

## Razones por las que los saldos operativos netos son un indicador distorsionado de los beneficios que obtiene un Estado miembro del presupuesto de la Unión

### PRINCIPALES CONCLUSIONES

Los cálculos del saldo presupuestario operativo implican que el gasto de la Unión es un juego de suma cero. Pero esto no es coherente con el argumento central de que el gasto de la Unión genera un valor añadido europeo. Así pues, considerar los saldos netos operativos como indicador del «beneficio neto» que obtiene un Estado miembro de las actividades presupuestarias de la Unión puede arrojar resultados engañosos, tal como se demuestra en los puntos a continuación.

En primer lugar, el gasto de la Unión puede generar más valor añadido que el gasto nacional debido a las economías de escala (es decir, una provisión más barata de un bien público a nivel central) y efectos de umbral (esto es, la no provisión de un bien público deseado a escala de los Estados miembros debido a las limitaciones presupuestarias). Asimismo, se puede obtener valor añadido europeo de los efectos transfronterizos de los fondos de la Unión. Esas externalidades positivas surgen debido a la transferencia de conocimientos y los efectos secundarios del aumento del comercio transfronterizo o de las inversiones procedentes del Estado miembro beneficiario original.

En segundo lugar, hay ciertos tipos de gasto, como los gastos externos de la Unión, que no se asignan directamente a los Estados miembros y, por tanto, no se tienen en cuenta al calcular el saldo presupuestario operativo. Pero el gasto externo puede beneficiar potencialmente a todos los Estados miembros (por ejemplo, mediante el aumento del comercio y la reducción de los costes de la migración).

En tercer lugar, aun cuando los fondos puedan asignarse con una certeza razonable a un destinatario situado en un Estado miembro, en la práctica no está claro qué Estado miembro se beneficia económicamente de esos fondos. Por ejemplo, una cantidad importante de los fondos de cohesión que fluye a las regiones rezagadas económicamente va a parar a empresas multinacionales con sede en otros Estados miembros y dentro de esas empresas los beneficios se reparten, a su vez, entre el capital y la mano de obra procedentes de diferentes Estados miembros. Por ende los beneficios de un fondo no permanecen necesariamente en su totalidad en el país destinatario y, sin embargo, los saldos presupuestarios operativos suscriben todos los beneficios del fondo al Estado miembro en el que se efectúan los pagos.

En cuarto lugar, las transferencias de la Unión han ayudado históricamente a la comunidad europea a alcanzar importantes acuerdos de integración. Por ejemplo, el Fondo de Cohesión fue un instrumento importante para alcanzar la unanimidad en relación con el Tratado de Maastricht. Las medidas de integración de gran calado, que son posibles gracias al gasto de la Unión, benefician al conjunto de la Unión, pero no se reflejan en los saldos presupuestarios operativos.

## Los saldos netos operativos deben interpretarse con gran cautela

Para cada ejercicio anual, la Comisión Europea calcula y publica los saldos presupuestarios operativos de todos los Estados miembros de la Unión en su Informe financiero sobre el presupuesto de la Unión<sup>1</sup>. **El interés por este indicador se remonta al menos a la década de los años ochenta, cuando el Reino Unido comenzó a quejarse de un supuesto «desequilibrio presupuestario».** Desde entonces, los responsables de la formulación de políticas, los partidos políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés adquirieron la costumbre de evaluar el «beneficio» que obtienen los Estados miembros de los gastos de la Unión centrándose sobre todo —y, a veces, en exclusiva— en este saldo neto. Los saldos presupuestarios operativos se limitan a comparar los pagos de recursos propios de un país con los reflujos identificables (es decir, los gastos asignados). **La Comisión nunca publica los cálculos de los saldos presupuestarios operativos sin antes incidir en que este indicador no es adecuado para medir los beneficios que obtiene un Estado miembro del gasto de la Unión.**<sup>2</sup>

Estas advertencias son muy significativas. En primer lugar, la propia composición de los saldos presupuestarios operativos tiene propiedades que llevan a conclusiones erróneas. Por ejemplo, los saldos presupuestarios operativos se calculan aritméticamente y los pagos de recursos propios se escalan artificialmente para igualar con precisión los gastos asignados, lo que resulta en cero. Por lo tanto, **este indicador supone implícitamente que la distribución de los beneficios del gasto de la Unión sigue la lógica de un juego de suma cero** [véase el briefing «The net operating balances: Variants, emerging numbers and history» (Los saldos operativos netos: variantes, nuevas cifras e historia)]. En segundo lugar, **muchos de los posibles beneficios derivados de pertenecer a la Unión no se pueden evaluar sobre la base de los datos presupuestarios.** Es el caso, por ejemplo, del mercado único, que ha aumentado el crecimiento y el empleo, o la repercusión de las normas ambientales, de seguridad laboral y de consumo en el bienestar y la salud de los ciudadanos [véase el briefing «The benefits of EU membership are not measured by net operating balances» (Beneficios de la pertenencia a la Unión: no se miden en función de los saldos operativos netos)].

Este documento arroja luz sobre un punto específico de la crítica: **los saldos presupuestarios operativos no son un indicador fiable de los beneficios que obtiene un Estado miembro de los gastos de la Unión.**

## No se considera el valor añadido europeo

El primer error de base es considerar los saldos presupuestarios operativos como un juego de suma cero. Por definición, todos los saldos netos positivos y negativos de los Estados miembros se anulan entre sí. **Esto hace que el indicador del saldo presupuestario operativo sea incapaz de detectar cualquier valor añadido que genere el gasto de la Unión.** La idea de tener un presupuesto a nivel europeo es que este debe financiar principalmente las políticas que aporten un beneficio mayor que el gasto nacional, produciendo así un «resultado de suma positiva». El valor añadido europeo puede proceder de diferentes fuentes, tal como se enumera a continuación.

**Economías de escala:** la realización de tareas específicas a escala de la Unión puede ser más barata que a escala nacional debido a las economías de escala. En el estudio de caso 1 y en el gráfico 1, se describen esas potenciales economías de escala utilizando el ejemplo de las representaciones externas de la Unión.

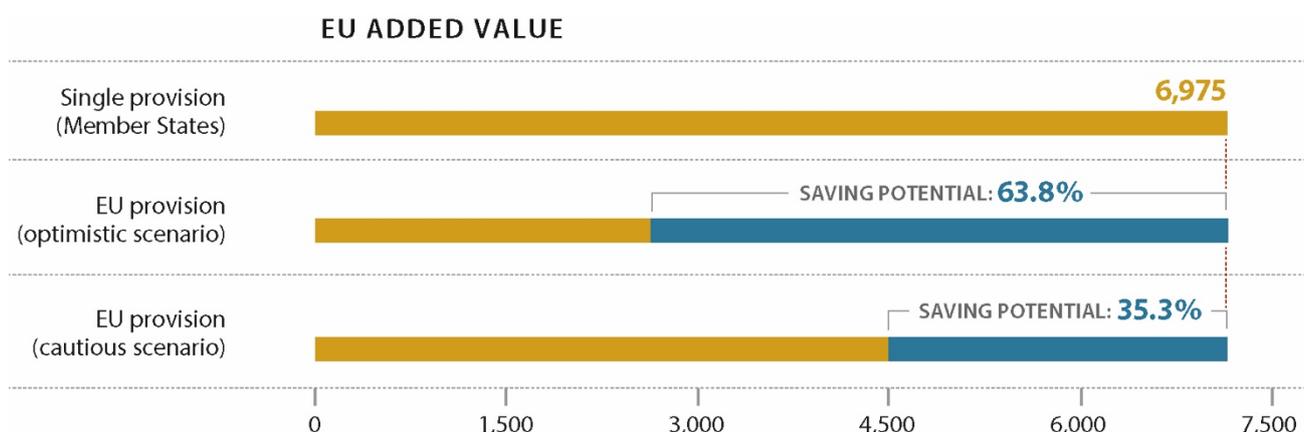
El *Brexit* es otro ejemplo. **Una sola Dirección General de la Comisión Europea presta un servicio a los Estados miembros que de otro modo tendrían que prestar los ministerios nacionales.** Tras su salida de la Unión, **el Reino Unido creó un nuevo ministerio, el Departamento de Comercio Internacional. Los gastos administrativos de esta nueva institución son un indicador (negativo) de las economías de escala de las actividades de la Unión.** El resto de los Estados miembros ahorran anualmente el equivalente, pero estos ahorros no se reflejan en ninguna estadística del saldo presupuestario operativo.

Estudio de caso 1: las potenciales economías de escala de las representaciones exteriores de la Unión

Para mejorar el gasto de la Unión, debemos considerar también las economías de escala. Por ejemplo, **se ha estudiado en qué medida ayudaría a los Estados miembros a ahorrar dinero la sustitución de las embajadas y consulados nacionales por su equivalente europeo.** Para los países pequeños, en particular, la financiación de las representaciones exteriores en todo el mundo puede ser un ejercicio bastante costoso en términos per cápita.

En comparación con la disposición nacional, las embajadas comunes de la Unión «con 27 banderas» podrían obtener economías de escala considerables. En el gráfico 1 se cuantifica este posible ahorro de costes —sin que se produzca ningún deterioro del servicio (es decir, manteniendo el personal para todos los idiomas) ni de la cobertura regional— entre el 35 % (escenario prudente) y el 64 % (escenario optimista) del gasto nacional total.

Gráfico 1. Ahorro potencial de los costes de las embajadas y consulados europeos en 2011 (en millones de euros)



**EU Added Value : Valor añadido UE ; Single provision (Member States) : Financiación Estados miembros únicamente; EU provision (optimistic scenario) : Financiación UE (escenario optimista) ; EU provision (cautious scenario) : Financiación UE (escenario prudente)**

Fuente: Bassford, Matthew; Sophie-Charlotte Brune; James Gilbert; Friedrich Heinemann; Florian Misch; Marc-Daniel Moessinger; Steffen Osterloh y Stefani Weiss (2013): «[The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?](#)» (El valor añadido europeo del gasto de la Unión: ¿Puede la Unión ayudar a sus Estados miembros a ahorrar dinero?), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, p. 69.

**Efectos de umbral:** los europeos podrían financiar actividades y obtener beneficios del presupuesto de la Unión que simplemente no se materializarían a escala nacional. Los proyectos públicos de gran escala con costes fijos elevados requieren unas necesidades de financiación que pueden exceder la capacidad financiera de los Estados miembros (es decir, efectos de umbral). **Un posible ejemplo de un bien público que podría estar sujeto a esos efectos de umbral es Galileo**, el sistema europeo de navegación por satélite, que **está fuera del alcance financiero de cualquier Estado miembro, incluso del mayor de ellos**.

**Subsanación de la falta de políticas debido a externalidades transfronterizas:** por lo general, los Estados miembros no formularán determinadas políticas si el gasto nacional se traduce en importantes beneficios transfronterizos. Las políticas de la Unión financiadas con cargo al presupuesto común ayudan a subsanar esta falta de políticas. **Un buen ejemplo es la inversión en la reducción de la contaminación transfronteriza, que es más factible con financiación de la Unión que sin ella** [véase el briefing «The benefits of EU membership are not measured by net operating balances» (Beneficios de la pertenencia a la Unión: no se miden en función de los saldos operativos netos)].

Por supuesto, **no se puede asumir que cualquier actividad de la Unión tiene un valor añadido europeo positivo** solo porque esté financiada con el presupuesto de la Unión. Algunos tipos de gasto son fruto de la historia de la integración europea o del poder de los intereses creados europeos más que el reflejo del enfoque del gasto de la Unión en el valor añadido. **Sin embargo, es indiscutible que los saldos presupuestarios operativos no son un indicador útil para identificar políticas con un importante valor añadido europeo**. Más bien, lo contrario: la preocupación por los saldos presupuestarios operativos puede seguir favoreciendo ciertas políticas de gasto de escaso valor añadido europeo (por ejemplo, los pagos directos a los agricultores)<sup>3</sup>.

## El punto ciego del saldo presupuestario operativo: los efectos transfronterizos y las externalidades

Un argumento a favor del gasto a escala de la Unión es que los países se benefician del gasto en otros Estados miembros. Hay dos canales especialmente pertinentes desde el punto de vista transfronterizo: uno, **la transferencia de conocimientos** derivada de los proyectos de investigación de Horizonte 2020 (H2020) financiados por la Unión, por ejemplo; y dos, **el aumento de la actividad económica en el país destinatario**, que puede tener repercusiones beneficiosas para otros Estados miembros (por ejemplo, mayor comercio e inversión).

**H2020, el instrumento para financiar la investigación e innovación (I+i) en la Unión, ofrece resultados impresionantes.** Desde 2014 se han firmado en torno a 26 700 subvenciones por un valor total de 48 750 millones EUR.<sup>4</sup> El programa ya ha dado lugar a más de 2 000 solicitudes de derechos de propiedad intelectual (es decir, patentes y marcas) y más de 117 000 publicaciones científicas.<sup>5</sup> En el estudio de caso 2, se describe un ejemplo de un importante hallazgo financiado por la Unión en el campo de las tecnologías cuánticas.

### Estudio de caso 2: optoelectrónica cuántica

Este proyecto, financiado por el Consejo Europeo de Investigación entre 2009 y 2013, fue descrito como un posible hito en el campo de la Física. Los investigadores de la Universidad Tecnológica de Delft demostraron la existencia del «fermión de Majorana», una partícula que fue teorizada por primera vez en los años treinta. El descubrimiento de esta partícula ha contribuido al diseño de ordenadores cuánticos de alta velocidad. Los resultados de la investigación fueron seleccionados por *Nature Physics* entre los diez principales descubrimientos de la Física de la última década. Este prestigioso título subraya el gran impacto de este proyecto de gran calado, financiado por la Unión, en el campo de las tecnologías cuánticas.

Fuente: Consejo Europeo de Investigación, «[ERC-funded result amongst top 10 physics discoveries of the last decade](#)» (Logro financiado por el CEI entre los 10 principales descubrimientos de la física de la última década), 15 de marzo de 2016.

La financiación de H2020 se concede a organizaciones de investigación y empresas de toda Europa. Los cálculos del saldo presupuestario operativo solo la tienen en cuenta como reflujo hacia el país en el que se desarrolla el proyecto o una parte estimada del mismo. **Sin embargo, los resultados de I + i de estos proyectos no se limitan a estos países y, de hecho, se utilizan en el plano internacional.** Por consiguiente, este tipo de transferencia de conocimientos e innovación es otro factor que no tiene en cuenta el planteamiento del saldo presupuestario operativo y niega la idea de equiparar a los contribuyentes netos con los beneficiarios netos de la Unión de manera más amplia en este sentido.

En cuanto a las externalidades transfronterizas positivas debidas al aumento del comercio entre los Estados miembros, la línea de argumentación es muy similar a la del apartado anterior<sup>6</sup>. **Un proyecto de infraestructura financiado por la Unión podría, en cierta medida, dar lugar a la contratación de nuevos trabajadores y a la acumulación de capital en las empresas.** Pero esto no se debe a la participación directa de la empresa en la construcción de una nueva estación de carga y descarga de mercancías o un aeropuerto, sino más bien a que **esta nueva infraestructura estimulará la actividad económica de su región y atraerá a empresas extranjeras como inversores o socios comerciales de manera más indirecta.**

## Desconocimiento de los beneficios nacionales del gasto de la Unión fuera de la Unión

Dado que los saldos presupuestarios operativos solo representan los gastos asignados que se identifican sobre la base de los pagos a un Estado miembro, se excluye el gasto externo de la Unión. Por lo tanto, **al calcular el saldo presupuestario operativo se asume implícitamente que el gasto de la Unión fuera de la Unión no genera ningún beneficio para los Estados miembros.** Este es otro problema gravísimo de los saldos presupuestarios operativos.

**Un ejemplo importante es la ayuda al desarrollo.** Tanto las instituciones de la Unión como los Estados miembros brindan apoyo a los países menos desarrollados por medio de flujos financieros (es decir, préstamos o subvenciones para contribuir al desarrollo económico y al bienestar) y de la cooperación técnica. En particular, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se financia con las contribuciones directas de los Estados miembros. El FED se excluye actualmente del presupuesto de la Unión, aunque se está debatiendo su inclusión en el próximo marco financiero plurianual (MFP). Durante el período 2014-2020 se gastarán alrededor de 66 000 millones EUR (equivalente al 6 % del MFP) en el área política «Una Europa global», que junto con las contribuciones del FED suponen un gasto significativo de unos 100 000 millones EUR. La mayoría de estos fondos se distribuyen a países no pertenecientes a la Unión para apoyar el desarrollo y la cooperación internacional, proporcionar ayuda humanitaria o establecer programas de preadhesión para futuros candidatos a la Unión. Por una parte, la ayuda al desarrollo puede considerarse una obligación humanitaria que refleja los valores de la solidaridad mundial; por otra, un buen programa de ayuda que contribuya a la estabilización de la situación económica, política y de seguridad en el país beneficiario también genera beneficios para el contribuyente (por ejemplo, aumento del comercio con los beneficiarios, reducción de la presión migratoria, mayor seguridad, menor probabilidad de terrorismo o el establecimiento de empresas con sede en la Unión que desarrollan proyectos en el extranjero).

En el estudio de caso 3 se cuantifican los posibles beneficios de la ayuda al desarrollo y en qué porcentaje se beneficiarían los países. Asimismo, se muestra que **los posibles beneficios monetarios (por ejemplo, intensificación del comercio o un menor coste de la migración forzosa) y no monetarios (por ejemplo, mayor estabilidad política y seguridad) de los gastos de la Unión en materia de desarrollo se ignoran por completo al calcular los saldos presupuestarios operativos.**

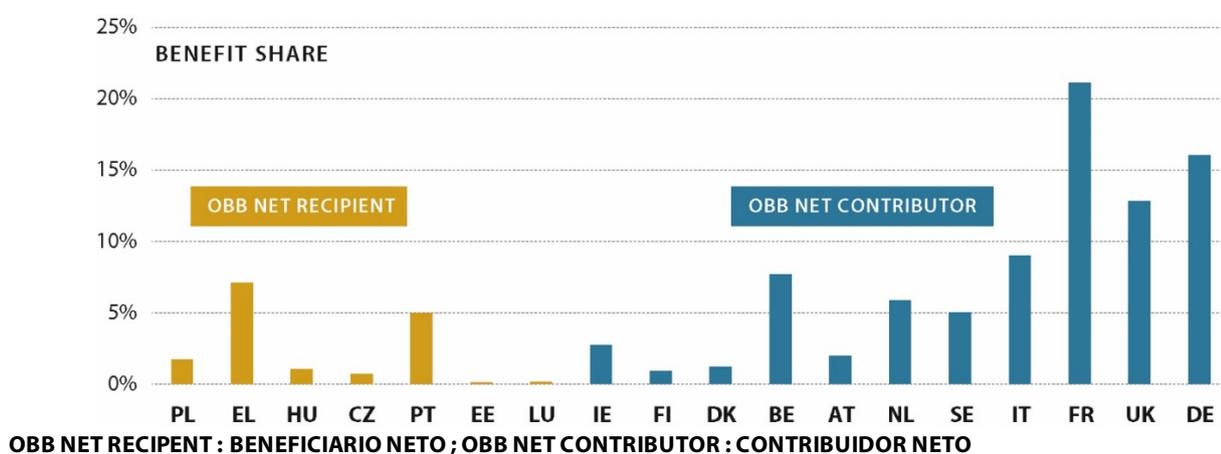
**La ayuda al desarrollo también es un ejemplo de una contribución puramente nacional que puede traducirse en un rendimiento insuficiente.** Una peculiaridad de los beneficios que se obtienen con el gasto en ayuda al desarrollo (por ejemplo, la estabilidad política y económica en la vecindad europea) es que todos los países europeos pueden participar de ellos, independientemente de que hayan contribuido o no. Por consiguiente, los Estados miembros tienen un incentivo para subirse al carro (esto es, beneficiarse indirectamente de las actividades que pagan otros países). **Un planteamiento europeo para la financiación conjunta de la ayuda al desarrollo puede proporcionar un bien público europeo de manera más eficiente. Una vez más, los saldos presupuestarios operativos pasan totalmente por alto este tipo de valor añadido europeo.**

Estudio de caso 3: el donante se beneficia de la ayuda al desarrollo

**En un estudio reciente se creó un indicador de beneficios para los donantes de ayuda al desarrollo** que se basa en cuatro indicadores iniciales. Estos miden la participación de cada país en lo que respecta: i) al número de solicitantes de asilo anuales de la Unión (promedios de 2009 a 2014); ii) las importaciones (promedios de 2011 a 2013); iii) las exportaciones (promedios de 2011 a 2013) y iv) el número de atentados terroristas en el territorio de un Estado miembro y contra sus ciudadanos en todo el mundo. La hipótesis subyacente es que cuanto más altos sean los valores de los cuatro indicadores, más se beneficiará un país de su propia cooperación para el desarrollo y de la de terceros.

El gráfico 2 (página siguiente) considera estas cuatro dimensiones por igual y representa el porcentaje de los beneficios combinados que se obtienen a nivel nacional de la política de desarrollo. El orden de los países corresponde a los saldos presupuestarios operativos de 2017, siendo Alemania el mayor contribuyente neto en cifras absolutas. Algunos Estados miembros no están presentes por problemas de disponibilidad de datos. Los porcentajes de beneficio a nivel nacional suman el 100 % en todos los países de la muestra. Los valores más elevados indican que el Estado miembro se beneficia de la cooperación para el desarrollo más que otros. Como se puede observar, **los contribuyentes netos tradicionales atraen una gran parte de los beneficios generales**. Desde esta perspectiva, su participación en los beneficios del gasto europeo tiende a ser subestimada en los saldos presupuestarios operativos, ya que no se tienen en cuenta los beneficios de las políticas comunes de desarrollo.

Gráfico 2. Porcentaje de los beneficios que se obtienen a nivel nacional de la política de desarrollo (% , 2017)



Fuente: Los cálculos de los autores se basan en Harendt, Christoph; Friedrich Heinemann y Stefani Weiss (2018): «[Why and How There Should be More Europe in Development Policy](#)» (Por qué y cómo debe aumentar la contribución de Europa a la política de desarrollo), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

## Con respecto a la incidencia económica: ¿quién es el beneficiario final de los fondos de la Unión?

Aun cuando los fondos puedan asignarse con una certeza razonable a un destinatario situado en un determinado Estado miembro (véase el apartado 1 del briefing), como es el caso del gasto en política agrícola común (PAC) y cohesión, en realidad no está claro quién soporta exactamente todos los costes económicos y se beneficia de esos fondos. Esta cuestión tiene que ver con la «incidencia económica»: la distribución efectiva de la carga que no se puede inferir de los pagos (véase el estudio de caso 4).

En el caso de las transferencias de la Unión, la cuestión de si los fondos asignados a un determinado país permanecen en dicho país no es baladí. **Se puede afirmar con total certeza que parte de ellos no lo hacen. Sin embargo, para determinar hasta qué punto esto tendrá una repercusión económica dependemos de las condiciones del mercado** (véanse los estudios de caso 5 y 6).

### Estudio de caso 4: incidencia económica y recursos propios tradicionales

La incidencia económica es una cuestión importante que se considera desde hace tiempo en el análisis económico. El fundamento principal es que los pagos formales no son necesariamente buenos indicadores de la verdadera distribución de la carga. Los recursos propios tradicionales son buena prueba de ello. Los derechos de aduana en el caso de las importaciones de la Unión se pagan en gran medida en los principales puntos de entrada, como el puerto de Rotterdam. En este último supuesto, el pago se transferiría de los Países Bajos a la Unión. Pero esto no sirve para identificar quién soporta la carga económica. En efecto, la carga recae en el consumidor final en el destino final, que tiene que pagar un precio más alto o en la empresa extranjera que exporta la mercancía a Europa y tiene que aceptar un precio neto más bajo debido a la aduana.

Otra importante advertencia que hay que tener en cuenta en relación con los flujos financieros en el marco de los programas de cohesión es que, **aunque sus proyectos puedan dar lugar a flujos de beneficios o salarios transfronterizos, estos deben distinguirse conceptualmente de las transferencias**. Los beneficios transfronterizos compensan las inversiones de capital; los salarios compensan el insumo de mano de obra. Por lo tanto, estos pagos son pagos comerciales por los factores proporcionados. Este tipo de transacciones son radicalmente diferentes de las transferencias puras que se producen por medio de los fondos de cohesión, que son flujos de recursos sin compensación por parte del beneficiario (véase el estudio de caso 7).

En cualquier caso, estos dos ejemplos demuestran que es económicamente incorrecto argumentar que un país que recibe una transferencia de la Unión es el único beneficiario de esa transferencia. **Por lo tanto, esto pone de relieve otra importante debilidad conceptual de los saldos presupuestarios operativos como indicador del beneficio económico que se obtiene del gasto de la Unión.**

### Estudio de caso 5: incidencia de los pagos de la política agrícola común

**Como ocurre con el gasto de cohesión, no está claro que los pagos de la PAC a los agricultores permanezcan dentro de las fronteras nacionales.** Es probable que parte de las subvenciones agrícolas se capitalice en los precios de la tierra y, como la tierra es un bien inmueble, seguirán siendo nacionales. Otras partes de los pagos de la PAC pueden beneficiar a la agricultura y a su mano de obra mediante el aumento de los beneficios y los salarios. Determinar qué factores de producción (es decir, la tierra, la mano de obra y el capital) se benefician más de esas subvenciones no es algo trivial y, en términos de jerga económica, depende de las elasticidades relativas de la demanda y la oferta de esos factores. En teoría, algunos de los beneficiarios de estos pagos pueden ser agricultores locales o grandes empresas multinacionales. Sin embargo, en nuestro trabajo de documentación sobre la composición de los diez principales beneficiarios de los pagos de la PAC en Alemania, Italia, Austria, Portugal, Polonia y la República Checa en 2018 no hallamos pruebas de que una parte significativa de estos pagos se destinara a empresas multinacionales.

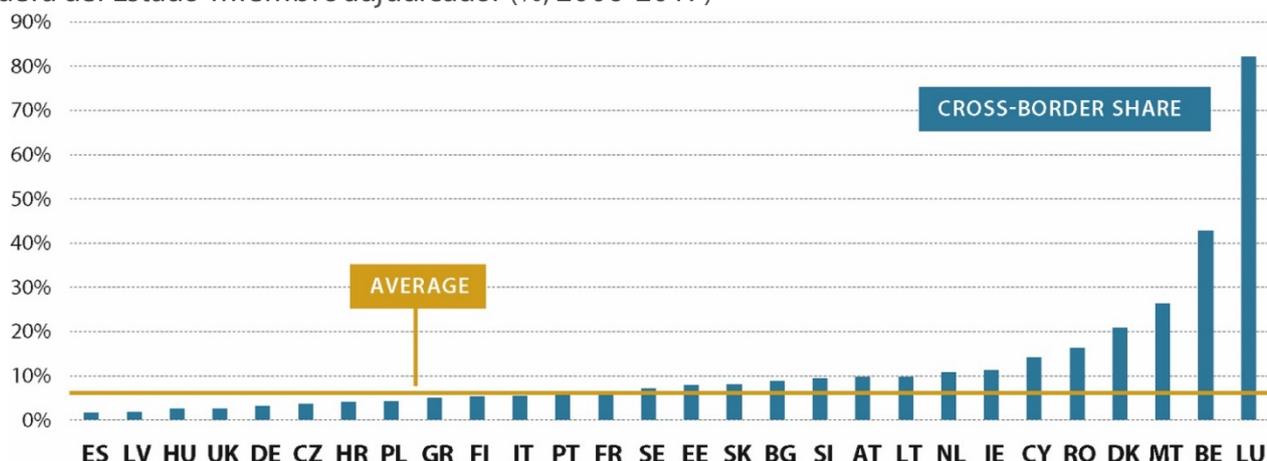
Notas: La última vez que se consultaron los datos sobre los beneficiarios de los pagos de la PAC fue el 22 de enero de 2020 [conforme a la información nacional recopilada por la Comisión Europea](#). Poco más de la mitad de los proyectos evaluados se destinaban directamente a empresas nacionales o asociaciones regionales y el resto de los beneficiarios eran organismos y ministerios nacionales. Fue difícil hallar a un destinatario multinacional importante en cualquiera de los países investigados.

### Estudio de caso 6: la incidencia de los fondos estructurales

Una empresa que lleve a cabo un gran proyecto de infraestructura financiado por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puede contratar tanto a trabajadores locales como extranjeros. Esta empresa puede ser propiedad de otras empresas situadas en otros Estados miembros de la Unión que no sean la región de cohesión. **El gran proyecto de infraestructura beneficiaría sin duda alguna al crecimiento económico de la región destinataria, pero los beneficios y los salarios generados durante la ejecución del proyecto también irían a parar a los empleados y propietarios extranjeros de la empresa ejecutora, que pueden tener su residencia en otro país.** No está claro si los propietarios se beneficiarían de las transferencias a la empresa por el aumento del nivel de los beneficios o si los trabajadores internacionales se beneficiarían de las transferencias por el aumento del nivel de los salarios, ya que esto tiene que ver con las fuerzas relativas de la demanda y la oferta. Del mismo modo, serán las condiciones del mercado las que dicten —al menos en parte— si las empresas locales o extranjeras obtienen las transferencias.

En general, debido a que las regiones de cohesión tienen una capacidad relativamente menos desarrollada, **es probable que una parte importante de sus fondos de la Unión sea utilizada por empresas que son propiedad de otros Estados miembros.** Como ilustra el gráfico 3 (página siguiente), el porcentaje más bajo de contratos adjudicados a empresas que residen en otros Estados miembros es el de España (1,50 %), seguida del Reino Unido (2,44 %), Alemania (3,04 %) e Italia (5,42 %). El porcentaje más alto es el de Luxemburgo (81,98 %), seguido de Bélgica (42,65 %), que alberga muchas instituciones de la Unión. Los Estados miembros más pobres, Rumanía y Bulgaria, se sitúan en la media (16,26 % y 8,69 % respectivamente). Así pues, la incidencia de los fondos de la Unión gastados en los Estados miembros más pobres y pequeños tiende a fluir en parte hacia los Estados miembros más grandes y más ricos. Si bien la magnitud de este efecto es considerable (por ejemplo, **el 16,26 % de los fondos de la Unión adjudicados a Rumanía fluye a empresas no rumanas; un porcentaje que es tres veces mayor que el de Alemania**), los cálculos podrían incluso subestimarlos, ya que las filiales de las multinacionales registradas localmente no se contabilizan como empresas transfronterizas. Por otra parte, es probable que las regiones más desarrolladas de Europa, con empresas de capacidad limitada y mano de obra cara, contraten a empleados de regiones menos desarrolladas para llevar a cabo estos proyectos. Por lo tanto, trasladarán parte de los ingresos del gasto de cohesión a esas regiones debido a los efectos laborales. **En general, este tipo de efecto transfronterizo es significativo, pero —salvo en algunos países— no parece ser descomunal.**

Gráfico 3. Valor de los contratos públicos cofinanciados por la Unión conseguidos por empresas fuera del Estado miembro adjudicador (% , 2006-2017)



**AVERAGE : MEDIA**

Fuente: los cálculos de los autores se basan en el diario electrónico de licitación de la Unión Europea [Tenders Electronic Daily](#) (consultado el 1 de junio de 2018). Los datos incluyen 20 695 contratos cofinanciados por la Unión, de los cuales 684 se adjudican a empresas transfronterizas. Estos contratos suman más de 13 000 millones EUR, de los cuales 842 millones se adjudican a empresas transfronterizas.

Estudio de caso 7: las transferencias de cohesión frente a los pagos transfronterizos de beneficios y salarios; el riesgo de comparar peras con manzanas

Supongamos que se construye una infraestructura en el país A financiada por una transferencia de cohesión y creada por empresas y trabajadores del país B. El resultado final por lo que respecta a la asistencia es el siguiente: se ha dotado finalmente al país A de una nueva infraestructura. Las empresas y los trabajadores del país B han obtenido los beneficios y salarios que compensan sus servicios. En efecto, el resultado es que los recursos del país B se han utilizado para establecer la infraestructura en el país A. Así pues, **aunque los proyectos de cohesión provocan pagos transfronterizos que recompensan el servicio de las empresas y los trabajadores de terceros países, esto no cambia el hecho de que el destinatario oficial es el beneficiario desde el punto de vista de la asistencia.**

**La evaluación sería diferente si los recursos del país B no se utilizan plenamente debido a la elevada tasa de desempleo durante una recesión, por ejemplo.** Pero, incluso en ese caso, el país B tendría una mayor ventaja para financiar la nueva infraestructura que genera empleo en el país y no en el extranjero. Entonces cosecharía un doble beneficio: nueva infraestructura y empleo.

Este análisis conduce a **un resultado más ventajoso para el país B solo si sus trabajadores y empresas ganan salarios y beneficios por encima de los niveles habituales del mercado** (es decir, de la «renta pura») **con el proyecto de infraestructura del país A.** Por lo tanto, la evaluación final de la repercusión de la asistencia también depende del grado de competencia en la selección de los proveedores. Habida cuenta de que los proyectos de cohesión se adjudican a través de licitaciones europeas competitivas, es poco probable que el nivel de ingresos sea significativo.

### Estudio de caso 8: un acuerdo con una mayor integración para un mayor gasto de cohesión

Las disparidades regionales entre los Estados miembros aumentaron en la década de los ochenta con la adhesión de Grecia, España y Portugal. Estos y otros Estados miembros más pobres eran, por lo general, menos proclives a los complejos planes de integración de la Unión: la consecución del mercado único para 1993. Temían que aumentara la divergencia económica resultante de una integración más profunda. Por consiguiente, el Acta Única Europea de 1986 proporcionó a las Comunidades Europeas objetivos de cohesión y competencias en materia de política estructural. **Como resultado de este acuerdo para crear un mercado europeo plenamente integrado con todos sus beneficios económicos, se duplicaron los fondos estructurales entre 1987 y 1993.**

El Tratado de Maastricht debía intensificar aún más la integración europea. Fue la base para introducir la unión monetaria, definió los criterios para unirse a la zona del euro y estableció la ciudadanía europea junto con la libertad de residencia y circulación. Los criterios presupuestarios para unirse al euro no tuvieron buena acogida en España, Grecia, Portugal ni Irlanda. Pero, como se requería unanimidad, se añadió al Tratado el Fondo de Cohesión —**que donó fondos adicionales**— a cambio de su aprobación. **Una vez más, el dinero del Fondo de Cohesión era, por consiguiente, parte de un acuerdo político más amplio; esta vez por el bien de la integración monetaria.**

Fuente: Heinemann, Friedrich; Tobias Hagen; Philipp Mohl; Steffen Osterloh y Mark O. Sellenthin (2010): *Die Zukunft Der EU-Strukturpolitik*, Baden-Baden: Nomos.

## Los saldos netos no reflejan los históricos acuerdos de integración

Las decisiones europeas de gran calado que implican cambios en el Tratado requieren un amplio consenso entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión. El presupuesto de la Unión y sus instrumentos de transferencia han contribuido históricamente a que se alcanzase esa unanimidad para la adopción de nuevas e importantes medidas de integración.<sup>7</sup> De ahí que, en cierta medida, la evolución del presupuesto de la Unión y su subyacente reparto de la carga financiera puedan ser el reflejo de grandes acuerdos políticos sobre medidas de integración adicionales. **Esos amplios acuerdos pueden tener enormes beneficios políticos y económicos (por ejemplo, si han allanado el camino para lograr una Unión más grande y más consolidada). Sin embargo, esos beneficios no se reflejan en los cálculos del saldo presupuestario operativo.**

Las nuevas medidas de integración (por ejemplo, la consolidación del mercado único) pueden beneficiar a la Unión en su conjunto, pero pueden no afectar a todos los Estados miembros por igual. Por lo que **pueden surgir asimetrías con respecto al total de beneficios que obtienen los Estados miembros de cada medida de integración.** En esos casos, **los programas de gasto de la Unión pueden compensar a los perdedores relativos y contribuir a que se alcance la unanimidad requerida para adoptar la nueva medida de integración** (véase el estudio de caso 8). Al final, sin estos acuerdos hubiese sido difícil dar con medidas de integración mutuamente beneficiosas. **De nuevo, las transferencias de la Unión pueden tener consecuencias importantes pero tampoco se reflejan en modo alguno en los cálculos del saldo presupuestario operativo.**

## Los saldos presupuestarios operativos pasan por alto los beneficios que aportan los instrumentos presupuestarios fuera del presupuesto básico

**Los saldos presupuestarios operativos solo tienen en cuenta los pagos que se obtienen del presupuesto básico de la Unión y los que se efectúan con cargo a este.** Sin embargo, los Estados miembros también pueden beneficiarse de instrumentos financieros al margen de este presupuesto básico. En el gráfico 4 se ilustra el creciente número de instrumentos presupuestarios que han ido apareciendo. Se enumeran, a continuación, ejemplos importantes.

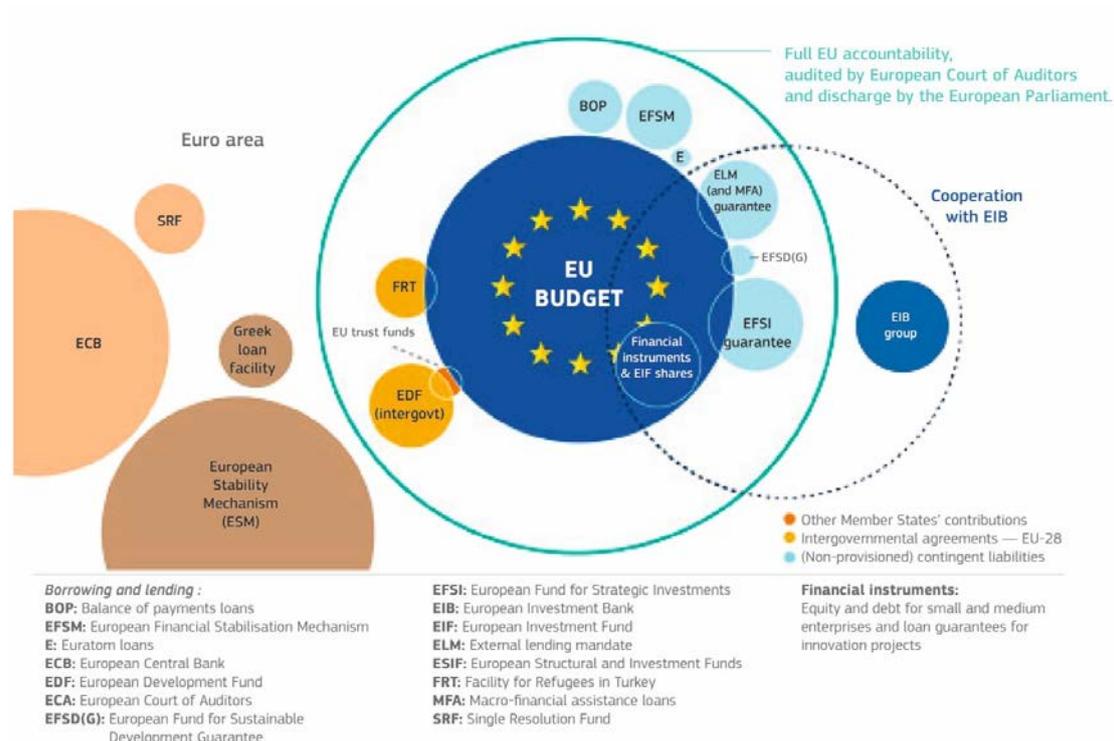
El **Banco Europeo de Inversiones** (BEI) es la mayor entidad de crédito multilateral del mundo y el «Banco de la Unión». Las empresas, instituciones y autoridades públicas pueden solicitar préstamos al BEI y beneficiarse de tipos de interés favorables. Para contextualizar esto, el total de los créditos de compromiso del presupuesto de la Unión durante el MFP 2007-2013 fue de unos 976 000 millones EUR, mientras que el importe total de los nuevos préstamos del BEI destinados a los Estados miembros durante el mismo período fue de 390 000 millones EUR. El Fondo Europeo de Inversiones forma parte del Grupo BEI y se dirige principalmente a las pequeñas y medianas empresas. El BEI prevé un aumento de la inversión de 205 000 millones EUR; un crecimiento del 0,9 % del PIB de la Unión y un millón de puestos de trabajo adicionales de aquí a 2022 solo como resultado de las actividades del Grupo BEI en 2018.

Por otra parte, el **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas** (FEIE) se introdujo en 2014 como parte del Plan de Inversiones para Europa. El presupuesto de la Unión garantiza 26 000 millones EUR, de los cuales 9 100 millones se abonan al BEI. Además, el BEI asigna 7 500 millones EUR directamente al FEIE, como garantía adicional, de los fondos que los Estados miembros le abonan. El objetivo es activar inversiones por valor de unos 500 000 millones EUR para finales de 2020 (en diciembre de 2019 ya se habían activado 459 000 millones EUR). En los cálculos del saldo presupuestario operativo no se tienen en cuenta estos beneficios directos e indirectos para los Estados miembros, que están parcialmente garantizados por el presupuesto de la Unión.

El **Mecanismo Europeo de Estabilidad** (MEDE) es una entidad financiera que se creó durante la crisis de deuda de la zona del euro en 2012. Proporciona asistencia financiera en forma de préstamos a los países de la zona del euro o capital nuevo a los bancos en situación de riesgo. El MEDE se estableció como una institución permanente y sustituyó a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, de carácter temporal. Tiene una capacidad máxima de préstamo de 500 000 millones EUR y refinancia sus préstamos mediante la venta de bonos. El MEDE goza de las garantías financieras de todos los Gobiernos de la zona del euro, que actualmente ascienden a 700 000 millones EUR (80 000 millones se pagan como recursos líquidos). Se puede solicitar capital adicional cuando sea necesario. Al proporcionar asistencia financiera a los Estados miembros en crisis, beneficia directamente a los países más débiles desde el punto de vista presupuestario. Estos gozan de unos tipos de interés atractivos que suelen ser inferiores a los que tienen que afrontar en los mercados. A fecha de enero de 2020, tiene préstamos por valor de 295 000 millones EUR a Grecia, Chipre, Portugal, Irlanda y España pendientes de pago. Considerando que el MEDE contribuye con éxito a la estabilización de la zona del euro y de la economía europea en su conjunto, sus actividades también benefician a los Estados miembros con un presupuesto más saneado que no necesitan su apoyo, sino que se limitan a ofrecer garantías.

En general, estos ejemplos demuestran que **los saldos presupuestarios operativos distorsionan sumamente el «beneficio» que obtienen los países de las actividades presupuestarias europeas, ya que una parte cada vez mayor de estas actividades tiene lugar al margen del presupuesto básico.**

Gráfico 4. Visión de conjunto de las finanzas de la Unión



Fuente: Comisión Europea (2017): [Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la Unión](#), COM(2017) 358, Bruselas, p. 9. Estrictamente a título ilustrativo; el tamaño de los círculos no se corresponde con los volúmenes reales.

## Conclusión

Todos estos argumentos apuntan en la misma dirección: considerar el saldo presupuestario operativo como indicador del beneficio neto que obtiene un Estado miembro de las actividades presupuestarias de la Unión conduce a resultados sumamente erróneos. Por supuesto que **es totalmente legítimo utilizar instrumentos de análisis crítico para evaluar el coste-beneficio del gasto europeo**, tanto desde el punto de vista europeo como nacional. **Pero los saldos presupuestarios operativos no son en absoluto un indicador compuesto fiable para calcular el beneficio presupuestario que obtiene un Estado miembro del gasto europeo.**

- <sup>1</sup> Comisión Europea (2019): «[EU Budget 2018: Financial Report](#)» (Presupuesto de la Unión para 2018: Informe financiero), Luxemburgo, p. 72.
- <sup>2</sup> *Ibidem*, p. 72.
- <sup>3</sup> Heinemann, Friedrich y Stefani Weiss (2018): «[The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?](#)» (El presupuesto de la Unión y la Política Agrícola Común más allá de 2020: ¿Siete años más de dinero para nada?), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- <sup>4</sup> Comisión Europea: «[H2020 Projects](#)» (Proyectos H2020) (consultado el 16 de enero de 2020).
- <sup>5</sup> Véase Comisión Europea: «[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#)» [Resultados de proyecto del PM7 H2020 (DPI y publicaciones científicas comunicadas) > Solicitudes de DPI comunicadas (DPI vinculados)] (consultado el 16 de enero de 2020); Comisión Europea: «[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Scientific Publications](#)» [Resultados de proyecto del PM7 H2020 (DPI y publicaciones científicas comunicadas) > Publicaciones científicas] (consultado el 16 de enero de 2020).
- <sup>6</sup> Este segundo canal es distinto de los beneficios generales que aporta el mercado único de la Unión. Habida cuenta de que, en este último caso, los beneficios se acumulan debido a la eliminación de las barreras comerciales, el argumento que se esgrime es que la financiación de la Unión mejora las condiciones económicas de los países beneficiarios, lo que tendrá efectos indirectos transfronterizos en otros Estados miembros (véase el apartado 3 del briefing).
- <sup>7</sup> Carrubba, Clifford J. (1997): «[Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?](#)» (Transferencias financieras netas en la Unión: ¿quién se lleva qué y por qué?), *The Journal of Politics*, volumen 59, número 2, pp. 469-496.

**Exención de responsabilidad y derechos de autor.** Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar. © Unión Europea, 2020.

Administrador responsable: Alexandre MATHIS

Contacto: [Poldep-Budq@ep.europa.eu](mailto:Poldep-Budq@ep.europa.eu)

Este documento está disponible en la siguiente dirección de internet: <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/supporting-analysis-search.html>