, Francia, Grecia, Italia y Portugal).

A su vez, ha sido necesario realizar una selección de medidas de política económica distribuidas en dos grandes grupos: (i) las relacionadas con los instrumentos de carácter fiscal y (ii) las vinculadas con el mantenimiento del empleo. Dentro de las primeras se han considerado cuatro tipos de instrumentos: subvenciones directas; avales del Estado a préstamos concedidos por bancos a las empresas; ventajas fiscales; y ayudas a la recapitalización de empresas no financieras. En el grupo de instrumentos que afectan a la situación del mercado de trabajo se incluyen

³ La propuesta inicial de la Comisión fue que el MFP alcanzara la cifra de 1,1 billones de euros. No obstante, el Acuerdo al que llegó el Consejo Europeo, en su reunión de 21 de julio de 2020, redujo esta cifra a 1,0743 billones de euros que, junto con el instrumento NextGenerationEU, se elevaría hasta un total de 1,8 billones de euros a precios de 2018.

tanto las medidas de ajuste temporal de empleo como las relacionadas con los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

Esta selección no ha sido una tarea sencilla, a la vista del conglomerado de clasificaciones de medidas nacionales existentes y de su diferente consideración según el Estado miembro de que se trate e, incluso, en función del organismo oficial al que se acuda como fuente. Para ello, se ha tenido presente la clásica clasificación de instrumentos de política económica de Kirschen (1978); el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020), centrado en las medidas adoptadas para apuntalar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) ante la propagación de la COVID-19; la Comunicación de la Comisión Europea (2020a) que alude al marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía; y, muy especialmente, la clasificación de medidas presentada por el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2020) sobre las ayudas públicas en España. También se ha recurrido a las páginas web de los Ministerios de Economía y Finanzas de los Estados miembro seleccionados como principal fuente de información, así como sus publicaciones en los boletines oficiales. Sólo en ocasiones puntuales, y con la debida cautela, se ha utilizado información suministrada por prensa especializada y empresas privadas.

Entre las limitaciones de este trabajo podemos citar el hecho de que no se han contemplado todas las medidas puestas en marcha por los Estados miembro seleccionados, porque algunas de ellas iban destinadas a sectores específicos, existiendo una amplia variedad al depender de la estructura productiva de cada país. En consecuencia, estas medidas han sido descartadas del análisis pues desvirtuaban, en cierto sentido, el objetivo principal del estudio que se pretendía realizar. Asimismo, las medidas han ido cambiando al tiempo que lo hacía la propagación del virus y las diferentes olas hacían su aparición, por lo que es posible que cuando este artículo vea la luz, muchas de las previsiones que en él se recogen hayan cambiado, si bien se ha intentado, en la medida de lo posible, ofrecer la información lo más actualizada posible. Además, debe añadirse que no existe un listado exhaustivo de las medidas adoptadas en cada país. Algunos han llevado a cabo una especificación pormenorizada y, lo que es aún más importante, un registro automático de las actualizaciones; otros, en cambio, optaron por establecer un listado genérico de medidas a implantar sin detallar su posible actualización. Esta dificultad práctica que ha supuesto la investigación lo han manifestado Haroutunian, Osterloh y

Sławińska (2021) al señalar que Eurostat se está enfrentando a un desafío sin precedentes en el registro estadístico de las medidas.

1. MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL

1. 1. Subvenciones directas

Atendiendo al momento en el que se aprueba este instrumento, el análisis realizado pone de relieve diferencias significativas entre unos países y otros. Es bien conocida la tardanza del Gobierno de España, que no lo considera hasta la aprobación del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. España hacía así frente a una de las medidas más demandadas por los empresarios, prácticamente un año después de haber declarado el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. De los diez países analizados, España fue el último en aprobar las subvenciones directas.

A priori, ser el último no tiene por qué tener necesariamente una connotación negativa si nada más se apunta en este sentido; la cosa cambia cuando se realiza un análisis comparativo con lo sucedido en otros países. Así, Suecia, el 1 de marzo de 2020, ya otorgaba subvenciones directas al sector del comercio que, por cierto, eran compatibles con las prestaciones por desempleo. Otras llegarían a principios del mes de abril y se prolongarían durante tres meses, como sucedió con las ayudas a la reducción del coste de alquiler. Un caso similar lo encontramos en Dinamarca, que concedía subvenciones directas desde el 9 de marzo de 2020 para cubrir los costes fijos de alquileres, arrendamientos y pérdidas económicas de contratos irrecuperables.

Estos dos ejemplos son suficientemente significativos para mostrar la escasa capacidad de reacción del gobierno español. Piénsese que, en las dos fechas reseñadas, España aún no había declarado siquiera el estado de alarma. Esta misma conclusión podemos extraer si se compara el caso español con el de los Países Bajos, que consideró el 15 de marzo de 2020 como fecha clave para empezar a conceder subvenciones directas a sus pymes a través del *Programa TVL (Fixed Costs Grant Scheme)*, ampliándolo a las grandes empresas desde el 1 de enero de 2021. El 1 de octubre de ese mismo año el Gobierno de los Países Bajos ponía fin a este *Programa*.

Por su parte, Alemania y Finlandia, hicieron lo propio con sus respectivos programas de subvenciones directas a partir del 1 de junio de 2020. El país germano puso en marcha el *Temporary Aid Programme*, que contemplaba subvenciones directas destinadas a cubrir la pérdida de ingresos que experimentaron las empresas y los autónomos de todos los sectores. El *Programa* se ha ido modificando y prorrogando sucesivamente. Los últimos datos actualizados a fecha de cierre de este artículo indicaban que, para recibir la ayuda correspondiente a los meses de noviembre de 2020 a junio de 2021, debían cumplirse los requisitos establecidos en el *Third Temporary Aid Programme*, mientras que para cubrir la pérdida de ingresos acontecida entre los meses de julio y diciembre de 2021, las empresas debían atenerse al *Third Temporary Aid Programme Plus*. Este *Programa* se ha adaptado y mejorado con el nuevo *Programa Bridging Assistance IV*, que mantiene los requisitos básicos del anterior, en principio, hasta finales del mes de marzo de 2022. Lo más destacable de él es que amplía la ayuda que puedan recibir las empresas afectadas por la cancelación de los mercadillos de Navidad, feriantes, comerciantes y empresas de organización de eventos privados. Por lo que se refiere al caso finés, el Gobierno de Finlandia, al igual que el de Alemania, también inició la concesión de ayudas directas en junio de 2020, ayudas que iban encaminadas a cubrir los costes fijos y los costes salariales bajo el programa *Business Cost Support*⁴.

Algunos países del sur muestran un comportamiento similar al de los del norte en lo que a rapidez en la aprobación de subvenciones directas se refiere. Como ejemplo, pueden destacarse los casos de Francia e Italia que, a mediados de marzo de 2020, con sus *Fondos de Solidaridad* y su *Decreto-Legge "Cura Italia"*, respectivamente, ofrecían sus primeras respuestas en forma de subvenciones directas para ayudar a los más afectados por la crisis de la COVID-19. No obstante, el país que más se adelantó en el reconocimiento de efectos retroactivos de las ayudas directas ha sido Portugal. Así ha sucedido con las ayudas destinadas a las pequeñas, medianas y grandes empresas del sector del comercio, la restauración, los servicios turísticos y las actividades culturales, desde el 1 de enero de 2020. Estas ayudas se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de

⁴ El pasado 10 de febrero de 2022, el Gobierno finés envió una propuesta legislativa al Parlamento para aprobar una sexta ronda de este programa. El periodo de apoyo para la compensación por cierre comprende del 21 de diciembre de 2021 al 28 de febrero de 2022 y para el apoyo a los costes empresariales del 1 de diciembre de 2021 al 28 de febrero de 2022 (Ministry of Economic Affairs and Employment, 2022).

2021, tal y como se establece en la modificación del *Programa Apoiar* en el que éstas se recogen. Finalmente, Grecia también aprobó con cierta rapidez, el 8 de abril de 2020, su paquete de ayudas directas para cubrir los costes y las deudas de las pequeñas y medianas empresas de cualquier sector.

Pero las diferencias entre países, en cuanto a la utilización de este instrumento, no sólo se circunscriben al momento de su nacimiento y al período temporal de su vigencia. Son notables también cuando se analiza su dotación presupuestaria. Alemania dedicó inicialmente 50.000 millones de euros en ayudas directas para cubrir los costes del alquiler de pequeñas empresas (menos de diez trabajadores). A su vez, destinó otros 25.000 millones de euros en subvenciones directas a empresas y autónomos de todos los sectores por la pérdida de ingresos, siempre que estos hubieran experimentado una caída de al menos el 30% en relación con los obtenidos en el mismo período de 2019. Asimismo, debe destacarse el plan del Ejecutivo Federal, dotado con 11.000 millones de euros mensuales, para empresas y autónomos afectados por las restricciones de la COVID-19, al objeto de reembolsar parte de los gastos fijos del comercio minorista (Ferrari et al., 2021).

Dinamarca también ha destinado ayudas directas a los autónomos para cubrir sus pérdidas de ingresos, con la misma restricción que se imponía en el caso alemán (una caída en el volumen de facturación de al menos un 30% respecto del registrado en el mismo período de 2019), pero con una dotación inferior (aproximadamente 1.860 millones de euros); si bien es cierto que el tamaño del país y el volumen de empresarios y autónomos son también más pequeños. De igual modo, Dinamarca ha contado con subvenciones directas para cubrir los costes fijos (incluidos los alquileres) pero, por la misma razón, el importe asignado también es más bajo (se han presupuestado unos 8.500 millones de euros). En este caso concreto, el *Programa Nacional de Reformas de 2020* requería que la caída en el volumen de ingresos fuera mayor (del 35%); no obstante, las últimas actualizaciones exigen una disminución mínima del 30%. La medida se centra exclusivamente en las empresas de los sectores que se han visto más afectados por la pandemia, en concreto, hostelería, restauración y comercio.

Estos mismos sectores han contado con subvenciones directas por valor de 120 millones de euros en Finlandia. No obstante, el Gobierno finés ha puesto sobre la mesa un mayor volumen de recursos para que las

empresas de todos los sectores puedan beneficiarse también de ayudas directas a través del *Business Cost Support* ya mencionado.

En esta misma línea, los Países Bajos pusieron en marcha ayudas directas para cubrir los costes fijos, así como para sufragar los gastos de alquiler, hipoteca, suministros e impuestos municipales, bajo el *Programa TVL* que, como ya se señaló, se ha mantenido hasta el 30 de septiembre de 2021. En aquel momento, el Gobierno neerlandés consideró que su economía estaba mejorando y que el mantenimiento de determinadas medidas más que beneficiar (como así fue durante 2020 y parte de 2021), podía impedir una mejor y más rápida recuperación económica.

Por último, Suecia también dispone de una amplia variedad de ayudas directas. Si por algo destaca el modelo sueco es por el importe máximo que se puede llegar a alcanzar por beneficiario. Por ejemplo, aquellas empresas que en los meses de marzo y abril de 2020 vieron reducidas sus ventas al menos un 70% de las registradas en el mismo período de 2019, podían llegar a percibir una transferencia máxima de 15 millones de euros. Por su parte, las que fueron obligadas a cerrar por una decisión legislativa gubernamental, podían recibir una subvención directa para cubrir sus costes fijos de hasta 7,5 millones de euros.

Los países de Europa del sur también han concedido ayudas directas a empresas y autónomos, pero dedicando un presupuesto inferior al de los países del norte, con las excepciones de Francia e Italia. Así, mientras España destinó inicialmente 7.000 millones de euros a este instrumento⁵, Francia, a través de sus *Fondos de Solidaridad*, había utilizado un total de 35.000 millones de euros, a fecha de cierre del programa el 1 de septiembre de 2021 (Val, 2021), e Italia aproximadamente 25.000 millones de euros. Grecia, por su parte, ha preferido destinar las ayudas directas, de manera especial, a pymes y autónomos, apoyando sobre todo al sector turístico, al que ha destinado más de 25.000 millones de euros a través de este instrumento.

Otra diferencia que se ha identificado en el análisis efectuado se refiere a los requisitos que deben cumplirse para la concesión de las ayudas, si bien en todos los casos se exige una reducción de ventas en relación con las correspondientes a las del mismo período del año 2019. En Portugal, la caída en el volumen de facturación debía ser como mínimo del 25% y en Francia superior al 50%. Son unas cifras un tanto dispares si se tiene en cuenta que en el conjunto de los países del norte este porcentaje

⁵ Una información más completa puede consultarse en Olías y Plaza (2021).

se sitúa en el 30%, como ya se señaló. España era el único país del sur que también decidió fijar la caída de ingresos en un 30% para poder acceder a las ayudas directas, hasta que Italia adoptó este mismo criterio (con anterioridad, se requería un 33%⁶).

No obstante, hay otro aspecto que puede resultar más llamativo: el importe máximo de ayuda que puede llegar finalmente a cada beneficiario. La cuantía máxima la alcanzan los países del norte, con Suecia encabezando el *ranking* (15 millones de euros por empresa), encontrándose los países del sur notablemente alejados.

En España, el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, establece en su artículo 3, apartado segundo, que *“la ayuda no podrá ser inferior a 4.000 euros ni superior a 200.000 euros”*. Sin perjuicio de lo anterior, el 23 de marzo de 2021, la Comisión Europea aprobó la modificación de los regímenes españoles, entre los que se encuentra el primer régimen general español que proporciona, entre otros, el límite máximo de ayuda para los casos que adopten la forma de subvenciones directas. Se fijó en 1,8 millones de euros por empresa activa en todos los sectores (con la excepción de las empresas dedicadas a la producción agrícola, al sector de la pesca o al de la acuicultura). Esta última aprobación de la Comisión Europea supone una modificación al límite máximo de 800.000 euros por empresa que establecía la Comunicación de la Comisión (2020a), de 20 de marzo de 2020, Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. Debe señalarse que, el 18 de noviembre de 2021, la Comisión decidió prorrogar, hasta el 30 de junio de 2022, este Marco Temporal, que debía expirar a finales del año 2021, con objeto de acelerar la recuperación económica.

A su vez, el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad, ha hecho que se amplíe el plazo de cobertura de las ayudas en cuatro meses más, hasta el 30 de septiembre de 2022, para que los autónomos y las empresas que reciban dichas ayudas directas puedan aplicarlas *“a satisfacer la deuda y a realizar pagos a proveedores y otros acreedores, financieros y no financieros, así como a compensar los costes fijos incurridos siempre y*

⁶ Información extraída de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas de Italia: <https://www.mef.gov.it/en/covid-19/Support-for-businesses-and-the-economy-00001/>

cuando éstos se hayan generado entre el 1 de marzo de 2020 y el 30 de septiembre de 2021 y procedan de contratos anteriores al 13 de marzo de 2021”.

En Francia, los últimos datos actualizados que figuran en el *Décret n° 2021-1581*, de 7 de diciembre de 2021, por el que se establecen ayudas adicionales a los *Fondos de Solidaridad* destinadas a las empresas cuya actividad económica se haya visto afectada por la crisis COVID-19, mantienen un límite máximo por empresa de 200.000 euros para las subvenciones directas. Italia, por su parte, definió un límite de 150.000 euros, y así se indica en el *Decreto Sostegni n° 41/2021*, de medidas urgentes en materia de apoyo a empresas y operadores económicos, trabajo, salud y servicios locales relacionados con la crisis COVID-19. Este mismo límite se mantiene en el *Decreto Sostegni-bis n° 73/2021*. En Portugal, el límite se fijó en 135.000 euros, tal como se refleja en su Portaria [Ordenanza] n° 69-A/2021, de 24 de marzo de 2021, y Portaria [Ordenanza] n° 168-B/2021, de 2 de agosto de 2021. En otros países, como Grecia, sigue detectándose una notable disparidad. Algunas ayudas tienen límites que varían entre los 1.000 y los 100.000 euros, de los cuales solamente la mitad se considera como ayuda directa en sentido estricto, ya que la mitad restante es un préstamo que la empresa debe comenzar a devolver a partir de 2022 en 60 tramos. En cambio, hay ayudas directas con un límite que se sitúa en 800.000 euros y para otras, como las recibidas por los autónomos por su pérdida de ingresos, se han establecido pagos únicos que no llegan a sobrepasar los 800 euros. No obstante, al igual que ha sucedido en España, ahora también en Grecia el límite máximo permitido es de 1,8 millones de euros, tal y como fue aprobado por la Comisión Europea el 19 de febrero de 2021.

Por último, cabe mencionar que se ha observado un incremento en los importes máximos por beneficiario reconocidos para las subvenciones directas en algunos de los países del centro y norte de la Unión, aproximándose así a los casos de Suecia o Dinamarca (si bien es cierto que este último los ha reducido, pasando de otorgar un máximo de ayudas directas por beneficiario de 14 a 8 millones de euros). Uno de ellos ha sido Alemania, que ha elevado la cuantía de la ayuda por beneficiario de 500.000 a 1,5 millones de euros (o incluso a 3 millones si se trata de una empresa afiliada). Finlandia, que había fijado el mismo límite de 500.000 euros, también lo ha incrementado hasta el millón de euros, al igual que Países Bajos, aunque en este caso con un aumento más moderado (ha pasado de un límite máximo por empresa de 330.000 a 550.000 euros si se

trata de una pyme, y de 400.000 a 600.000 euros si es una gran empresa de más de 250 trabajadores).

1. 2. Garantías estatales

Todos los países que han sido objeto de análisis, sin excepción, se han decantado por la utilización de garantías estatales. Destacan por la dotación presupuestada como garantía estatal a los instrumentos financieros del sector privado: Alemania, con un total de 400.000 millones de euros en garantías estatales, seguido de Francia (300.000 millones de euros), Italia con avales del Estado a préstamos por valor de 200.000 millones de euros; y España con más de 100.000 millones de euros en líneas de crédito del Instituto de Crédito Oficial. En contraste, tres países destinaron un montante considerablemente inferior: Dinamarca, con algo más de 8.000 millones de euros; Grecia, por encima de 7.000 millones de euros o Portugal tan sólo con 700 millones de euros (si bien es verdad, que son países de menor tamaño).

Algunos países, como Finlandia y Países Bajos contemplan una amplia variedad de préstamos o avales del Estado. El primero cuenta con los préstamos ofertados por su empresa estatal especializada en financiación, *Finnvera*⁷. En términos estrictos, estos préstamos no son otra cosa que avales del Estado a los préstamos concedidos por los bancos comerciales a empresas de todo tipo y cuentan con tres modalidades (*Start Guarantee*, *SME Guarantee* y *Finnvera Guarantee*) que cubren hasta el 80% del préstamo solicitado, pudiendo alcanzar con la última de las modalidades el 90%. También dispone de los préstamos de *Business Finland* (2022) que no son exactamente avales del Estado, sino préstamos para mantener la investigación, el desarrollo y la innovación empresarial. El importe para estos préstamos se ha cifrado en 300 millones de euros y se destina, especialmente, a las pymes de los sectores del comercio, turismo y logística. De hecho, *Business Finland* destaca que, para algunas de sus empresas, una menor demanda (como ha sucedido en los momentos más duros de la pandemia) puede llegar a convertirse en una mayor inversión en I+D que la que pudieran haber tenido en un período de normalidad. Su modelo se basa en que la empresa invierte en I+D para mantener sus puestos de trabajo y prepararse de cara al incremento de la

⁷ Información obtenida de su web oficial: <https://www.finnvera.fi/eng/growth/current-news-for-smes#toc--finnvera-s-solution-for-working-capital-needs->

demanda que se produciría después de la COVID-19. En este contexto, *Business Finland* les permite a estas empresas cubrir el riesgo de I+D durante la época de la pandemia, otorgándoles un anticipo del 30% de la financiación que se le hubiere concedido a la empresa. No obstante, el Gobierno finés ha reconocido que las ayudas al desarrollo prestadas por *Business Finland* no han tenido el efecto esperado, y que hubiera sido más favorable si se hubieran centrado en la fase de crisis económica a corto plazo en las subvenciones directas en vez de en las garantías estatales (por ser en estos momentos cuando los gastos inflexibles de una empresa la conducen a tener problemas de rentabilidad por la caída en picado de su demanda).

Finlandia cuenta también con los préstamos que concede su empresa estatal de inversión *Finnish Industry Investment Ltd (TESI)*, cuyas garantías se extienden a medianas empresas con el *Programa Stabilisation financing for mid-size companies* (TESI, 2022a) o incluso a empresas finlandesas innovadoras que buscan crecimiento internacional con los préstamos convertibles del *Ventura Bridge Programme* (TESI, 2022b). A ellos deben añadirse los 600 millones de euros destinados como avales del Estado a los préstamos que los bancos están concediendo a las empresas finlandesas de transporte marítimo por su importancia en la cadena de suministros esenciales. Finalmente, habría que considerar otros 600 millones de euros en avales del Estado para beneficiar exclusivamente a la compañía aérea *Finnair*, que cubrirán el 90% del préstamo que esta solicite.

Países Bajos, por su parte, cuenta con el *Programa GO (Garantie Ondernemingsfinanciering)* y *GO-C (GO and Covid-19)*⁸, con un presupuesto de 10.000 millones de euros, mediante los cuales se conceden avales del Estado a las medianas y a las grandes empresas. La garantía estatal puede cubrir entre el 80 y el 90% del préstamo dependiendo del volumen de negocio de la empresa (por ejemplo, para préstamos inferiores a 150 millones de euros, el aval cubre como máximo 135 millones). Las pymes disponen del *Programa KKC (Kleine Kredieten Corona garantieregeling)*, con un presupuesto de 750 millones de euros, con los que el Gobierno holandés garantizará un 95% de los préstamos que estas obtengan. Aunque a finales del mes de agosto de 2021 Países Bajos

⁸ El plazo para presentar solicitudes con cargo a este programa finalizó el 15 de diciembre de 2021. Puede obtenerse más información en: <https://english.rvo.nl/subsidies-programmes/corporate-financing-guarantee-go>.

anunció que su paquete de medidas nacionales de política económica para hacer frente a la crisis por COVID-19 finalizaría el 1 de octubre de 2021, se decidió que programas como los que se acaban de mencionar (*GO* y *KKC*) se mantuvieran hasta final de año, e incluso podrían ir más allá⁹. Junto a estos dos grandes programas, hay que reconocer también la existencia de otros destinados a sectores específicos como sucede, por ejemplo, con la garantía estatal *BMKB*¹⁰ que se concede a las pymes de la agricultura, la pesca y la acuicultura del Caribe Holandés. En principio, este instrumento estará disponible hasta el 30 de junio de 2022 y cuenta con un presupuesto de 1.500 millones de euros. Al igual que sucedía en el caso de Finlandia, si las empresas de los Países Bajos estuvieran interesadas en llevar a cabo proyectos internacionales, pero no dispusieran de la financiación suficiente, podrían conseguirla a través del *Fondo de Inversión y Comercio de los Países Bajos*¹¹. Finalmente, debe mencionarse también el *Programa COL (Corona Bridging Loan)* mediante el cual se concedían préstamos a las empresas innovadoras, sobre todo *start-ups*, que ha estado vigente hasta el 17 de mayo de 2021.

Al margen de los importes consignados por los países a sus correspondientes garantías estatales y de las distintas modalidades existentes, no se han identificado en este instrumento otras diferencias dignas de reseñar. En todos los casos estudiados se cubre un porcentaje similar del préstamo que, con carácter general, oscila entre el 70% y el 90% de la cantidad que se hubiera solicitado. Sin perjuicio de que existan avales de los Estados a empresas específicas, ya sea porque son consideradas innovadoras o estratégicas, y con independencia de que pueda haber garantías estatales a sectores concretos (turismo, transporte, construcción, energía, comercio, industria, etc.), en la mayoría se observa una tendencia general a reconocer estas garantías públicas a las empresas de todos los sectores que se hayan visto afectadas por la COVID-19. Las restantes diferencias que puedan existir entre líneas de crédito, avales del Estado, garantías estatales o anticipos reembolsables, entre otras, se

⁹ De hecho, el plazo para presentar solicitudes al programa *GO* está abierto hasta el 1 de julio de 2023, según figura en la página web oficial <https://english.rvo.nl/subsidies-programmes/corporate-financing-guarantee-go>.

¹⁰ A esta garantía también pueden concurrir las pymes radicadas en Países Bajos siempre que cumplan una serie de criterios que se han establecido. Pueden consultarse en: <https://english.rvo.nl/subsidies-programmes/credit-guarantee-smes-bmkb>.

¹¹ Desde el 1 de octubre de 2021 este programa se transfiere a *Invest International*; no obstante, los términos y condiciones que estuviesen establecidos se mantienen.

limitan a cuestiones de duración temporal, tipos de interés, pagos de primas, plazos de solicitud, requisitos exigibles e importes máximos y mínimos.

Este instrumento se ha consolidado como uno de los de mayor arraigo en los países analizados, sobre todo porque, ante circunstancias como la surgida a raíz de la COVID-19, los bancos privados son reacios a otorgar préstamos y líneas de crédito (incluso contando con garantías estatales) dados los riesgos y los costes operativos. Es así como surgen estas garantías estatales que sirven para apoyar principalmente a las pequeñas empresas, microempresas y autónomos, pues tienen más complicado acceder a un préstamo o a una línea de crédito en condiciones favorables (Medas y Ture, 2020:1).

1. 3. Ventajas fiscales

Se ha convertido en una de las principales medidas compartida por todos los países seleccionados. Las ventajas fiscales se han observado en una serie de impuestos, particularmente en aquéllos con mayor capacidad recaudatoria, tal es el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Estos tres impuestos presentan cierta homogeneidad entre los países objeto de estudio, lo que permite realizar un análisis comparado: el IVA es el impuesto que ha alcanzado el mayor grado de armonización en el seno de la Unión Europea; el IS presenta características comunes al tributo español en el resto de Estados miembro; y por lo que se refiere al IRPF, aunque no todos los países cuentan con un impuesto común que grave los rendimientos del trabajo, del capital, de las actividades económicas, y las ganancias y pérdidas patrimoniales, similar al español, disponen de otras figuras impositivas que gravan las distintas fuentes de renta. También se han implementado en materia de cotizaciones sociales y en otro tipo de impuestos de carácter local o municipal, diferentes y circunscritos al ámbito de delimitación fiscal propio de cada país.

Las ventajas fiscales aportadas por cada uno de los países analizados tienden a ser bastante similares entre sí, si bien es cierto que puede variar la forma de otorgarla, bien mediante aplazamientos o concesión de fraccionamientos, bien mediante exenciones, suspensiones, limitaciones o reducciones.

En Alemania se ha optado por el aplazamiento en el pago del IVA, IS e IRPF, siempre que se justifique que, como consecuencia de los efectos económicos provocados por la COVID-19, no se puede hacer frente al pago de los impuestos correspondientes al ejercicio 2020. El Gobierno alemán también se decantó por una reducción (más bien por un ajuste) de los pagos anticipados de impuestos para el supuesto de que las empresas y los contribuyentes vieran reducidos sus ingresos (debiendo ser estos inferiores a los que se obtenían antes de la pandemia). Asimismo, hasta finales de 2020, concedió a las empresas la suspensión de las medidas coercitivas por el impago de estos tres impuestos y aprobó una reducción del tipo impositivo general del IVA, que pasó del 19% al 16%, y del tipo reducido, disminuyendo del 7% al 5%. Por último, durante todo el año 2021, el Estado bonificó el 50% de las cotizaciones sociales empresariales con cargo a los presupuestos estatales.

En una línea similar, Dinamarca también decidió diferir el pago del IVA, IS, IRPF y de las cotizaciones sociales. Por su parte, la Administración Tributaria de Finlandia ha fomentado los acuerdos de prórroga para la presentación de la declaración del IVA y del IS con empresarios y autónomos¹². Junto con este acuerdo de prórroga también se posibilita una reorganización del plan de pago de impuestos. Característico del sistema finés ha sido también la devolución temporal del IVA. Así, la Administración Tributaria de Finlandia reembolsó los pagos del IVA que hubiesen sido abonados durante los tres primeros meses del año 2020, si bien el contribuyente deberá devolver el pago del impuesto en un plazo de dos años. Además, se redujeron los tipos de interés de un 7% a un 4% para los pagos incluidos en los acuerdos de impuestos adeudados entre los meses de marzo y agosto de 2020. Finlandia no otorgó un plazo adicional para las presentaciones de las declaraciones del IVA, pero tampoco sancionó con multas su presentación tardía.

Los Países Bajos también se han decantado por el aplazamiento en el pago de impuestos, en concreto, IVA, IRPF e IS, y han incluido algunos impuestos especiales y medioambientales. La posibilidad de solicitar un aplazamiento finalizó el 31 de diciembre de 2021. Los propietarios de los negocios beneficiados por el aplazamiento fiscal debido a la COVID-19

¹² Uno de los requisitos para que la Administración Tributaria estudie la proposición del acuerdo es que, aun no habiéndose producido actividad económica alguna como consecuencia de la COVID-19, es necesario que el empresario o autónomo presente la declaración en tiempo y forma.

podrán comenzar a pagar sus impuestos diferidos a partir del 1 de octubre de 2022, durante un plazo de cinco años.

Suecia también ha optado por un aplazamiento del pago del IVA y de las cotizaciones sociales durante un año. La aplicación de este aplazamiento fiscal entró en vigor el 7 de abril de 2020, pero se pudo aplicar retroactivamente con efectos desde el 1 de enero de 2020.

España se decidió por una reducción en el pago de impuestos, especialmente del IVA y del IRPF. De hecho, las empresas afectadas por la COVID-19 han visto reducida su tributación en un 20%, llegando incluso a alcanzar la cifra del 35% para los sectores más expuestos entre los que se encuentran, la hostelería, el comercio y el turismo. También se permite el aplazamiento del pago de otras deudas tributarias durante un período de seis meses (con tres meses de carencia de intereses) que se correspondan con las declaraciones-liquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso coincidan con el segundo trimestre del año 2021. La aprobación del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, permite que se amplíe la posibilidad de utilización del mecanismo de aplazamiento a un cuarto mes sin intereses. A su vez, respecto de los aplazamientos que se puedan conceder a las declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso finalice desde el día 1 de abril hasta el 30 de abril de 2021, la Comisión Europea autorizó en su decisión de 23 de marzo de 2021 la prórroga del Marco Nacional Temporal hasta el 31 de diciembre de 2021. También se prevé la exención del pago de cotizaciones a la Seguridad Social, para aquellas empresas que se hayan visto afectadas por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) por causa de fuerza mayor relacionado con la COVID-19. Para los trabajadores por cuenta propia se establece la adaptación del pago del IVA e IRPF a los ingresos reales que hayan percibido.

Francia, al igual que España, también ha regulado una exención del pago de cotizaciones sociales, aunque en su caso se dirigió a las pymes y los autónomos incluidos en los sectores más afectados por la COVID-19 (turismo, restauración, hostelería y organización de eventos culturales)¹³. Asimismo, decidió aplazar el pago de impuestos directos, concediendo diferimientos por plazos de 12, 24 y 36 meses en función del nivel de deuda, aplazamientos que ha hecho extensibles al pago de las cotizaciones sociales. Sin embargo, el pago de los impuestos indirectos (como el IVA) ha de hacerse en las fechas de vencimiento. A diferencia de otros países,

¹³ Esta medida fue suprimida el 31 de agosto de 2021.

Francia ha destinado un presupuesto de 10.000 millones de euros como consecuencia de la reducción permanente de su IS.

Grecia también optó por un aplazamiento del pago de impuestos y de las cotizaciones sociales, al igual que Italia, pero en este último caso sólo en el IS y el IRPF. Por lo que se refiere al pago del IVA y de las cotizaciones sociales, el Gobierno italiano estableció una suspensión dirigida a todas las empresas con una facturación inferior a 50 millones de euros en el año 2019 que hubieran registrado una caída del 33%, como mínimo, en noviembre de 2020 respecto del mismo mes de 2019¹⁴. Por último, Portugal recoge ventajas fiscales similares, decantándose por el aplazamiento del pago del IVA e IS durante el primer semestre de 2021.

1. 4. Medidas de recapitalización

Las medidas de recapitalización, a través de la inyección de dinero público a empresas no financieras, han sido utilizadas mayoritariamente por los países del norte de Europa. Así, Alemania otorgó un total de 1.250 millones de euros como ayuda estatal por la necesidad de recapitalización de la empresa *TUI (Touristik Union International)*, especialmente ligada al sector turístico, que opera con cadenas hoteleras, barcos de cruceros, compañías aéreas, agencias de viajes y operadores turísticos. También es destacable la garantía estatal a favor de una línea de crédito renovable para la compañía aérea escandinava *SAS (Scandinavia Airlines Systems)*, medida compartida por Dinamarca y Suecia, ya que opera con ambos países que, a su vez, son sus dos principales accionistas. Inicialmente, esta línea de crédito se cifró en 305 millones de euros garantizada al 90% por los dos Estados miembro. Finalmente, la contribución de Dinamarca y Suecia a la recapitalización de *SAS* se elevó hasta los 1.000 millones de euros. Finlandia también se ha decantado por la utilización de este instrumento para ayudar a su principal compañía aérea *Finnair*¹⁵, en su caso por un total de 286 millones de euros. Por último, para los Países Bajos, la inyección de capital público en algunas empresas también ha tenido un notable interés. La inyección se ha producido también en una compañía aérea, *KLM*, la más importante del país, que forma parte de *Air France-KLM*, y conecta al Estado miembro con el resto de países y con las

¹⁴ Esta suspensión se mantuvo hasta el 16 de marzo de 2021.

¹⁵ Esta compañía tiene gran relevancia porque garantiza los servicios aéreos nacionales e internacionales de Finlandia.

regiones neerlandesas de ultramar. A diferencia de los casos anteriores, el importe que se ha destinado a esta medida es bastante superior, un total de 3.400 millones de euros que proceden de préstamos de un consorcio de bancos y de un préstamo subordinado del Estado.

En contraposición a lo sucedido en los países del norte de la Unión, en los del sur solamente España, Francia y Portugal han optado por hacer uso de esta medida. España utilizó el *Fondo de Recapitalización de empresas afectadas por la COVID-19* (Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Comercio), que es gestionado por la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), una sociedad mercantil público-privada adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Este *Fondo*, con una dotación de 1.000 millones de euros, tiene por objeto fortalecer y recuperar la solvencia de empresas de tamaño mediano de cualquier sector con un importe neto de la cifra de negocios de entre 10 y 400 millones de euros¹⁶, que no hubieran tenido problemas de viabilidad con anterioridad a la pandemia, que son viables a medio y largo plazo y que se están viendo afectadas por la COVID-19. Las operaciones financiadas con cargo al *Fondo* pueden oscilar entre 4 y 25 millones de euros por beneficiario si se trata de medianas y grandes empresas (entre 2,5 y 15 millones de euros en el caso de que el beneficiario sea una pyme). Estas operaciones de apoyo público temporal podrán otorgarse hasta el 30 de junio de 2022, pudiendo ampliarse automáticamente en caso de sucesivas prórrogas del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19.

Por su parte, Francia también se ha decantado por este tipo de medida ante la necesidad de recapitalización de *Air France*, importante compañía aérea francesa que forma parte del grupo *Air France-KLM* porque conecta el país con sus territorios de ultramar, garantiza la conectividad de Francia con otros países y mantiene un elevado número de puestos de trabajo. De

¹⁶ Las empresas que sobrepasen el importe máximo de los 400 millones de euros de facturación y justifiquen no haber podido acceder al *Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas* gestionado por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), por no alcanzar el importe mínimo por beneficiario requerido por este *Fondo*, también podrán ser beneficiarias del *Fondo de Recapitalización*. Precisamente, la compañía Plus Ultra Líneas Aéreas recibió 53 millones de euros a través de este *Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas*, operación que fue muy cuestionada porque la empresa no parecía cumplir con el carácter estratégico y los requisitos de viabilidad.

todas las medidas de recapitalización analizadas es la de mayor cuantía, 4.000 millones de euros en préstamos bancarios garantizados por el Estado en un 90% y 3.000 millones de euros en préstamos directos con carácter excepcional del Estado francés en su calidad de accionista.

El 22 de diciembre de 2021 la Comisión Europea ha aprobado, en el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal, por un valor de 71,4 millones de euros, la recapitalización de *TAP Air Portugal*¹⁷, la principal aerolínea de Portugal, clave en el crecimiento de su sector turístico¹⁸. Con esta medida se pretende compensar las pérdidas que la compañía aérea registró entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021 como consecuencia de las restricciones a los viajes implementadas para limitar la propagación del coronavirus. A elección del Gobierno portugués, la forma de la medida de recapitalización será, bien la inyección de capital público, bien un préstamo convertible en capital. El 21 de diciembre de 2021 también se aprobó, por parte de la Comisión Europea, una ayuda de reestructuración valorada en 2.550 millones de euros para permitir que el Grupo de Transportes Aéreos Portugueses SGPS S.A. y la aerolínea *TAP Air Portugal* logaran de nuevo su viabilidad.

Grecia e Italia son los dos únicos países del sur objeto de estudio que no han utilizado estas medidas de recapitalización. No obstante, también han prestado apoyo a sus principales compañías aéreas, si bien no han adoptado la específica forma de inyección de capital público en la empresa concreta o, en su caso, la conversión de préstamos en capital. Estos dos países han optado por la ayuda en forma de subvenciones directas. De hecho, el 26 de julio de 2021 la Comisión Europea aprobaba un plan de 110 millones de euros para compensar las pérdidas que el Aeropuerto Internacional de Atenas había experimentado entre el 23 de marzo y el 30 de junio de 2020, mediante una subvención directa y la cancelación de los derechos de concesión. En el caso de Italia, la Comisión Europea aprobó el 5 de julio de 2021 una subvención directa, por valor de 39,7 millones de euros, para compensar a *Alitalia* las pérdidas sufridas en determinadas

¹⁷ Esta nueva medida de recapitalización se suma a las dos anteriores que la Comisión aprobó el 23 de abril de 2021, por las pérdidas experimentadas entre el 19 de marzo y el 30 de junio de 2020, por valor de 462 millones de euros; y el 21 de diciembre de 2021, por las pérdidas sufridas entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2020, por valor de 107,1 millones de euros.

¹⁸ En 2019, año previo a la pandemia, esta compañía aérea representaba más del 50% de las llegadas y salidas del Aeropuerto Internacional de Lisboa.

rutas entre el 1 de marzo y el 30 de abril de 2021¹⁹. Si bien es cierto que *Alitalia* cesó sus operaciones el 14 de octubre de 2021 por los problemas financieros que arrastraba, a partir del día siguiente sus operaciones fueron sustituidas por *ITA-Italia Trasporto Aéreo*.

La conclusión que se deriva del análisis realizado es clara: nos encontramos ante una serie de ayudas de recapitalización que se centran en inyecciones de capital público en grandes operadores turísticos y en compañías aéreas, dos de los sectores que se han visto más afectados como consecuencia de las restricciones a la movilidad impuestas por los Estados miembro para evitar la propagación del SARS-CoV-2, garantizando la continuidad de la actividad y el mantenimiento de miles de puestos de trabajo.

2. MEDIDAS DE POLÍTICA DE EMPLEO

2. 1. Medidas de ajuste temporal de empleo

Los Estados miembro, con carácter general, han gastado ingentes cantidades de dinero público en programas de ajuste temporal de empleo. La propia evolución de la pandemia, la expansión del virus y la aparición de diferentes olas nos permite distinguir dos fases en las que las medidas a adoptar en relación con el mercado laboral también son diferentes: (i) la *fase de contención* para evitar la propagación del coronavirus y (ii) la *fase de recuperación*. En la fase de contención, la prioridad era impedir mayores disrupciones sobre el mercado laboral, evitando que los trabajadores que serán necesarios cuando esta finalice acaben en situación de desempleo y, a su vez, evitar la quiebra de las empresas que podían continuar siendo viables en la fase de recuperación. En cambio, en esta fase la prioridad debería estar en aquellas medidas con un mayor impacto sobre el crecimiento y sobre los sectores que sean más viables tras la crisis.

¹⁹ Esta decisión se suma a las anteriores de: el 4 de septiembre de 2020, para compensar los daños sufridos entre el 1 de marzo y el 15 de junio de 2020, por valor de 199,45 millones de euros; el 29 de diciembre de 2020, para mitigar las pérdidas comprendidas entre el 16 de junio y el 31 de octubre de 2020, por valor de 73 millones de euros; el 26 de marzo de 2021, para compensar los daños sufridos entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020, por una cifra de 24,7 millones de euros; y de 17 de mayo de 2021, para aprobar una subvención directa de 12,8 millones de euros para compensar los daños del mes de enero de 2021.

En la fase de contención, los esfuerzos por parte de las autoridades nacionales se centraron en evitar grandes aumentos del paro, así como los elevados costes de todo tipo que conlleva la ruptura de la relación laboral entre trabajadores y empresarios. Es en esta fase donde las medidas de ajuste temporal de empleo adquieren su razón de ser. Algunos estudios (Fernández-Gil, 2020:19-20) han demostrado la efectividad de este tipo de medidas a partir de la comparación de la tasa de desempleo estimada por la Ley de Okun con la tasa de desempleo efectiva. Los resultados revelan que la Ley de Okun se convierte en una buena herramienta para explicar el paro en la zona del euro en la crisis de 2008, ya que la variación de la tasa de paro prevista por esta Ley y la que realmente se obtuvo fue prácticamente idéntica. Sin embargo, cuando el estudio se realizó para los dos primeros trimestres de 2020, la Ley predecía un fuerte aumento de la tasa de paro que, finalmente, no se materializó gracias a la utilización de programas como los de ajuste temporal de empleo. Este mismo estudio reseña que España fue el Estado miembro que consiguió evitar el mayor aumento de la tasa de desempleo con la utilización de los ERTE. En cambio, otros países que también han hecho uso de este tipo de medidas no han conseguido resultados tan favorables. Este ha sido el caso de Alemania, donde el famoso *Kurzarbeit* no ha frenado el aumento del desempleo tanto como en España debido a que este mecanismo ya se aplicaba antes de la COVID-19.

Una comparativa entre los Estados miembro objeto de estudio nos permite afirmar que estas medidas de ajuste temporal de empleo han sido utilizadas por todos los países, pero existen notables diferencias entre ellos. Así, han tenido un papel marginal en Portugal y Finlandia, donde no han llegado a afectar al 5% de su fuerza laboral, y un mayor protagonismo en Alemania, Italia, Francia, Países Bajos y España. En el mes de mayo de 2020, más del 45% de la fuerza laboral en Francia e Italia estaba bajo sus correspondientes programas de ajuste temporal de empleo, mientras que en España y en Alemania este porcentaje era del 25%.

Las diferencias entre países no sólo residen en su mayor o menor afectación a las personas trabajadoras, sino también en el grado de cobertura de estos programas. En Alemania, la cantidad cubierta por la Agencia Federal de Empleo (antes de la pandemia) era del 60% de la diferencia en los ingresos netos para las personas sin hijos y del 67% para las que los tenían (Christl et al., 2021). La llegada de la COVID-19 hizo que este sistema ampliara su protección, de manera que los trabajadores que recibieron su prestación durante más de cuatro meses, en el año 2020,

vieron cubierta dicha diferencia en los ingresos netos en un 70% y un 77% (según si es un trabajador sin hijos o con hijos, respectivamente) durante el quinto y el sexto mes. A partir del séptimo mes, se aumentó a un 80% y un 87% para ambos casos. Además, para que el empresario pueda hacer uso de este sistema se requiere que, como mínimo, el 10% de sus empleados se vean afectados por la falta de trabajo (antes de la pandemia este límite se situaba en el 30%). Este esquema ha estado vigente hasta finales del mes de marzo de 2022, mientras que antes de la pandemia tenía un período máximo de doce meses.

En el caso de Dinamarca, el Estado cubre el 75%, pudiendo alcanzar el 90% si el trabajador realiza su trabajo por horas. Este esquema de compensación temporal tenía prevista una vigencia inicial que iba del 9 de marzo al 9 de junio de 2020; sin embargo, se fue prorrogando sucesivamente a lo largo de todo el año, y se vio la necesidad de seguir aplicándolo en 2021, a medida que se iban incrementando las tasas de contagio y se mantenían las estrictas restricciones a la movilidad. Por su parte, el ERTE holandés, que recibe la denominación *NOW (Noodfonds Overbrugging Werkgelegenheid)*, cubría hasta el 85% de la masa salarial, pero ha dejado de aplicarse desde el 1 de octubre de 2021, fecha en la que se ha puesto fin a buena parte del paquete de medidas adoptadas a raíz de la COVID-19. Esto significa que Países Bajos retoma su Reglamento de Reducción de Horas Laborales (*WTV*), que será utilizado por los empresarios que se vean afectados por circunstancias excepcionales a corto plazo (que no sean consideradas riesgo empresarial) y que no necesariamente tienen por qué estar relacionadas con la COVID-19. Algo diferente se muestra la aplicación de esta medida en Suecia, país en el que la parte cubierta por el Estado es algo menor, un 75% hasta finales del mes de marzo de 2021, porcentaje que ha caído hasta el 50% a partir de esta fecha.

Si nos centramos en la protección otorgada por estas medidas en los países del sur, podemos reseñar que, en Portugal, el Estado protege el 70% de las dos terceras partes de la remuneración bruta del trabajador; en Italia se cubre el 80% del salario (el ERTE italiano conocido como *Cassa Integrazione Guadagni* se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2021); en Francia, desde el 1 de septiembre de 2021, la protección alcanza al 60% (antes era de un 70%); y en España, el 70%, pero a partir del séptimo mes desciende hasta el 50%. En Grecia la aplicación de esta medida difiere de los casos anteriores, ya que establece un pago de 534 euros por cada período de 30 días en que el contrato de trabajo esté suspendido.

Independientemente del porcentaje de la fuerza laboral que se halle bajo el paraguas de protección que otorgan estas medidas de ajuste temporal de empleo y del grado de cobertura establecido por cada uno de los países objeto de estudio, su efectividad comienza a ser menor en la fase de recuperación económica, contrastando con la mayor efectividad que proporcionó su ejecución en la fase de contención. Son medidas que están pensadas para evitar los impactos negativos de un *shock* económico temporal, pero que pierden su efectividad de prolongarse en el tiempo.

2. 2. Medidas dirigidas a los trabajadores autónomos

La última de las medidas analizada incide en la situación de los trabajadores por cuenta propia. Debe tenerse en cuenta que las pequeñas unidades económicas, entre las cuales cabe incluir a los trabajadores por cuenta propia con o sin asalariados, generan el 70% del empleo mundial (Organización Internacional del Trabajo, 2019:9). En el ámbito de la Unión Europea, la Estrategia Europa 2020 subrayaba la importancia del trabajo por cuenta propia en aras de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Comisión Europea, 2020b). Por ello, hemos considerado interesante realizar un análisis comparativo que se centre en este colectivo de trabajadores.

Finlandia concedió, desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de noviembre de 2021, una prestación por desempleo a los trabajadores por cuenta propia que se hallasen en esta situación como consecuencia de la COVID-19 o que obtuviesen unos ingresos por el ejercicio de su actividad empresarial por un importe inferior a 1.089,67 euros. La cuantía de esta prestación fue de 500 euros mensuales, desde junio de 2020 hasta final de año, reduciéndose a 300 euros al mes desde comienzos de 2021 hasta su finalización en el mes de noviembre de este mismo año.

Al igual que Finlandia, España también estableció una figura similar que, en este caso, recibió la denominación de *prestación extraordinaria por cese de actividad*, que corre a cargo de la Seguridad Social. Para poder acceder a ella era necesario que el autónomo acreditase, sólo en el supuesto de que su actividad no se hubiera suspendido por la declaración del estado de alarma, una reducción en su volumen de facturación de un 75% en el mes anterior a la solicitud (porcentaje que se compararía con la media obtenida en el semestre anterior). El importe de dicha prestación dependía de la base reguladora del autónomo, ya que se fijó en un 70% de esta. Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía en Finlandia, la duración era de

un mes, período durante el cual el autónomo no tendría que pagar cotización a la Seguridad Social, y el período que comprendía la prestación por cese de actividad se entendía como efectivamente cotizado.

Las medidas que han afectado a los trabajadores por cuenta propia no se reducen al apartado del empleo. Este colectivo también se ha visto beneficiado por la concesión de subvenciones directas. Así ha sido en Alemania, Dinamarca, Países Bajos, España, Francia, Grecia e Italia. Al analizar las subvenciones directas, ya se pusieron de manifiesto las diferencias existentes entre países, en relación con la cuantía de este tipo de ayudas, encontrándose las más significativas en las concedidas a los trabajadores autónomos. Así, por ejemplo, mientras en Grecia la subvención directa por la pérdida de ingresos que recibía un trabajador por cuenta propia se estableció en un pago único de 800 euros, en Dinamarca un autónomo recibía prácticamente 3.000 euros al mes, que podía elevarse hasta 6.000 euros si el cónyuge del autónomo trabajaba como empleado.

En el caso de Alemania, los autónomos que no hubieran podido beneficiarse del programa de ayuda temporal (el último de ellos *Bridging Assistance IV*) podrían optar por los esquemas *Fresh Start Assistance Plus* y *Fresh Start Assistance 2022*. El primero de estos dos se desarrolló entre los meses de julio a diciembre de 2021; y el segundo está previsto para el período de enero a marzo de 2022. Ambos proporcionan una ayuda de 1.500 euros mensuales.

Los autónomos también se habrían visto beneficiados por los préstamos que se les han concedido. Tal es el caso de Alemania que, con su *Immediate Assistance Programme*, a través de su banco estatal *KfW*, facilita un aval a los préstamos concedidos por los bancos comerciales a los autónomos, garantizando entre el 80% y el 90% del préstamo²⁰. Países Bajos ha garantizado a sus trabajadores por cuenta propia préstamos bajo el *Programa TOZO (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstanding ondernemers)*, al que se puso fin el pasado 30 de septiembre de 2021. Por lo que se refiere a los países del sur analizados, España incluye a los autónomos como beneficiarios de las líneas de avales del ICO. De manera análoga, los autónomos en Francia también pueden solicitar en sus bancos habituales préstamos garantizados por el Estado.

²⁰ Los autónomos tienen la posibilidad de decantarse por varias modalidades de préstamo según lleven en el mercado un período superior o inferior a cinco años. Existen también los denominados préstamos instantáneos.

Para finalizar, cabe señalar que los trabajadores por cuenta propia también han podido beneficiarse de diferentes ventajas fiscales. Esto es lo que ha sucedido en Finlandia, en relación con la posibilidad de posponer la presentación de las declaraciones de IVA e IS y de solicitar la reorganización del plan de pago de impuestos. Los Países Bajos también contaban con ventajas fiscales, principalmente aplazamientos en el pago de impuestos, que se dieron por finalizadas el 1 de octubre de 2021. En los países del sur también se han contemplado ventajas fiscales para el colectivo de autónomos. En España se estableció un aplazamiento bonificado en el pago de impuestos y, más específicamente, se optó por adaptar el pago del IVA e IRPF a los ingresos reales que percibiesen los trabajadores por cuenta propia. Francia permitió a los autónomos que solicitasen planes de diferimiento del pago de su deuda tributaria y, para las situaciones más difíciles derivadas de la pandemia, incluso una condonación de impuestos directos, concretamente, del Impuesto sobre la Renta y de la contribución económica territorial. Finalmente, Portugal estableció que los trabajadores por cuenta propia pudieran beneficiarse del aplazamiento en el pago de IVA e IS durante un período de tres a seis meses.

A MODO DE SÍNTESIS: UNA REFLEXIÓN FINAL

Como conclusión, podemos señalar que todos los Estados miembro que han sido objeto de estudio se han decantado por la aprobación de un conjunto de medidas de carácter generalista muy similar. Solamente existen dos pequeñas excepciones: (i) una referida a las medidas de ajuste temporal de empleo en Finlandia, ya que a pesar de que utiliza este instrumento lo hace de un modo marginal; y (ii) otra en relación con las ayudas de recapitalización a empresas no financieras, dentro de las cuales Grecia e Italia no han presentado, hasta la fecha de cierre de este artículo, ninguna medida relacionada con la inyección de capital público a estas entidades. De manera que una primera impresión de lo acontecido puede resumirse en que los Estados miembro, independientemente de su ubicación en el norte o el sur de Europa, han optado por aplicar preferentemente instrumentos de carácter fiscal, propiamente dichos, y vinculados con la protección al empleo y el mercado de trabajo.

Ahora bien, al analizar el contenido de cada una de las medidas afloran diferencias sustanciales, sobre todo en materia de subvenciones directas, garantías estatales, ayudas de recapitalización y ajuste temporal de empleo.

En algunos casos, la contraposición entre las medidas que han sido adoptadas con carácter preferente por los países de Europa del norte en detrimento de los del sur es clara. Así, por ejemplo, las ayudas de recapitalización han sido más bien características de los Estados miembro del norte; en cambio, las medidas de ajuste temporal de empleo suelen ser predominantes en los países del sur, quizá debido a que es en estos países donde azota con mayor virulencia el problema del desempleo, la economía sumergida y todas las disfuncionalidades propias que caracterizan a los mercados de trabajo de esta parte de la Unión Europea. Ahora bien, hay otro tipo de medidas en las que no existe esa clara diferenciación entre unos y otros, y donde los parámetros principales de una medida son compartidos por ambos grupos de países, como sucede con el porcentaje mínimo exigible en la caída del volumen de facturación para poder optar a la concesión de una subvención directa: España e Italia serían los únicos de los Estados miembro del sur de Europa que vienen a exigir el mismo porcentaje del 30% como hacen los países de Europa del norte.

En definitiva, aunque a primera vista no existen diferencias apreciables en el conjunto de medidas de política económica aplicadas por los Estados miembro que han sido objeto de estudio, al realizar un análisis más exhaustivo del contenido propio de cada una de ellas (beneficiarios, requisitos, importe, cantidad presupuestada, plazos...) comienzan a aflorar algunas diferencias que se acentúan sobre todo cuando se comparan los dos grupos de países: los de la Unión Europea del norte y los del sur.

BIBLIOGRAFÍA

Business Finland (2022), “RDI loans in disruptive circumstances”, <https://www.businessfinland.fi/en/for-finnish-customers/services/funding/rdi-loans-in-disruptive-circumstances> (19-03-2022).

Christl, Michael, De Poli, Silva, Hufkens, Tine, Peichl, Andreas & Ricci, Mattia (2021), “The role of short-time work and discretionary policy measures in mitigating the effects of the Covid-19 crisis in Germany”, *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, N° 04/2021.

Comisión Europea (2020a), *Comunicación de la Comisión. Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a*

respaldar la economía en el contexto del actual brote de Covid-19. Diario Oficial de la Unión Europea, de 20 de marzo de 2020 (C/2020/1863).

Comisión Europea (2020b), *Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: Apoyo a empresarios y autónomos*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=952> (19-03-2022).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2020), *Informe anual de la CNMC sobre las ayudas públicas en España*, de 18-12-2020 (IAP/CNMC/001/20).

Décret n° 2021-1581 du 7 décembre 2021 relatif au fonds de solidarité, à l'aide « coûts fixes rebond », à l'aide « nouvelle entreprise rebond », à l'aide « loyer » à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. Journal Officiel de la République Française, n° 0285 du 8 décembre 2021, Texte n° 5.

Decreto-Legge “*Cura Italia*”, Decreto-Legge, 17 de marzo de 2020, n. 18, “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”. Gazzetta Ufficiale n. 70, 17 marzo 2020, Edizione straordinaria.

Decreto-Legge “*Sostegno*”. Decreto-Legge, 22 de marzo de 2021, n° 41, “*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*”. Gazzetta Ufficiale n. 70, 22 marzo 2021, Serie Generale.

Decreto-Legge “*Sostegno bis*”. Decreto-Legge, 25 maggio 2021, n° 73, “*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”. Gazzetta Ufficiale n. 123, 25 maggio 2021, Serie Generale.

- Fernández-Gil, Álvaro Leandro (2020), *La efectividad de la política fiscal en tiempos de Covid*, Informe de CaixaBank Research, IM10, pp. 19-20.
- Ferrari, Juan, Faes, Ignacio, López, Estela, Martínez, Maite, Álvarez, Ángel y Daniel, Rafael (2021), “España inyecta para toda la tercera ola el mismo volumen de ayudas que Alemania cada 15 días”, *El Economista*, 23-01-2021.
- Finnvera (2022), “Finnvera’s solution for working capital needs”, <https://www.finnvera.fi/eng/growth/current-news-for-smes#toc--finnvera-s-solution-for-working-capital-needs-> (19-03-2022).
- Haroutunian, Stephan, Osterloh, Steffen and Sławińska, Kamila (2021), “The initial fiscal policy responses of euro area countries to the COVID-19 crisis”, *ECB Economic Bulletin*, Issue 1/2021.
- Hernández de Cos, Pablo (2021), “La respuesta de la política monetaria del Banco Central Europeo a la crisis del COVID-19”, *Revista Economistas España 2020. Un balance*, pp. 4-5.
- Kirschen, Etienne-Sadi (1978), *Nueva Política Económica Comparada*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Medas, Paulo. y Ture, Elif (2020), *Apoyo de los bancos públicos a los hogares y empresas*, Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19, Fondo Monetario Internacional, pp. 1-4.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2022), <https://www.mef.gov.it/en/covid-19/Support-for-businesses-and-the-economy-00001/> (9-03-2022).
- Ministry of Economic Affairs and Employment. Finnish Government (2022), *A new application round on business cost support and closure compensation*, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/a-new-application-round-on-business-cost-support-and-closure-compensation> (05-2-2022).

Ministry of Finance (2020), *Denmark's National Reform Programme 2020*, <https://en.fm.dk/media/18049/denmark-s-national-reform-programme-2020.pdf> (20-03-2022).

Netherlands Enterprise Agency (2022), “Coronavirus (COVID-19): support and information”, <https://english.rvo.nl/subsidies-programmes?filter3=8563> (19-03-2022).

Olías, Laura y Plaza, Analía (2021), “Por qué las empresas no han pedido miles de millones en ayudas directas por la crisis de la COVID”, *elDiario.es*, 08-09-2021.

Organización Internacional del Trabajo (2019), *Small Matters. Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs* (1ª ed.), Unidad de Producción de Publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo, Código: DTP-JMB-ICA, p. 9.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020), *Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*, Informe preparado por el Centro para el Emprendimiento, las PYMES, las Regiones y las Ciudades (CFE) de la OCDE para su discusión por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre las PYMES y el Emprendimiento (WPSMEE).

Portaria n.º 271-A/2020, Regulamento do Programa Apoiar. Diário da República n.º 229/2020, 2º Suplemento, Série I de 2020-11-24.

Portaria n.º 69-A/2021, de 24 de marzo de 2021, Altera o Regulamento do Programa Apoiar. Diário da República n.º 58/2021, Série I de 2021-03-24, páginas 40 a 43.

Portaria n.º 168-B/2021, de 2 de agosto de 2021, Altera o Regulamento do Programa Apoiar. Diário da República n.º 148/2021, 2º Suplemento, Série I de 2021-08-02.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Boletín Oficial del Estado, núm. 67, de 14 de marzo de 2020, páginas 25390 a 25400.

Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19. Boletín Oficial del Estado, núm. 62, de 13 de marzo de 2021, páginas 29126 a 29168.

Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Boletín Oficial del Estado, núm. 221, de 15 de septiembre de 2021, páginas 112378 a 112409.

Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Comercio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021, por el que se establece el funcionamiento del Fondo de recapitalización de empresas afectadas por la COVID-19. Boletín Oficial del Estado, núm. 143, de 16 de junio de 2021. Texto consolidado, última modificación: 18 de diciembre de 2021.

TESI, Finnish Industry Investment Ltd. (2022a), “Stabilisation financing for mid-sized companies”, <https://www.tesi.fi/en/for-companies/stabilisation-financing/> (19-03-2022).

TESI, Finnish Industry Investment Ltd. (2022b), “Venture Bridge for innovative companies”, <https://www.tesi.fi/en/for-companies/venture-bridge/> (19-03-2022).

Val, Eusebio (2021), “Francia pondrá fin a las generosas ayudas para paliar la crisis de la covid”, *La Vanguardia*, 31-08-2021.