

Los saldos operativos netos: variantes, nuevas cifras e historia

PRINCIPALES CONCLUSIONES

La Comisión Europea calcula y publica todos los años los saldos presupuestarios operativos (SPO) en un intento de documentar las diferencias entre la contribución financiera de un Estado miembro y sus gastos asignados con cargo al presupuesto de la Unión. Los SPO se han convertido en un concepto altamente politizado, con deficiencias significativas.

El cálculo de los saldos presupuestarios operativos es un mero ejercicio de contabilidad. Esto queda demostrado de manera más convincente por el supuesto de suma cero inherente al concepto de saldo presupuestario operativo, ya que un SPO de un país debe compensarse necesariamente con un SPO negativo de igual magnitud de otro Estado miembro. Evidentemente, esa perspectiva contrasta fuertemente con la idea de un presupuesto de la Unión que no se entiende principalmente como un sistema de redistribución fiscal, sino más bien como un medio para generar valor añadido europeo.

Además de las críticas sobre la interpretación de los saldos presupuestarios operativos, el enfoque también tiene serias limitaciones inherentes:

- Se excluyen varias posiciones con respecto al gasto (por ejemplo, la ayuda para el desarrollo de terceros países), a pesar de su repercusión en la medida en que los Estados miembros se benefician de la pertenencia a la Unión.
- Las cifras de los SPO de los Estados miembros varían considerablemente a lo largo del tiempo y transmiten un panorama diferente cuando se comunican en términos relativos o absolutos. Esto convierte a las cifras de SPO en una herramienta atractiva para las declaraciones populistas.
- Dado que algunas partidas presupuestarias de la Unión (por ejemplo, los gastos administrativos) no pueden asignarse a países individuales de forma objetiva, es necesario establecer normas para su (no) consideración en los cálculos del SPO. Esta arbitrariedad pone de relieve que no existe una metodología verdadera para el cálculo del SPO.
- El cálculo de los SPO por separado para cada instrumento político de la Unión demuestra cómo los perfiles de pago nacionales (netos) varían entre dichos instrumentos. Así, los Estados miembros no se benefician por igual de las ventajas de la pertenencia a la Unión. No obstante, las cifras del SPO dependen de cuál de estos instrumentos se tenga en cuenta.

Por tanto, es fundamental que solo se tomen las cifras del saldo presupuestario operativo como lo que realmente son: meros indicadores contables y no una medición de los costes y beneficios derivados del presupuesto de la Unión (y menos aún de la pertenencia a la Unión).

Cálculo de los saldos presupuestarios operativos: Un ejercicio anual con importantes advertencias

La Comisión Europea calcula periódicamente los saldos presupuestarios operativos (SPO) de todos los Estados miembros de la Unión, previa petición de los mismos. **La Comisión publica estos datos, subrayando claramente las advertencias que implica este ejercicio:**

Afirma que es importante señalar, sin embargo, que la estimación de los saldos presupuestarios operativos es un mero ejercicio contable que muestra determinados costes y beneficios financieros derivados de la Unión por cada Estado miembro. Además, señala que esta asignación contable no es exhaustiva y no da ninguna indicación de los muchos otros beneficios derivados de las políticas de la Unión, como los relativos al mercado único y la integración económica, por no mencionar la estabilidad política y la seguridad.¹

Estos argumentos se resumen y analizan críticamente junto con otras líneas de crítica similares en dos briefings complementarios, que se centran en aspectos relacionados con el presupuesto (véase el briefing titulado «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») y aspectos no presupuestarios (véase el briefing titulado «Los beneficios de la pertenencia a la Unión no se miden por los saldos operativos netos»). Si bien en estos briefings se detalla por qué los SPO son una medida sumamente engañosa de lo beneficioso que es el presupuesto de la Unión (sin mencionar la pertenencia a la Unión), el presente briefing se concentra en particular en el concepto y las diferentes variantes de esos saldos y demuestra el carácter falaz resultante de su construcción aritmética.

Saldos presupuestarios operativos (SPO) y desequilibrios presupuestarios

Debido a sus graves limitaciones conceptuales, la Comisión Europea se opuso durante mucho tiempo a la publicación oficial de los saldos presupuestarios operativos. Únicamente después de que el Consejo Europeo de Berlín de 1999 volviera a subrayar la posible existencia de desequilibrios entre los contribuyentes y los receptores netos (véase el recuadro 1), la Comisión comenzó a publicarlos anualmente. Esos desequilibrios habían sido una cuestión política desde, por lo menos, el Consejo Europeo de Fontainebleau en 1984, y la introducción de la corrección en favor del Reino Unido un año más tarde (véase Anexo: La historia de las [correcciones](#)).²

Estos «desequilibrios presupuestarios» se miden comparando las contribuciones de cada Estado miembro al presupuesto común con los gastos de la Unión asignados al país respectivo.

Recuadro 1. Consejo Europeo de Berlín de 1999

La opinión del Consejo Europeo de Berlín sobre los desequilibrios presupuestarios subrayó los límites de los SPO como meras cifras contables:

«Si bien se reconoce que las ventajas que conlleva la pertenencia a la Unión no pueden medirse plenamente en términos meramente presupuestarios, el Consejo Europeo de Fontainebleau admitió la posibilidad de que existieran desequilibrios presupuestarios. Tales desequilibrios deberían resolverse, en la medida de lo posible, modulando la política de gasto, aunque se ha previsto la posibilidad de una corrección para el caso de los Estados miembros que registren una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa.»

Fuente: Consejo Europeo (1999), «[Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999: Conclusiones de la Presidencia](#)», párrafo 68.

La fórmula: Gastos asignados y contribuciones ponderadas

En los cálculos del saldo presupuestario operativo (SPO) se debe reconocer que el presupuesto de la Unión no está asignado en su totalidad a los Estados miembros. En particular, los gastos administrativos, que se utilizan para financiar las instituciones de la Unión, no pueden asignarse objetivamente a determinados países y, por lo tanto, se excluyen de los cálculos. De hecho, los SPO nacionales se calculan según la fórmula que figura en el recuadro 2. En términos generales, **esta cifra contable equivale a la diferencia entre los gastos operativos asignados a cada país y las contribuciones nacionales ponderadas** (sin incluir los recursos propios tradicionales)³.

Recuadro 2: Cómo calcular el SPO de un Estado miembro:

$$\begin{array}{l}
 \text{Operating} \\
 \text{budgetary} \\
 \text{balance} = \underbrace{\text{Allocated expenditure} \\
 \text{(excl. admin. expend.)}} - \underbrace{\text{Weighted national} \\
 \text{contribution}} \\
 \\
 OBB_i = \underbrace{(TAE_i - ADM_i)} - \underbrace{\left(TNC_i \times \frac{TAE_{EU} - ADM_{EU}}{TNC_{EU}} \right)} \\
 \\
 OBB_i = \quad \quad \quad A \quad \quad - \quad \quad \quad C
 \end{array}$$

Como se indica en las tres filas, la fórmula puede dividirse en dos partes. La parte A recoge todas las entradas de los fondos de la Unión en 28 Estados miembros, excluyendo los gastos administrativos. Esta parte equivale a la cantidad total efectivamente asignada a los Estados miembros mediante uno de los instrumentos de política de la Unión (por ejemplo, Cohesión, política agrícola común, Horizonte 2020). La parte C representa las contribuciones nacionales ponderadas.

Más concretamente, TAE_i equivale al total de los gastos asignados, ADM_i a los gastos administrativos, y TNC_i son las contribuciones nacionales totales del Estado miembro i . La ponderación en C tiene la función de aumentar o disminuir de manera ficticia las contribuciones nacionales reales hasta un nivel que equivale a la suma de todos los gastos asignados.

El procedimiento de ponderación descrito en el recuadro 2 (parte C) se aplica para garantizar que, una vez promediado sobre todos los países de la Unión, los saldos presupuestarios operativos (SPO) serán exactamente iguales a cero.⁴ Esto subraya la naturaleza de los SPO como meras cifras contables: el valor negativo de un país debe compensarse necesariamente con un número positivo de igual tamaño de otro país. **Esto desenmascara el concepto subyacente de los saldos presupuestarios operativos como cálculos de suma cero**, una perspectiva que contrasta fuertemente con la idea de un presupuesto de la Unión que no se entiende principalmente como un sistema de redistribución fiscal, sino más bien como un medio para generar valor añadido europeo.

La fórmula en acción

Para ilustrar cómo se calculan los SPO en la práctica, véase el cuadro 1. Los cálculos se basan en las cifras de 2018 para Alemania, Francia e Italia (los mayores contribuyentes netos en 2017 en cifras absolutas); y Rumanía, Grecia y Polonia (los mayores receptores netos).⁵

En la columna uno se indican las sumas totales de los 28 Estados miembros de la Unión. **La**

comparación del total de los gastos operativos (primera fila) con el total de las contribuciones nacionales (segunda fila) revela una pequeña discrepancia. Ello se debe a que no todas las contribuciones nacionales se asignan a los Estados miembros, como se explica anteriormente. Con el fin de equilibrar en términos contables todos los fondos disponibles y asignados, las contribuciones nacionales se ponderan ligeramente a la baja (tercera fila). Dependiendo de la magnitud de los gastos asignados totales (TAE) y de las contribuciones nacionales totales (TNC) en un año determinado, la ponderación disminuirá o aumentará de forma ficticia las contribuciones de cada Estado Miembro. Como resultado, los SPO para el conjunto de la Unión tienen un promedio de cero (es decir, $A - C = 0$).

Cuadro 1. Saldos presupuestarios operativos (SPO): metodología y cálculo

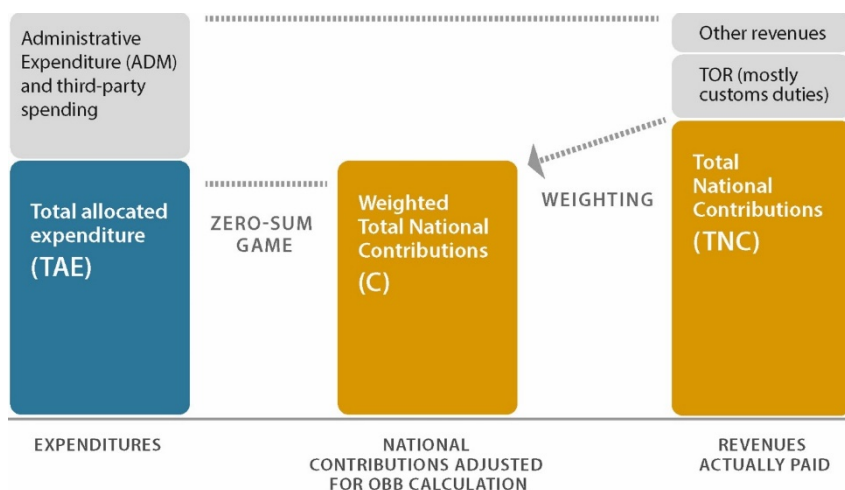
datos de 2018 (mil millones€)	EU-28	DE	FR	IT	RO	EL	PL
(A) Gastos asignados <u>excl.</u> gastos admin.($TNA_i - ADM_i$)	121,9	11,8	14,3	10,1	4,8	4,8	16,3
(B) Contribuciones nacionales totales (TNC_i)	122,1	25,3	20,6	15,2	1,7	1,5	4,0
(C) Contribuciones nacionales ponderadas	121,9	25,2	20,5	15,2	1,7	1,5	4,0
Saldo operativo neto (A – C)	0,0	-13,4	-6,2	-5,1	3,2	3,4	12,3
Saldo operativo neto (%RNB)	0,00 %	-0,39 %	-0,26 %	-0,29 %	1,61 %	1,83 %	2,59 %

Fuente: Cálculos de los autores basados en Koopman, Gert Jan (2019), «[Technical briefing on EU’s next long-term budget: Operating budgetary balance \(% GNI\)](#)» [Briefing técnico sobre el próximo presupuesto de la Unión a largo plazo: saldo presupuestario operativo (% RNB)], Comisión Europea.

El procedimiento de ponderación en detalle

El procedimiento de ponderación en detalle resume el procedimiento de ponderación de las contribuciones nacionales dentro de la estructura de financiación y gastos del presupuesto de la Unión. Las únicas categorías de gastos e ingresos que entran en los cálculos para el SPO nacional son los gastos asignados totales y las contribuciones nacionales totales. **Estas cifras diferirán naturalmente entre sí hasta cierto punto, de modo que las contribuciones nacionales se ponderan a la baja (o al alza) para lograr un saldo presupuestario operativo (SPO) cero de promedio.** Las restantes categorías de costos e ingresos que se muestran en el gráfico 1 están totalmente excluidas de la perspectiva del SPO.

Gráfico 1. Saldos presupuestarios operativos: El procedimiento de ponderación



Fuente: Los autores se basaron en *ibid.*

ADM= Gastos administrativos; TAE=Gastos totales asignados; Weighted Total National Contributions=Contribuciones nacionales totales ponderadas; TOR=Recursos propios tradicionales; TNC=Total de contribuciones nacionales; OBB=Saldo presupuestario operativo

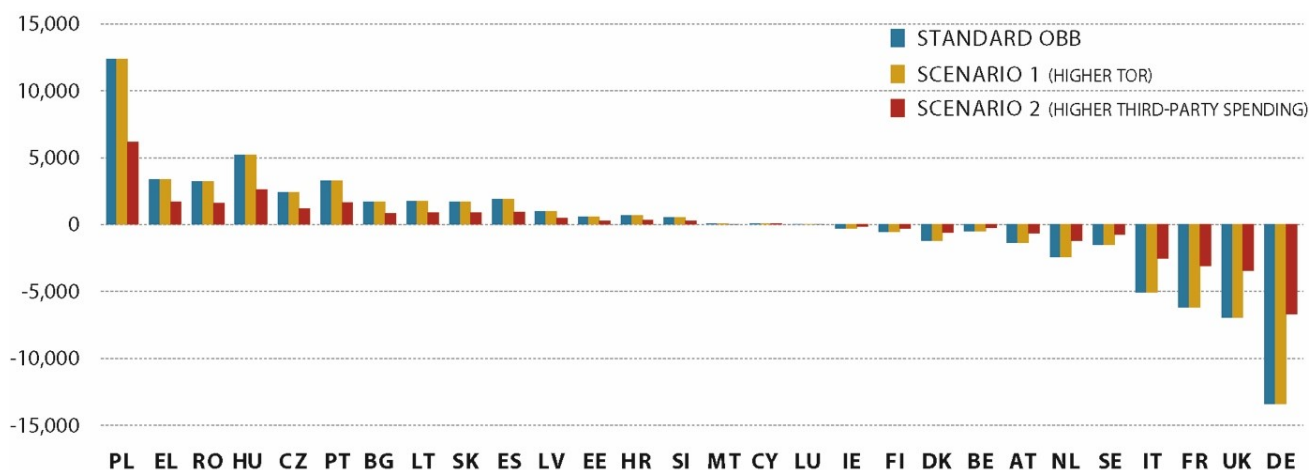
Las desafortunadas consecuencias de la aritmética de la fórmula

El procedimiento de ponderación tiene consecuencias que exponen a los saldos presupuestarios operativos (SPO) como indicadores muy engañosos para una evaluación exhaustiva de la contribución del presupuesto de la Unión a los Estados miembros.⁶ Esta propiedad distorsionadora de la fórmula de los SPO queda demostrada en el gráfico 2, que muestra el efecto de dos escenarios ilustrativos en la posición de los saldos netos de los Estados miembros.

En el escenario 1, **la proporción de recursos propios tradicionales (RPT) en el presupuesto de la Unión es significativamente mayor que la proporción real del 15 % al 20 %**. Por tanto, las contribuciones nacionales representan una parte significativamente menor del presupuesto general. Intuitivamente, esto debería convertir a todos los Estados miembros en receptores netos, ya que el dinero externo (por ejemplo, el generado por los elevados derechos de aduana) puede utilizarse para financiar proyectos de la Unión. No obstante, contrariamente a esta lógica, **ese escenario no tendría ningún efecto sobre los SPO, o en el hecho de que un Estado miembro sea contribuyente neto o receptor neto**, ya que el procedimiento de ponderación descrito en el gráfico 1 estira artificialmente las contribuciones nacionales para que coincidan con los gastos asignados.

Alternativamente, el escenario 2 considera una situación en **la que el gasto para terceros —en forma de ayuda al desarrollo o ayuda a la preadhesión para los posibles futuros miembros de la Unión— se incrementa**, mientras que el gasto para los Estados miembros se reduce en un 50 %. Una expectativa natural sería que todos los países se convirtieran en contribuyentes netos, ya que este tipo de gasto solo tiene un efecto presupuestario directo para los países fuera de la Unión. Sin embargo, **el orden de los receptores netos y los contribuyentes netos no cambia** en ese escenario. El único efecto en los SPO sería una disminución proporcional, ya que las contribuciones nacionales de los Estados miembros se ponderan a la baja artificialmente para que coincidan con el menor gasto asignado.

Gráfico 2. Consecuencias del procedimiento de ponderación: Dos escenarios ficticios:



Standard OBB=Saldo presupuestario operativo standard; TOR=Recursos propios tradicionales

Fuente: Cálculos de los autores basados en *ibid.*⁷

Esta mecánica del enfoque del saldo presupuestario operativo (SPO) ilustra las limitaciones inherentes al concepto, independientemente de las críticas relativas a las interpretaciones (incorrectas) de los SPO y los beneficios (y costes) de la Unión que estos (no) captan. Del mismo modo, debería quedar claro que términos como «beneficiarios netos» o «contribuyentes» son muy problemáticos cuando se utilizan en el contexto de SPO, ya que incluso los contribuyentes netos al presupuesto de la Unión son posiblemente también beneficiarios en un sentido más amplio.

Los resultados del saldo presupuestario operativo varían según los supuestos: ejemplos y variantes

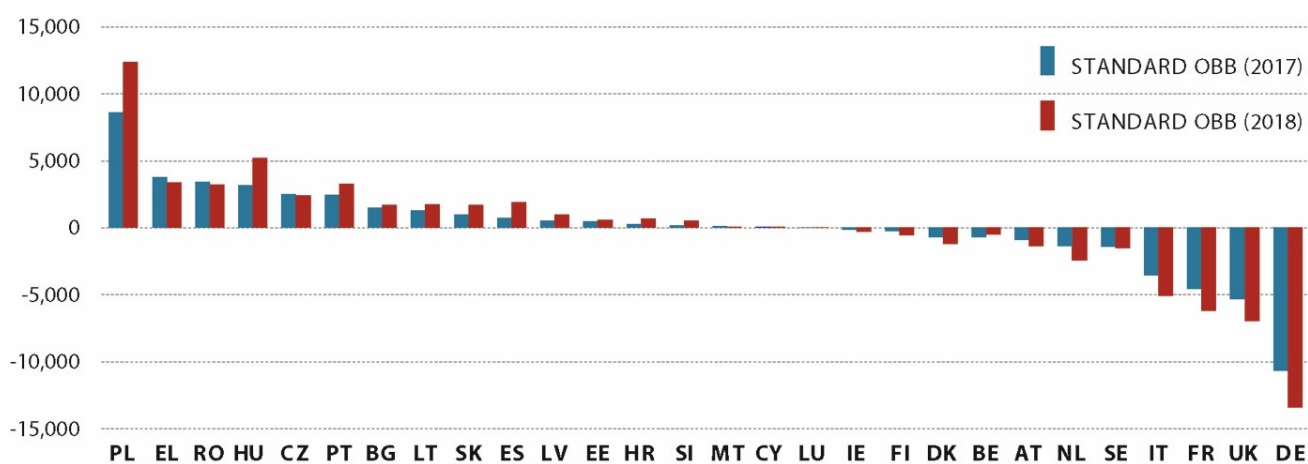
Variación en el tiempo

Un aspecto crucial no abordado del concepto de saldo presupuestario operativo (SPO) es el tiempo: las cifras publicadas regularmente por la Comisión Europea son retrospectivas y, por lo tanto, se basan en números reales. No obstante, durante las negociaciones presupuestarias reales, se permite a los Estados miembros que se basen en las estimaciones de las entradas y salidas nacionales para calcular los saldos netos. Naturalmente, esas estimaciones se desviarán de las cifras reales, lo que limita su función de negociar mecanismos de corrección *ex ante* para compensar los desequilibrios previstos. Este asunto es un ejemplo de reto omnipresente; resistir al deseo de sobreinterpretar los SPO nacionales y tomarlos solo como son, meros indicadores contables no medidas de costes, beneficios o incluso solidaridad nacionales.

El método de cálculo de los saldos presupuestarios operativos (SPO) nacionales no es en absoluto sencillo y, en cierta medida, es objeto de controversia entre los Estados miembros. Como indicador artificial de los saldos netos operativos nacionales, **no existe una verdadera variante de un saldo presupuestario operativo, y los Estados miembros tienden a favorecer un enfoque que presenta sus contribuciones nacionales de manera más favorable.** Para ilustrar el grado de arbitrariedad, se presentarán y analizarán diferentes variantes de los SPO de todos los Estados miembros.

En un primer paso, en el gráfico 3 se muestra el SPO de cada Estado miembro en 2017 y 2018, respectivamente, clasificado según el SPO absoluto de los países en 2017 de mayor a menor. Lo más importante es que **el gráfico muestra la variabilidad temporal de los saldos presupuestarios operativos**, incluso en el período de dos años. Esta variabilidad conduce, entre otras cosas, a una clasificación diferente de los Estados miembros, especialmente para los receptores netos: mientras que Hungría solo fue el cuarto mayor receptor neto de fondos de la Unión en 2017, apenas un año más tarde presentó la segunda cifra más alta de SPO entre todos los Estados miembros. Esos cambios anuales pueden deberse a que los proyectos financiados por la Unión se ejecutan en un año y no en otro, e ilustran la dificultad de estimar las cifras futuras del SPO.

Gráfico 3. Saldos presupuestarios operativos (SPO) (mill.€, 2017 y 2018)



Standard OBB=Saldo presupuestario operativo standard;

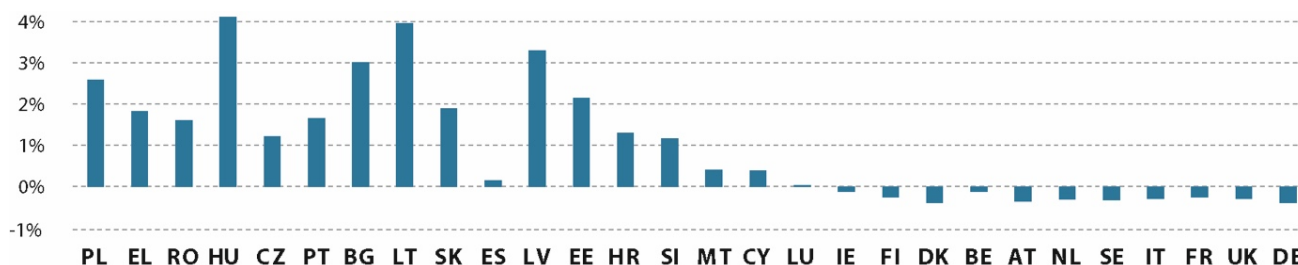
Fuente: Cálculos de los autores basados en *ibid.*

Perspectiva absoluta frente a perspectiva relativa

Un aspecto adicional se refiere a los puntos de vista: **dependiendo de la perspectiva adoptada — observando los saldos presupuestarios operativos en cifras absolutas, o en relación con la renta nacional bruta (RNB)—, las conclusiones pueden cambiar de forma bastante drástica.** En el gráfico 4 se clasifican todos los Estados miembros según su cifra absoluta de SPO en 2017 como antes, pero se presentan los SPO en relación con el RNB. No solo cambia la clasificación en comparación con el gráfico 3 al observar el SPO relativo, sino que también se ve afectado el tamaño de los saldos presupuestarios netos: mientras que los fondos de la Unión, que los países receptores netos reciben en términos netos, constituyen una parte sustancial de su RNB, estas cifras son mucho menores para los contribuyentes netos en el contexto del SPO. Por tanto, la perspectiva adoptada afecta en gran medida a la imagen general. Por ejemplo, desde el punto de vista contable, España recibe más fondos de la Unión que Letonia en términos absolutos, pero ocupa un lugar más elevado en la clasificación cuando se considera el tamaño relativo de las contribuciones netas.

El enfoque de la RNB ayuda a poner en perspectiva las magnitudes de los saldos presupuestarios operativos (SPO). En el caso de los Estados miembros con una relación PIB-gasto público total de entre el 40 % y el 50 %, el tamaño del saldo neto es pequeño en comparación. Por consiguiente, incluso si los contribuyentes netos toman los SPO como un indicador significativo, el mensaje es que esa «carga» en realidad no es un gran reto financiero.

Gráfico 4. Saldos presupuestarios operativos (%RNB, 2018)



Fuente: Cálculos de los autores basados en *ibid.*

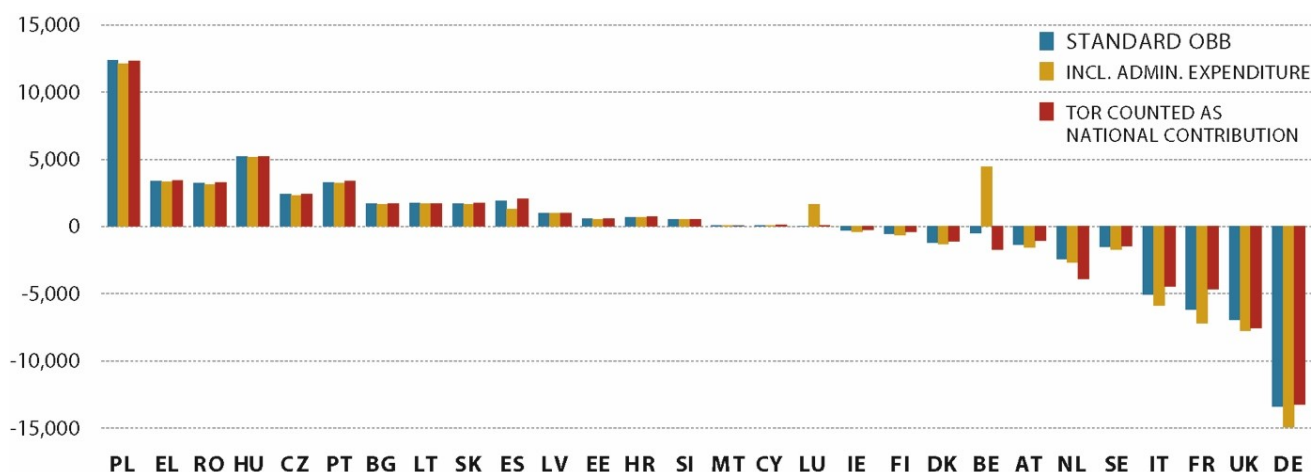
Inclusión o exclusión de los gastos administrativos y los recursos propios tradicionales

El gráfico 5 proporciona un ejemplo del aspecto de los SPO si se aplican dos métodos de cálculo alternativos. Las barras azules muestran las cifras nacionales para 2018. **En amarillo, se representa el efecto de incluir los gastos administrativos.** Volviendo a la fórmula de SPO (véase el recuadro 2), esto significa borrar ADM_i y ADM_{EU} de la ecuación. Como puede verse en el gráfico, este ajuste afecta principalmente a las cifras de SPO de Luxemburgo y Bélgica. Intuitivamente, esto es lógico ya que estos países albergan varias instituciones de la Unión. Como consecuencia, la inclusión de los gastos administrativos de esas instituciones en los cálculos mejora la situación del saldo presupuestario operativo de ambos países, e incluso los convierte en receptores netos de dinero de la Unión desde el punto de vista contable.

Como segunda alternativa, **las barras rojas representan los saldos presupuestarios operativos nacionales cuando se incluyen los RPT en los cálculos.** Esto implica un aumento en TNC_i y TNC_{EU} (véase el recuadro 2) en relación con el tamaño de los RPT que se acumulan en cada país. Como los RPT se deben principalmente a los derechos de aduana comunes a toda la Unión, estas contribuciones al presupuesto de la Unión, anteriormente excluidas, se producen principalmente en los Estados miembros en los que la mayoría de las exportaciones de fuera de la Unión entran en el mercado europeo. Tradicionalmente con incidencia en países con grandes puertos como los de Róterdam o Amberes, **este «efecto Róterdam» implica que los Países Bajos y Bélgica recaudan la mayor parte de los derechos de aduana de la Unión.**

Además, al tratar esos ingresos como si fueran contribuciones nacionales de esos países, **este ajuste de los cálculos deteriora considerablemente su posición de SPO.**

Gráfico 5 Saldos presupuestarios operativos: Enfoques alternativos (€, 2018)



Standard OBB=Saldo presupuestario operativo standard; Incl. Admin. Expenditure=Gastos administrativos incluidos; TOR counted as national contribution : Recursos propios tradicionales contabilizados como contribución nacional

Fuente: Cálculos de los autores basados en *ibid.*

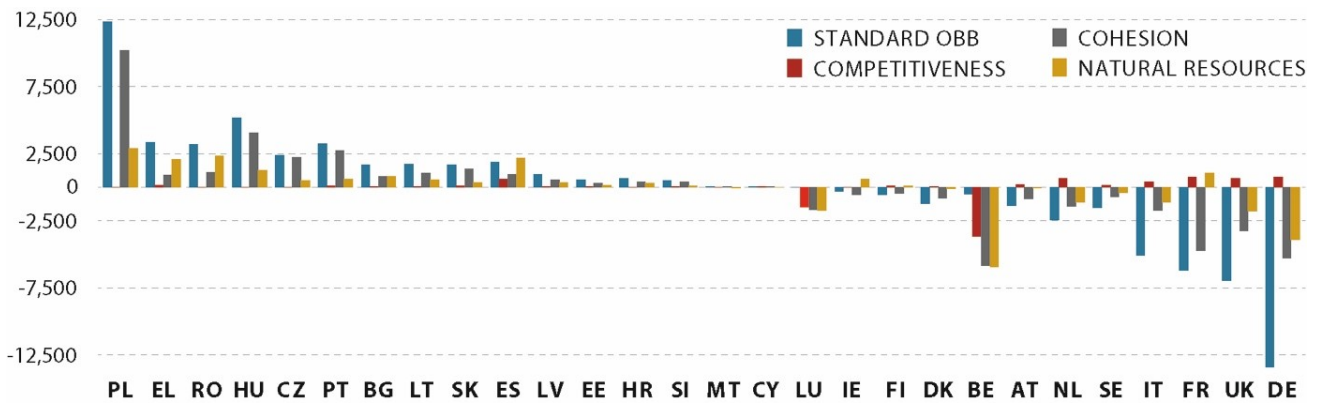
Saldos presupuestarios operativos específicos de las políticas

Por último, **los saldos presupuestarios operativos (SPO) de los diferentes instrumentos de política de la Unión pueden calcularse para hacer un seguimiento de la forma en que los Estados miembros «se benefician» de dichos instrumentos en términos puramente contables.** En el gráfico 6 se presentan los resultados correspondientes a los SPO de los tres mayores ámbitos políticos: competitividad, cohesión y recursos naturales. El hecho de tener en cuenta cada uno de los ámbitos políticos significa simplemente reducir TAE_i y TAE_{EU} (véase el recuadro 2), en la medida en que solo se consideran los fondos canalizados a través del instrumento de política respectivo.

Empezando por la financiación de la Unión para fomentar la competitividad económica, el gráfico 6 muestra que los contribuyentes netos tradicionales resultan ser especialmente receptores netos de los fondos relativos a la competitividad de la Unión. Al contrario, si solo se tiene en cuenta el gasto de cohesión en los cálculos, los resultados están más en consonancia con los basados en el enfoque estándar de SPO. **Los receptores netos tradicionales de los fondos de la Unión se encuentran sobre todo en Europa oriental y tienen ingresos netos sustanciales procedentes de los fondos de cohesión.**

Se puede observar un patrón definido en el ámbito político de los recursos naturales (a saber, en su mayoría, pagos directos a través de la política agrícola común, o PAC). Desde esta perspectiva, el papel de los receptores netos tradicionales no cambia mucho. Sin embargo, **como máximo beneficiario de la PAC en términos absolutos, Francia se convierte en un receptor neto de los fondos de la Unión para este ámbito político.** En conclusión, **el cálculo de los saldos presupuestarios operativos (SPO) en función de los distintos instrumentos de política de la Unión muestra claramente cómo los perfiles de pago nacionales (netos) difieren en los distintos instrumentos.**

Gráfico 6. Saldos presupuestarios operativos de los diferentes instrumentos de política de la Unión (€, 2018)



Fuente: Cálculos de los autores basados en *ibid.*

Predicción *ex ante* de los saldos presupuestarios operativos

Por último, surge otro problema metodológico cuando los saldos presupuestarios operativos (SPO) se utilizan *ex ante* (por ejemplo, para evaluar las consecuencias distributivas de los futuros gastos de la Unión). Algunos programas de gasto como el de cohesión tienen asignaciones nacionales predefinidas que podrían utilizarse para predecir los futuros SPO. No obstante, el programa de cohesión experimenta regularmente una infrautilización de los gastos; los fondos reservados para determinados Estados miembros no se utilizan íntegramente. Dado que este era un patrón habitual en varios de los Estados miembros más pobres, los SPO *ex ante* indujeron a error a esos países con previsiones sobre los pagos netos. La situación es aún más complicada en el caso de los programas que no tienen dotaciones de gastos nacionales predefinidas (por ejemplo, Horizonte 2020). Dado que la asignación de esos fondos se basa en la excelencia de la investigación con arreglo a procedimientos competitivos, la distribución resultante del gasto entre las instituciones de investigación de la Unión es difícil de predecir. Las predicciones también son difíciles para las nuevas políticas de la Unión que carecen de resultados pasados.

Este problema «*ex ante*» tiene implicaciones políticas si las consideraciones del SPO influyen considerablemente en las decisiones (por ejemplo, en el próximo MFP). **Los representantes nacionales tienden a favorecer las políticas para las que tienen una previsión fiable —o incluso una garantía política— sobre la participación de su país en el gasto.** Esta tendencia debilitará el apoyo a las políticas nuevas o existentes que tengan una distribución del gasto menos estable y previsible. Además, **si estas nuevas políticas tienen un mayor valor añadido europeo potencial que las políticas de transferencias fáciles de predecir del programa de cohesión y la PAC, esa tendencia será especialmente costosa para la comunidad.**

¿Por qué los Estados miembros están sujetos a los saldos netos?

Dadas todas las advertencias del enfoque del saldo presupuestario operativo (SPO), una de las propuestas es simplemente descartar el cálculo de los saldos netos. Sin embargo, es difícil concebir que los Estados miembros dejen de utilizar los SPO. De hecho, los Estados miembros siempre han tratado de calcular su saldo neto, incluso antes de que la Comisión Europea empezara a publicar los cálculos. **Por lo tanto, es necesario comprender por qué los Estados miembros están sujetos a los saldos netos,** y especialmente en los últimos años.

Como en cualquier negociación, las partes buscan una medida fácil para determinar si «ganan» o «pierden» en comparación tanto con los demás como con su posición inicial. En las negociaciones presupuestarias de la Unión, **los Estados miembros se centran en mejorar su saldo presupuestario neto, ya que es una forma fácil de comunicar el éxito a los medios de comunicación y a sus votantes.** Un hecho fundamental a este respecto es que las políticas de la Unión difieren sustancialmente con respecto a su importancia para los votantes: el gasto de cohesión que financia nuevas infraestructuras, o el gasto agrícola que concentra los fondos en un sector específico reciben mucha atención en los distritos electorales nacionales y, por consiguiente, gozan de un gran apoyo político. **Estas partidas de gasto sumamente destacadas constituyen un elemento importante de los saldos netos, mientras que las políticas con un beneficio menos destacado (debido a que el gasto se realiza fuera de la Unión) tienden a ser ignoradas.** Además, los beneficios indirectos del gasto de la Unión (por ejemplo, los efectos indirectos que pueden ser de naturaleza transfronteriza) también carecen de importancia. Estos argumentos favorecen la práctica de calcular y utilizar los saldos operativos (véase el briefing sobre «Las estrategias para superar la perspectiva del “justo retorno” del presupuesto de la Unión», de febrero de 2020).

Conclusión

Nuestro análisis crítico ha demostrado que los saldos presupuestarios operativos son indicadores con un valor informativo muy limitado. Solo su construcción aritmética (entre otras cosas, su procedimiento de ponderación) incluye graves restricciones. Los saldos presupuestarios operativos indicarán, por definición, que el valor añadido europeo del gasto de la Unión es cero, ya que los saldos presupuestarios operativos de todos los Estados miembros siempre deben sumar cero. Por tanto, **los saldos presupuestarios operativos no deben servir, bajo ninguna circunstancia, de brújula que guíe el presupuesto de la Unión hacia un mayor valor para todos los ciudadanos europeos.**

Anexo: La historia de las correcciones⁸

La demanda política de datos sobre los saldos presupuestarios refleja la preocupación por la equidad del reparto de la carga financiera en el presupuesto europeo. Desde la década de los setenta del siglo pasado, esas preocupaciones han dado lugar a diversos enfoques *ad hoc* o enfoques basados en fórmulas para corregir los saldos presupuestarios que se consideraban políticamente inaceptables. Esto puede ejemplificarse con una breve reseña de la historia del sistema de recursos propios y sus correcciones (véase el gráfico 7):

1970-1984 Se introduce el sistema de recursos propios, incluidos los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar y la isoglucosa, que se denominan recursos propios tradicionales (RPT). Se reembolsa a los Estados miembros el 10 % de estos ingresos para cubrir los gastos administrativos. A partir de 1980, los Estados miembros pagan el 1 % de sus ingresos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en su totalidad (hasta entonces solo se había introducido gradualmente), lo que supone el 50 % del presupuesto de la Unión en ese momento.

1985-1987 Tras la decisión del Consejo Europeo de Fontainebleau en 1984, entra en vigor la corrección en favor del Reino Unido, ya que el PIB per cápita del Reino Unido era inferior a la media de la Comunidad Económica Europea (CEE) y contaba con un pequeño sector agrícola con un gran porcentaje de productos agrícolas importados de fuera de la CEE. Por lo tanto, había relativamente poco beneficio en el principal programa de gasto de la CEE —la política agrícola común (PAC)— para el Reino Unido en ese momento. Al mismo tiempo, el país pagó una gran cantidad de contribución por IVA, ya que su participación base de IVA en el producto nacional bruto (PNB) fue más alta que para otros Estados miembros. En 1985, se otorgó al Reino Unido una reducción de su contribución por IVA de 1 000 millones de ecus (unidad monetaria europea). A partir de 1986, la corrección en favor del Reino Unido se definió como el 66 % de la diferencia entre su participación en el ingreso del IVA y su aportación a todos los gastos de la Unión aplicados al conjunto de los gastos de todos los demás Estados miembros, excluyendo los gastos de la Unión en terceros países. Los Estados miembros deberían soportar la reducción en proporción a sus pagos por IVA. Alemania recibió una reducción de un tercio de la cantidad adicional que debía pagar (la «rebaja sobre la rebaja»). El tipo de referencia del IVA se incrementa al 1,4 %.

1988-1992 (Delors I) La cantidad máxima de recursos propios (es decir, el límite máximo de recursos propios globales) se fija en el 1,15 % en 1988 y en el 1,2 % en 1992 del PNB total de la CEE. Se introduce una nueva fuente de ingresos para equilibrar los gastos si los ingresos de los RPT y del IVA son insuficientes —un porcentaje del PNB del Estado miembro—. Se introduce un «mecanismo de limitación» para la contribución por IVA: la base del IVA de los Estados miembros no debe superar el 55 % de su PNB. El Estado miembro se queda con el 10 % de los gastos de recaudación. Los Estados miembros ya no financian la corrección en favor del Reino Unido proporcionalmente a su base del IVA, sino a su PNB.

1993-1999 (Delors II) El límite máximo de recursos propios global aumenta del 1,20 % en 1993 al 1,27 % en 1999. El límite de la base del IVA se reduce al 50 %. El tipo de referencia del IVA se reduce gradualmente al 1,0 % entre 1995 y 1999.

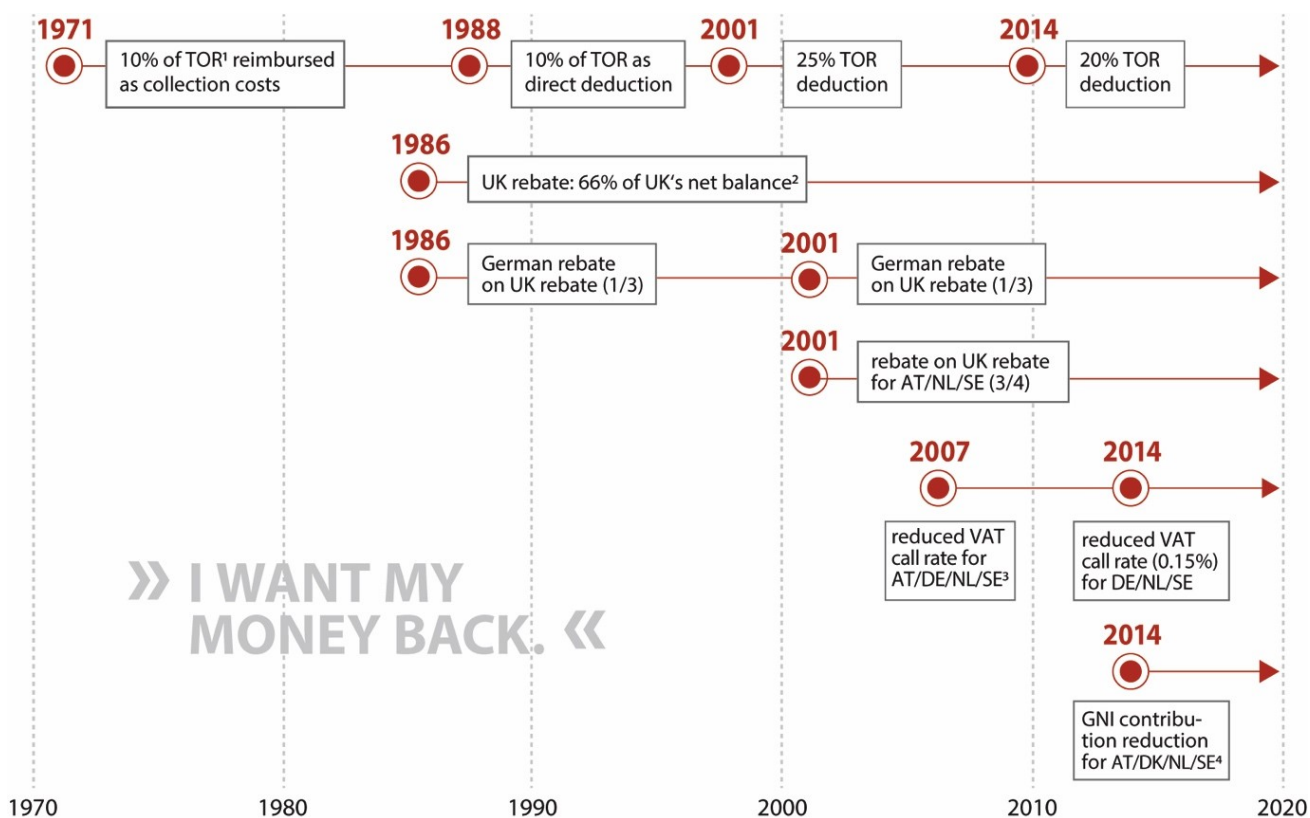
2000-2006 Tras la decisión del Consejo Europeo de Berlín en 1999, el 10 % de los gastos de recaudación de los RPT se incrementa al 25 %. EL tipo de referencia del IVA se reduce al 0,75 % en 2002 y al 0,5 % en 2003. Austria, Alemania, los Países Bajos y Suecia solo pagan una cuarta parte de los costes normales por la contribución a la rebaja concedida al Reino Unido. El límite máximo de los recursos propios se mantiene en el 1,27 % del PNB, lo que equivale al 1,24 % de la RNB. Los nuevos Estados miembros recibieron una suma total, un mecanismo de flujos de efectivo en 2004, para mejorar su situación presupuestaria neta y otros pagos temporales.

2007-2013 El tipo de referencia del IVA se reduce al 0,3 %. Algunos países recibieron una reducción para este período: 0,225 % para Austria, 0,15 % para Alemania y 0,1 % para los Países Bajos y Suecia. Se introducen

reducciones anuales brutas de la contribución de la RNB para los Países Bajos (605 millones EUR) y Suecia (150 millones EUR) solo para este período. Estas últimas reducciones brutas son financiadas por todos los demás Estados miembros, incluido el Reino Unido, a través de su RNB. La ventaja del Reino Unido obtenida del descuento se limita a 10 500 millones EUR para que el país participe en la financiación de la ampliación. Lo que se omite en el cálculo de la corrección en favor del Reino Unido es el valor de los gastos no agrícolas del presupuesto de la Unión en los trece Estados miembros que se han adherido desde 2004.

2014-2020 Alemania, los Países Bajos y Suecia reciben un tipo de referencia del IVA reducido del 0,15 % para este período. Dinamarca, los Países Bajos y Suecia reciben reducciones brutas en su contribución anual de la RNB de 130 millones EUR, 695 millones EUR y 185 millones EUR, respectivamente (precios de 2011) solo para este período. Austria recibió una reducción de la contribución de la RNB de 30 millones EUR en 2014, 20 millones EUR en 2015 y 10 millones EUR en 2016. La deducción de los gastos de recaudación de los RPT se reduce al 20 %. El límite máximo de los recursos propios se reduce del 1,24 % al 1,23 % de la RNB.

Gráfico 1. «Quiero que me devuelvan mi dinero»: Calendario de los descuentos nacionales



Fuente: El propio autor. **TOR** = recursos propios tradicionales ¹RPT = ²El 66 % de la diferencia entre la contribución del Reino Unido al ingreso del IVA en comparación con los demás Estados miembros, y la parte del presupuesto de la Unión que se gasta en el Reino Unido. ³AT 0,225 %, DE 0,15 %, NL y SE 0,10 %. ⁴Reducciones anuales de 130 millones EUR para DK, 695 millones EUR para NL, 185 millones EUR para SE. Reducción de 60 millones EUR para AT en 2014-2016.

Reduced VAT call rate : tarifa de llamada con IVA reducido ; GNI : Ingreso nacional bruto

- ¹ Comisión Europea (2019), «[Presupuesto de la Unión de 2018: informe financiero](#)», Luxemburgo, p.72
- ² Haug, Jutta; Alain Lamassoure; Guy Verhofstadt; Daniel Gros; Paul De Grauwe; Gaëtane Ricard-Nihoul and Eulalia Rubio (2011), «[Europe for Growth: For a Radical Change in Financing the EU](#)» (Europa por el crecimiento: por un cambio radical en la financiación de la Unión), Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos.
- ³ Los recursos propios tradicionales son los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar que resultan del arancel aduanero común (AAC).
- ⁴ Comisión Europea (2019), *op. cit.*
- ⁵ La selección de Estados miembros refleja las instrucciones en los términos de referencia para este briefing.
- ⁶ Cf. Grupo de Alto Nivel sobre recursos propios (2016), «[Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#)» (Futura financiación de la Unión. Informe final y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre recursos propios).
- ⁷ La cifra se basa en el Grupo de Alto Nivel sobre recursos propios (2016), *op.cit.*
- ⁸ Cf. Benedetto, Giacomo (2017) «[Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017](#)» (Las instituciones y el camino hacia la reforma de los ingresos presupuestarios de la Unión, 1970-2017) , *Empirica* 44(4): 615-633; Cipriani, Gabriele (2014), «[Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?](#)» (La financiación del presupuesto de la Unión: ¿avanzamos o retrocedemos?), Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos. Comisión Europea (2015), [European Union Public Finance](#), 5.ª edición, Bruselas. Heinemann, Friedrich; Philipp Mohl and Steffen Osterloh (2008), [Reform Options for the EU Own Resource System](#) (Opciones de reforma para el sistema de recursos propios de la Unión), Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg.

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 traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar. © Unión Europea, 2020.

Administrador responsable: Alexandre MATHIS

Contacto: Poldep-Budg@ep.europa.eu

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