



**Croacia, vigésimo Estado en adoptar el euro**

**Irlanda, una economía dual**

## En preparación

- Monográfico sobre Marruecos

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir necesariamente

### MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3151

#### Director

Bernardo Hernández San Juan

#### Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Consejo de Redacción:** Iria Álvarez Besteiro, Antonio M<sup>a</sup> Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M<sup>a</sup> Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres y Marta Valero San Paulo.

**Redacción:** María José Ferreras Álvarez.

**Logo y diseño general:** Manuel A. Junco.

**Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. [www.revistas/ICE.com](http://www.revistas/ICE.com)

**Distribución y suscripciones:** 91 349 43 35, [CentroPublicaciones@mincotur.es](mailto:CentroPublicaciones@mincotur.es)

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: CARHUS PLUS+, CIRC, DIALNET, DICE, DULCINEA, EBSCO, ISOC, Journal Scholar Metrics, MIAR y REBIUN.

Editor: S. G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Eduardo Lorenzo

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)

ECPMINCOTUR: 1.ª ed./200/1022

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>



## S U M A R I O

		<b>Colaboraciones</b>
Ana María Martínez Jerez	<b>3</b>	Croacia se convertirá en el vigésimo Estado miembro de la UE en adoptar el euro el 1 de enero de 2023
Marisa Álvarez Suárez	<b>19</b>	El instrumento de apoyo técnico a las reformas de la Comisión Europea
Jon Ander Ochoa Uriarte y Antonio García Rebollar	<b>33</b>	Innovación en Singapur
Vicente Javier Fernández	<b>43</b>	Irlanda es una economía dual





Ana María Martínez Jerez\*

## CROACIA SE CONVERTIRÁ EN EL VIGÉSIMO ESTADO MIEMBRO DE LA UE EN ADOPTAR EL EURO EL 1 DE ENERO DE 2023

Menos de una década después de unirse a la UE, Croacia está lista para integrarse en la zona del euro el 1 de enero de 2023 gracias a los esfuerzos realizados por sus autoridades para cumplir con las condiciones exigidas. La introducción del euro traerá cambios significativos para la economía y los empresarios croatas. La economía croata se volverá más competitiva y resistente, con unos mercados financieros mejor integrados y más eficientes. En un contexto internacional de incertidumbre marcado por la agresión militar de Rusia contra Ucrania y las tensiones inflacionistas, la aplicación efectiva de las reformas y la inversión establecidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia de Croacia le permitirán abordar los principales retos macroeconómicos e institucionales para lograr una convergencia sostenida.

Transcurridos veinte años desde la introducción de los primeros billetes y monedas, el euro se ha convertido en un símbolo de la integración europea.

**Palabras clave:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Unión Económica y Monetaria, moneda única, estabilidad, convergencia, Plan de Recuperación y Resiliencia.

**Clasificación JEL:** E31, E58, E52, F33, F65, H61, H63.

### 1. Introducción

El euro existe desde hace veinte años y, durante este tiempo, ha demostrado ser una moneda estable y segura. Si bien el euro se introdujo en 1999, las monedas y los billetes —en sustitución de las divisas locales— no se pusieron en circulación hasta el 1 de enero de 2002. En un primer momento fueron doce los países

de la UE donde se produjo el mayor cambio de moneda de la historia. Actualmente, el euro es la moneda que comparten diecinueve de los veintisiete países miembros de la UE; más de 340 millones de europeos utilizan el euro en sus operaciones diarias y se ha convertido en un símbolo de la integración europea. En este momento, sesenta países y territorios fuera de la zona del euro, que representan a 175 millones de personas, han vinculado sus propias monedas al euro, ya sea directa o indirectamente.

La gestión económica prudente convierte al euro en una atractiva moneda de reserva para terceros países y confiere a la zona del euro ▷

\* Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación. Secretaría de Estado para la UE. Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3151.7503>

un mayor peso en la economía mundial. El euro es la segunda moneda del mundo para pagos internacionales, empréstitos, préstamos y reservas del banco central. Más de la mitad de la emisión mundial de bonos verdes está denominada en euros. Los pagos en euros en efectivo siguen siendo dominantes para pagos minoristas en persona; no obstante, la pandemia de la COVID-19 ha acelerado el uso de los pagos en euros sin efectivo. La digitalización está presente en todos los ámbitos de la vida diaria, incluidas las finanzas y el dinero. El Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea están estudiando las ventajas y los riesgos de la introducción de un euro digital que complementaría a los billetes y las monedas. Sería una forma electrónica de dinero emitido por el Eurosistema (el BCE y los bancos centrales nacionales de la zona del euro) que todos los ciudadanos y empresas podrían utilizar, lo que contribuiría a la accesibilidad y a la inclusión.

La moneda única ha promovido la integración europea para que todos los ciudadanos de la zona del euro puedan obtener los beneficios del mercado único, la política comercial y la cooperación política. Actualmente, la zona del euro se enfrenta a desafíos en muchos frentes, principalmente de carácter mundial, como la agresión militar rusa a Ucrania y las persistentes interrupciones de la cadena de suministro. Pero el tamaño y la fortaleza de la zona del euro le confieren más capacidad para absorber este tipo de perturbaciones externas para atajar pérdidas de empleo o reducciones del crecimiento.

Pese a este contexto internacional adverso, los progresos logrados por la economía de Croacia demuestran su compromiso con la adopción del euro. Croacia cumple los cuatro criterios de convergencia nominal y su legislación es plenamente compatible con los

requisitos del Tratado y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE. Croacia se convertirá en el vigésimo Estado miembro de la UE en adoptar el euro el 1 de enero de 2023. La introducción del euro traerá cambios significativos para la economía y los empresarios croatas. La economía croata se volverá más competitiva y resistente, con unos mercados financieros mejor integrados y más eficientes. Las iniciativas recientes de la UE, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan REPowerEU, ayudarán a Croacia y a todas las economías de la UE a mantenerse en el camino hacia las reformas y la inversión, permitiendo un proceso de convergencia sostenido.

## 2. Antecedentes

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es el área formada por el conjunto de países, dentro de la UE, que comparten un mercado y también una misma moneda, el euro, por lo que en ellos se ejecuta una política monetaria única y coordinan las políticas económicas. El Tratado de la Unión Europea (TUE), en vigor desde 1993, prevé la creación de una UEM con la introducción de una moneda única. De ella formarían parte los países que cumplieran una serie de condiciones y se introduciría de forma gradual. La fecha inicialmente prevista se fue retrasando hasta que, finalmente, los Estados miembros de la UE acordaron, el 15 de diciembre de 1995, en Madrid, la creación de una moneda común europea con fecha de puesta en circulación en enero de 2002. Por su parte, el BCE fue creado en 1998, de conformidad con el TUE, para introducir y gestionar la moneda única, efectuar operaciones con divisas y garantizar el buen funcionamiento de los ▷

sistemas de pago. El sistema monetario europeo fue sustituido por un mecanismo de tipos de cambio, cuya creación se acordó mediante la Resolución del Consejo Europeo, de 16 de junio de 1997, sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la UEM. El BCE también es responsable de fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE. Una de las principales tareas del BCE es mantener la estabilidad de precios en la zona del euro, preservando el poder adquisitivo del euro.

El Consejo, reunido en Bruselas el 3 de mayo de 1998, en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, decidió que Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia cumplieran las condiciones necesarias para adoptar el euro el 1 de enero de 1999, iniciándose en esta fecha la tercera fase de la UEM. Desde entonces, Grecia (2001), Eslovenia (2007), Chipre y Malta (2008), Eslovaquia (2009), Estonia (2011), Letonia (2014) y Lituania (2015) también han adoptado el euro.

### 3. Estados miembros sujetos a una excepción

Los Estados miembros para los que el Consejo aún no ha decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro se denominan «Estados sujetos a una excepción». El artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece las provisiones y procedimientos para examinar la situación de convergencia de los Estados miembros con una excepción. Al menos una vez cada dos años, o a petición de un Estado miembro con una excepción (como hizo Letonia), la Comisión y el BCE preparan sus

respectivos Informes de Convergencia para dichos Estados miembros. Dinamarca negoció un acuerdo de exclusión voluntaria antes de la adopción del Tratado de Maastricht y no participa en la tercera fase de la UEM. Hasta que Dinamarca indique que desea participar en la tercera etapa y adoptar el euro no es objeto de una evaluación sobre si cumple las condiciones necesarias para tal participación.

En 2020, la Comisión y el BCE adoptaron sus Informes de Convergencia periódicos. Se consideró entonces que ninguno de los Estados miembros evaluados en esos informes cumplía las condiciones necesarias para adoptar el euro.

El 1 de junio de 2022, la Comisión Europea y el BCE presentaron sus respectivos Informes de Convergencia periódicos independientes en los que concluyen que Croacia está preparada para adoptar el euro el 1 de enero de 2023, lo que elevará a veinte el número de Estados miembros pertenecientes a la zona del euro.

El Informe de Convergencia de 2022 evalúa los progresos realizados por Bulgaria, República Checa, Croacia, Hungría, Polonia, Rumanía y Suecia hacia su adhesión a la zona del euro. Estos son los siete Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que se han comprometido legalmente a adoptarlo. Los informes deben incluir un examen de la compatibilidad de la legislación nacional, incluidos los estatutos del banco central nacional, con los artículos 130 y 131 del TFUE y con los Estatutos del SEBC y del BCE. Los informes también deben examinar si se ha conseguido un alto grado de convergencia sostenible en el Estado miembro en cuestión, atendiendo al cumplimiento de los criterios de convergencia (estabilidad de precios, finanzas públicas, estabilidad del tipo de cambio y tipos de interés a largo plazo) y teniendo en cuenta los demás factores ▷

pertinentes para la integración económica y la convergencia mencionados en el último párrafo del artículo 140, apartado 1, del TFUE. Los cuatro criterios de convergencia se desarrollan más a fondo en un protocolo anejo a los tratados (Protocolo n.º 13 sobre los criterios de convergencia).

El informe llega a la conclusión de que solo Croacia y Suecia cumplen el criterio de estabilidad de precios. Todos los Estados miembros examinados cumplen el criterio relativo a las finanzas públicas, excepto Rumanía, que es el único Estado miembro sometido a un procedimiento de déficit excesivo. Bulgaria y Croacia son los dos Estados miembros que cumplen el criterio de tipo de cambio. Bulgaria, Croacia, República Checa y Suecia cumplen el criterio de tipos de interés a largo plazo. En todos los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro examinados, a excepción de Croacia, la legislación nacional en el ámbito monetario no es plenamente compatible con la legislación de la UEM ni con los Estatutos del SEBC y del BCE.

La evaluación del grado de convergencia sostenible de los Estados miembros acogidos a una excepción se basa en las previsiones económicas de primavera de 2022 de la Comisión y en las orientaciones políticas facilitadas en el marco del Semestre Europeo. En particular, se basa en la supervisión presupuestaria llevada a cabo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. También refleja las evaluaciones de la Comisión de los riesgos para la sostenibilidad presupuestaria y de los marcos presupuestarios nacionales, así como la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia.

En este sentido, la Comisión, al examinar otros factores mencionados en el Tratado que

deben tenerse en cuenta en la evaluación de la sostenibilidad de la convergencia, constata que los Estados miembros examinados están, en general, bien integrados en la UE desde el punto de vista económico y financiero. No obstante, algunos siguen experimentando vulnerabilidades a nivel macroeconómico o dificultades relacionadas con su entorno empresarial e institucional que podrían plantear riesgos en cuanto a la sostenibilidad del proceso de convergencia. La realización efectiva de las reformas e inversiones establecidas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia abordará los principales retos macroeconómicos. El informe concluye que Croacia cumple los cuatro criterios de convergencia nominal y que su legislación es plenamente compatible con los requisitos del Tratado y de los Estatutos del SEBC y del BCE. Adicionalmente, destaca que el paquete Next Generation EU (NGEU) representa una oportunidad única para acelerar el proceso de convergencia de la zona del euro, cuya implementación rápida y eficaz es crucial para su éxito.

#### 4. Croacia en la UE

Croacia forma parte de la UE desde 2013, convirtiéndose entonces en el miembro número 28 de la UE de pleno derecho, el segundo país de los Balcanes occidentales en sumarse al club comunitario tras Eslovenia, que entró en 2007. Croacia solicitó su entrada en la UE en febrero de 2003. Las negociaciones de adhesión entre ambas partes comenzaron formalmente en octubre de 2005. Los jefes de Estado y de Gobierno de la UE firmaron el Tratado de Adhesión con Zagreb el 9 de diciembre de 2011, integrándose plenamente en la UE el 1 de julio de 2013, una vez los Estados ▷

miembros completaron sus procesos de ratificación parlamentaria para dar luz verde a su ingreso.

De conformidad con el artículo 5 del Acta de Adhesión, Croacia es un Estado miembro acogido a una excepción en el sentido del artículo 139, apartado 1, del TFUE.

Como resultado de la profunda recesión económica, la actividad económica croata se contrajo casi un 12% desde su cota máxima alcanzada en 2008. La Comisión Europea inició, el mismo año de su adhesión, un procedimiento de déficit excesivo contra Croacia por observar niveles de déficit público sobre PIB (5,5%) por encima de los valores de referencia y una senda creciente del nivel de deuda sobre PIB, que alcanzaría valores superiores a los de referencia en 2014. Desde entonces, Croacia se esforzó por cumplir los criterios de convergencia para incorporarse en la zona del euro. La recuperación económica tras la crisis económica y financiera internacional y los avances en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos del país despejaron el camino para la adopción del euro. Debido a medidas de ajuste fiscal y una fuerte reducción de la deuda pública, Croacia salió del Procedimiento de Déficit Excesivo en 2017.

En abril de 2018 el Gobierno croata adoptó una estrategia para entrar en la zona del euro que incluyó el establecimiento de un Consejo Nacional para la introducción del euro y el compromiso de Croacia de emprender las medidas necesarias para alcanzar la convergencia nominal y legal de acceso a la moneda común.

La entrada en el Mecanismo de Tipos de Cambio II (MTC II) se decide a petición de un Estado miembro, por mutuo acuerdo de todos los participantes en el mecanismo. En julio de 2019, Croacia solicitó formalmente entrar en el MTC II en 2020, la fase de prueba de dos años

previa a la adopción del euro, con la intención de que la entrada en la UEM se produzca en 2023. El 10 de julio de 2020, el BCE aceptó a Croacia en el MTC II y el tipo de cambio central se fijó en 7,53450 kunas por euro, con una banda de fluctuación estándar de  $\pm 15\%$ .

Se espera que Croacia también acceda al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) a principios de 2023. El MEDE tiene como función facilitar asistencia financiera a los países de la zona del euro que experimenten o corran el riesgo de sufrir graves problemas financieros.

## 5. Croacia cumple con los criterios de convergencia

A la luz de la evaluación de la compatibilidad de la legislación y del cumplimiento de los criterios de convergencia, y teniendo en cuenta los factores adicionales pertinentes, Croacia cumple las condiciones para la adopción del euro.

### 5.1. Compatibilidad de la legislación

El examen de la compatibilidad de la legislación de Croacia —en particular el estatuto del banco central, junto con el artículo 130 del TFUE y con la obligación prevista en el artículo 131 del TFUE, incluye una evaluación de la observancia de la prohibición de financiación monetaria (artículo 123 del TFUE) y de la prohibición del acceso privilegiado a las entidades financieras (artículo 124 del TFUE); de la compatibilidad con los objetivos (artículo 127, apartado 1, del TFUE) y las funciones (artículo 127, apartado 2, del TFUE) del SEBC; y de otros aspectos relativos a la integración de los ▷

bancos centrales nacionales en el SEBC— es plenamente satisfactorio.

## 5.2. Estabilidad de precios

Croacia también cumple el criterio de convergencia relativo a la estabilidad de precios que se define en el artículo 140, apartado 1, primer guion, del TFUE, según el cual

el logro de un alto grado de estabilidad de precios deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios. (Versión consolidada del TFUE, 2010)

De conformidad con el artículo 1 del Protocolo n.º 13 sobre los criterios de convergencia anejo al TFUE, el criterio relativo a la estabilidad de precios significa que los Estados miembros deben tener un comportamiento de precios sostenible y una tasa promedio de inflación, observada durante un periodo de un año antes del examen, que no exceda en más de un 1,5% la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. A efectos de este criterio, la inflación se mide mediante los índices de precios de consumo armonizado (IPCA), definido en el Reglamento (UE) 2016/792 del Parlamento Europeo y del Consejo. En los informes de la Comisión y del BCE se utilizó un valor de referencia calculado como la media aritmética simple de las tasas de inflación de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, más 1,5 puntos porcentuales. En el periodo de un año, finalizado en abril de 2022, se

determinó que el valor de referencia en materia de inflación era del 4,9%, siendo Francia, Finlandia y Grecia los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios, con tasas de inflación del 3,2%, el 3,3% y el 3,6%, respectivamente.

Quedó justificado excluir a Malta y Portugal de los países con mejores resultados (en abril de 2022, la tasa promedio de inflación de doce meses de Malta y Portugal era, respectivamente, de 2,1% y 2,6%, y la de la zona del euro, del 4,4%).

En el caso de Malta, los factores específicos que se reflejan en la tasa media de inflación comparativamente baja incluyen unos precios de la energía estables en un contexto de aumento de los precios internacionales del petróleo y el gas, y unas variaciones de las ponderaciones utilizadas para calcular el IPCA superiores a las de la mayoría de los demás países de la UE en 2021. La estabilidad de los precios de la energía de Malta se vio apoyada por las medidas del Gobierno de respaldo financiero al sector de la energía.

En el caso de Portugal, los factores específicos que se reflejan en la tasa media de inflación baja incluyen una inflación energética comparativamente baja y la situación cíclica más débil del país en comparación con la mayoría de los demás Estados miembros de la UE. En la inflación de la energía influyó una serie de medidas reglamentarias que mantuvieron el crecimiento de los precios al por menor de la electricidad y el gas natural por debajo de la media de la UE. Además, la crisis de la COVID-19 tuvo un impacto negativo prolongado en la actividad y la inflación portuguesas. En el cuarto trimestre de 2021, el PIB de Portugal seguía estando por debajo del máximo alcanzado antes de la crisis, reflejando la gran exposición de Portugal al turismo. ▷

La tasa media de inflación de Croacia durante los doce meses anteriores a abril de 2022 fue del 4,7 %, inferior al valor de referencia, y está previsto que se mantenga por debajo de este valor de referencia en los próximos meses.

Las tasas de inflación anuales medidas por el IPCA de Croacia en 2020 y 2021 fueron, de media, parecidas a las de la zona del euro. Las previsiones económicas de la primavera de 2022 de la Comisión prevén que la inflación IPCA anual se acelere hasta el 6,1 % en 2022, antes de desacelerarse hasta el 2,8 % en 2023, principalmente por el descenso previsto de los precios internacionales de las materias primas. Por consiguiente, se prevé que la inflación general se mantenga en niveles cercanos a la de la zona del euro en 2022 y 2023. Se espera que la tasa de la inflación subyacente (excluidos los bienes energéticos y sin elaborar) sea superior a la de la zona del euro en 2022 (es decir, del 4,3% frente al 3,5%), como consecuencia de la recuperación más fuerte de la crisis de la COVID-19 de Croacia, si bien se espera que sea transitoria, ya que se prevé que la brecha disminuya en 2023 (es decir, un 3,3%, frente al 3,1 %). Se anticipa que los costes laborales unitarios sigan siendo moderados en 2022 y 2023.

A más largo plazo, las perspectivas de inversión dependerán, en particular, de que los salarios crezcan en consonancia con la productividad. Aunque las reformas del mercado laboral de 2013 y 2014 aumentaron su nivel de

flexibilidad, la fijación de salarios sigue sin adaptarse completamente a la evolución de la productividad, lo que está relacionado con el papel del sector público como líder salarial. Además, las reformas relacionadas con el Plan de Recuperación y Resiliencia deben mejorar la competencia del mercado y reducir los costes para las empresas, lo que a la larga supone una presión a la baja sobre los precios de los productos finales.

Existe un potencial para el aumento de la convergencia en precios a largo plazo; no obstante, cabe señalar que el nivel de precios registrado en Croacia ya ha alcanzado un nivel de convergencia con la zona del euro superior al de otros Estados miembros en el momento de su respectiva adhesión a la zona del euro.

### 5.3. Finanzas públicas

Croacia cumple el criterio de convergencia relativo a las finanzas públicas que se define en el artículo 140, apartado 1, segundo guion, del TFUE, según el cual

las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 126. (Versión consolidada del TFUE, 2010) ▷

TABLA 1  
ÍNDICES DE PRECIOS DE CONSUMO ARMONIZADO (IPCA)

IPCA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023*
<b>Croacia</b>	-0,6	1,3	1,6	0,8	0,0	2,7	6,1	2,8
<b>Zona euro</b>	0,2	1,5	1,8	1,2	0,3	2,6	6,1	2,7

\*Previsiones económicas de primavera 2022 de la Comisión Europea.

Fuente: Eurostat.

De conformidad con el artículo 2 del Protocolo n.º 13:

En el momento del examen, el Estado miembro de que se trate no sea objeto de una decisión del Consejo con arreglo al apartado 6 del artículo 126 de dicho Tratado, relativa a la existencia de un déficit excesivo en dicho Estado miembro. (Versión consolidada del TFUE, 2010)

Actualmente, Croacia no es objeto de una decisión del Consejo relativa a la existencia de un déficit excesivo. Tras tres años de presupuestos globalmente equilibrados y superávits, el saldo de las Administraciones públicas pasó a un déficit del 7,3% del PIB en 2020 debido a la crisis de la COVID-19; en 2021 disminuyó hasta el 2,9% del PIB ante la fuerte recuperación económica y la eliminación gradual de las medidas de apoyo relacionadas con la COVID-19. Las previsiones económicas de primavera de 2022 de la Comisión estiman que el déficit de las Administraciones públicas mejorará hasta el -2,3% del PIB en 2022, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno para reducir el impacto económico y social del aumento de los precios de la energía y del coste de la asistencia a los que huyen de Ucrania. En 2023, el déficit alcanzará el -1,8% del PIB bajo el supuesto de mantenimiento de la política económica actual.

La ratio de deuda pública/PIB disminuyó desde un 87,3% en 2020 hasta el 79,8% en

2021; se espera que disminuya al 75,3% en 2022 y al 73,1% en 2023, cerca del nivel pre-pandemia registrado en 2019, y que siga disminuyendo hasta mediados de la década de 2020, a condición de que el diferencial de tipos de interés/crecimiento sea favorable. Los riesgos para la sostenibilidad de la deuda de Croacia parecen ser medios a medio plazo, y se prevé que la deuda de las Administraciones públicas se mantenga por debajo de su nivel de 2021 hasta 2032. Sin embargo, las previsiones están sujetas a una sensibilidad significativa a las evoluciones macrofinancieras adversas. El marco fiscal croata se ha reforzado considerablemente en los últimos tiempos, en gran medida gracias a la transposición de algunos de los requisitos pendientes de la Directiva del Consejo sobre los marcos presupuestarios (2011/85/UE). La Ley de Presupuestos, adoptada en diciembre de 2021, introdujo mejoras significativas en lo que respecta al proceso de previsión y a la coherencia y nivel de detalle de los planes presupuestarios a medio plazo.

#### 5.4. Estabilidad de tipos de cambio

Croacia cumple el criterio de convergencia relativo al tipo de cambio, definido en el artículo 140, apartado 1, tercer guion, del TFUE en los siguientes términos:

El respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación ▷

**TABLA 2**  
**EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS (% DEL PIB)**

Croacia	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023*
<b>Déficit público</b>	-0,9	0,8	0,0	0,2	-7,3	-2,9	-2,3	-1,8
<b>Deuda pública</b>	79,8	76,7	73,3	71,1	87,3	79,8	75,3	73,1

\*Previsiones económicas de primavera 2022 de la Comisión Europea.

Fuente: Eurostat.

frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo. (Versión consolidada del TFUE, 2010)

El artículo 3 del Protocolo n.º 13 establece:

El criterio relativo a la participación en el mecanismo de tipo de cambio del sistema monetario europeo, [...] se entenderá en el sentido de que el Estado miembro de que se trate haya observado, sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipo de cambio del sistema monetario europeo. En particular, no habrán devaluado, durante el mismo periodo, por propia iniciativa, el tipo central bilateral de su moneda respecto del euro. (Versión consolidada del TFUE, 2010)

El periodo de dos años pertinente para la evaluación de la estabilidad del tipo de cambio de la kuna croata frente al euro abarca desde el 19 de mayo de 2020 hasta el 18 de mayo de 2022. Tras depreciarse frente al euro hasta un 2% en los dos primeros meses de la pandemia (marzo y abril de 2020), el tipo de cambio kuna/euro en los dos meses anteriores a la entrada de Croacia en el MTC II se mantuvo estable y únicamente registró pequeñas desviaciones respecto del tipo central posterior a la entrada en el MTC II. Desde su entrada en el MTC II, la kuna ha fluctuado en una banda estrecha de menos de  $\pm 1\%$  frente a su tipo central con respecto al euro; el banco central croata aplicaba un régimen de tipo de cambio flotante antes de la entrada en el MTC II. En los dos últimos años, Croacia no ha devaluado la kuna a iniciativa propia; el tipo de cambio de la kuna frente

al euro ha seguido presentando una pauta estacional de apreciación temporal moderada en verano gracias a las entradas de divisas relacionadas con el sector del turismo. El 18 de mayo de 2022, la kuna cotizaba a 7,535 euros, muy cerca de su tipo central del MTC II frente al euro y prácticamente estable en comparación con el nivel registrado dos años antes.

La Comisión, en su evaluación del criterio de estabilidad del tipo de cambio, tiene en cuenta la evolución de indicadores auxiliares, tales como la evolución de las reservas de divisas y los tipos de interés a corto plazo, que apuntan a que la percepción del riesgo por parte de los inversores con respecto a Croacia se ha mantenido favorable. Las reservas internacionales mantenidas por el Banco Nacional de Croacia ascendían a 25.000 millones de euros a finales de 2021, lo que supone un aumento desde el valor cercano a 19.000 millones de euros registrado a finales de 2020. El diferencial del tipo de referencia croata a corto plazo, es decir, el tipo nacional de referencia a tres meses, con respecto al euríbor se ha mantenido prácticamente estable. Con su entrada en el MTC II, Croacia asumió unos compromisos para garantizar que su participación en el mecanismo fuera sostenible y que el país alcanzara un alto grado de convergencia económica antes de la adopción del euro. Estos compromisos abarcan cuatro ámbitos políticos: la lucha contra el blanqueo de capitales, el entorno empresarial, las empresas estatales y el marco de insolvencia.

### 5.5. Tipos de interés a largo plazo

Croacia también cumple el criterio relativo a la convergencia de los tipos de interés a largo plazo, definido en el artículo 140, apartado 1, ▷

cuarto guion, del TFUE, según el cual el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro acogido a una excepción y su participación en el mecanismo de tipos de cambio se ve reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo.

De conformidad con el artículo 4 del Protocolo n.º 13, el criterio relativo a la convergencia de los tipos de interés significa que, durante un periodo de un año antes del examen, el Estado miembro haya tenido un tipo promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de 2 puntos porcentuales el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. El criterio utilizado para evaluar la convergencia de los tipos de interés fue el de los tipos de interés comparables de los bonos del Estado de referencia de diez años. Para evaluar el cumplimiento del criterio de los tipos de interés, en los informes de la Comisión y del BCE se consideró un valor de referencia, calculado como media aritmética simple de los tipos de interés nominales a largo plazo de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de los precios, más 2 puntos porcentuales. El valor de referencia para los tipos de interés se estableció en el 2,6% en abril de 2022, correspondiendo a la media aritmética simple de los tipos de interés medios en una media de doce meses de Francia (0,3%), Finlandia (0,2%) y Grecia (1,4%), más 2 puntos porcentuales.

El tipo de interés medio a largo plazo de Croacia fue del 0,8% en abril de 2022, inferior en 1,8% al valor de referencia del 2,6%.

## 5.6. Otros factores relevantes

El artículo 140, apartado 1, del TFUE también exige que los informes tomen en consideración otros factores relevantes para la integración económica y la convergencia. Por lo que respecta a la evolución de la balanza de pagos y la integración de los mercados, el saldo exterior de Croacia (la suma de la balanza por cuenta corriente y por cuenta de capital) disminuyó hasta el 2,1% del PIB en 2020 desde el 4,6% del PIB en 2019 debido a las consecuencias económicas de la COVID-19. Como resultado de la fuerte recuperación de las exportaciones de servicios turísticos, el superávit por cuenta corriente aumentó significativamente hasta el 5,5% del PIB en 2021. La economía de Croacia está integrada en la economía de la UE gracias a los vínculos que representan el comercio y la inversión.

Una selección de indicadores relativos al entorno empresarial muestra que los resultados de Croacia se sitúan por debajo de los de muchos Estados miembros de la zona del euro. Los retos están relacionados, entre otros, con el marco institucional y, en concreto, con la calidad de la normativa y la corrupción. Sin embargo, como parte de los compromisos ▷

TABLA 3  
CROACIA - BALANZA DE PAGOS

Balanza de pagos	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Balanza por cuenta corriente	2,2	3,5	1,8	3,0	-0,1	3,1
Balanza por cuenta de capital	1,4	0,9	1,3	1,6	2,1	2,3
Equilibrio externo	3,6	4,4	3,1	4,6	2,1	5,5

Fuente: Eurostat, Comisión Europea, Banco Nacional de Croacia.

asumidos después de la integración en el MTC II, se ha renovado el esfuerzo de mejora del entorno empresarial, en particular para reducir la carga administrativa y las restricciones reglamentarias.

El sector bancario croata está integrado en el sistema financiero de la zona del euro, particularmente debido a un elevado porcentaje de capitales extranjeros en los intermediarios financieros. En julio de 2020, el BCE adoptó la decisión de establecer una estrecha cooperación con el Banco Nacional de Croacia en el ámbito de la supervisión bancaria. El 11 de septiembre de 2020, el BCE anunció que los siguientes bancos croatas estarán sujetos a supervisión directa: Zagrebačka banka d.d., la institución de crédito más grande de Croacia; Privredna banka Zagreb d.d.; Erste & Steiermärkische Bank d.d.; PBZ stambena štedionica d.d.; Raiffeisen stambena štedionica d.d.; Sberbank d.d.; y Addiko Bank d.d., junto a su compañía matriz, Addiko Bank AG, y su hermana eslovena Addiko Bank d.d. A partir del 1 de octubre de 2020, el BCE está a cargo de la supervisión directa de las instituciones significativas en la República de Croacia y de los procedimientos comunes para todas las entidades supervisadas, así como de la supervisión de las instituciones menos significativas. Croacia se ha adherido efectivamente a la unión bancaria. El sector financiero croata es más pequeño que el de la zona del euro en términos de PIB. Está dominado por el sector bancario, que está muy integrado en el mismo sector de la zona del euro, particularmente gracias a la participación de capitales extranjeros. Al mismo tiempo, el sector de los seguros y los fondos de pensiones también es relativamente importante en Croacia. Sin embargo, la financiación basada en el mercado está menos desarrollada, lo que se refleja en el reducido

tamaño de los mercados de renta variable y deuda del sector privado.

En el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, la Comisión concluyó, en su informe sobre el mecanismo de alerta de 2022, que estaba justificado un examen exhaustivo de Croacia. No obstante, las conclusiones de este examen exhaustivo (que incluyó indicadores de la posición de inversión internacional neta, del crecimiento de los costes laborales unitarios, del crecimiento del precio de la vivienda y de la deuda bruta de las Administraciones públicas) señalan que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos se reanudó en 2021, tras un deterioro relativamente contenido en 2020, por lo que la Comisión estimó que Croacia ya no presenta desequilibrios macroeconómicos.

La recuperación también redujo la ratio de deuda privada, que volvió a situarse cerca del nivel prepandemia. La deuda de los hogares y de las empresas se sitúa por debajo de los umbrales prudenciales, aunque sigue estando por encima de los niveles sugeridos por los indicadores económicos fundamentales.

La aplicación efectiva de las reformas y la inversión establecidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia de Croacia abordará los principales retos macroeconómicos e institucionales. Entre ellos cabe citar las bajas tasas de empleo y actividad, un entorno empresarial burocrático y complejo y la baja calidad de la educación. Se incluyen inversiones clave en eficiencia energética y reconstrucción de edificios tras los terremotos, transporte sostenible, transición digital de la Administración pública e infraestructuras 5G. Se prevén reformas en ámbitos como la educación y los cuidados de la primera infancia, el sistema sanitario, la lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción, el poder judicial, el marco fiscal y el entorno ▷

empresarial, principalmente mediante la reducción de los obstáculos administrativos.

## 6. Procedimiento final para la adopción del euro

El 16 de junio de 2022, el Eurogrupo refrendó la recomendación dirigida al Consejo por los Estados miembros de la zona del euro. Los ministros aprobaron la evaluación positiva del cumplimiento de los criterios de convergencia de la Comisión Europea y el BCE por Croacia. La recomendación propone que Croacia introduzca el euro el 1 de enero de 2023. El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) adoptó dicha recomendación (por mayoría cualificada de los Estados miembros de la zona del euro) en su reunión de 17 de junio de 2022. Asimismo, el Consejo refrendó una carta del presidente del ECOFIN al Consejo Europeo, que abordó el asunto en su reunión de 23 y 24 de junio. El proceso concluyó con la adopción, el 12 de julio de 2022, por el ECOFIN (previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE) de tres actos jurídicos necesarios para que Croacia introduzca el euro el 1 de enero de 2023. Estos tres actos jurídicos son:

- La Decisión (UE) 2022/1211 del Consejo, de 12 de julio de 2022, sobre la adopción del euro por Croacia el 1 de enero de 2023.
- El Reglamento (UE) 2022/1207 del Consejo, de 12 de julio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 974/98 en lo que se refiere a la introducción del euro en Croacia.
- El Reglamento (UE) 2022/1208 del Consejo, de 12 de julio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (CE)

n.º 2866/98 en lo que se refiere al tipo de conversión entre la moneda croata y el euro.

En este último reglamento se fija el tipo de conversión en 7,53450 kunas por euro, correspondiendo a la actual paridad establecida en el MTC II. No se permitirá la conversión de precios y otros valores monetarios a un tipo de cambio distinto del tipo de conversión fijo.

De conformidad con el artículo 1 de la Decisión (UE) 2022/1211 del Consejo, de 12 de julio de 2022, sobre la adopción del euro por Croacia el 1 de enero de 2023, este país cumple las condiciones necesarias para la adopción del euro. Se suprime, con efectos a partir del 1 de enero de 2023, la excepción contemplada en el artículo 5 del Acta de Adhesión de 2012.

De conformidad con el párrafo 5 del Reglamento (UE) 2022/1207 del Consejo, de 12 de julio de 2022, el plan nacional croata de introducción del euro dispone que los billetes y monedas de euro tengan curso legal en Croacia desde el mismo día en que el Estado miembro introduzca el euro como moneda propia. Por tanto, la fecha de adopción del euro y la de introducción del efectivo en euros debe ser el 1 de enero de 2023, sin que se aplique en este caso ningún periodo de «desaparición gradual». Los antiguos billetes y monedas de kunas serán canjeables en bancos y otras instituciones oficiales.

## 7. Ventajas para Croacia de la adopción del euro

Menos de una década después de unirse a la UE, Croacia está lista para integrarse en la zona del euro el 1 de enero de 2023. La introducción del euro traerá cambios significativos ▷

para la economía y los empresarios croatas. La economía croata se volverá más competitiva y resistente, con unos mercados financieros mejor integrados y más eficientes.

La entrada en la eurozona aumentará la transparencia de precios, facilitando su comparación dentro de la UE, lo que permitirá a usuarios y empresas abaratar costes. También se espera que impulse la inversión extranjera. Se eliminará el riesgo de tipo de cambio al que están expuestos todos aquellos que tienen préstamos relacionados con el euro, se espera la disminución de los tipos de interés, del riesgo país y de la carga regulatoria, y la mejora del acceso a fondos europeos y de acceso a capital extranjero.

A todo ello hay que añadir la mayor facilidad, ahorro y seguridad que supone para las empresas comprar y vender en la zona del euro. Además, dado que Croacia tiene un alto nivel de deuda en moneda extranjera, la introducción del euro será beneficiosa para el propio Estado, desaparecerán los costes de transacción, lo que será especialmente beneficioso para los exportadores croatas, potenciando los intercambios comerciales internacionales.

Otro aspecto fundamental es la relativa facilidad con la que el cambio está previsto que se realice. La actual moneda croata lleva casi treinta años manteniendo un tipo de cambio flexible con el euro.

Asimismo, gran parte de la población croata ya está familiarizada con el euro. Los trabajadores del sector turístico, que suponen un cuarto de la fuerza laboral total, así como los sectores inmobiliarios y financieros expresan sus precios en euros.

Adicionalmente, la adopción del euro por parte de Croacia también hará que el euro sea más fuerte.

## 8. Conclusión

Menos de un decenio tras su adhesión a la UE, Croacia está preparada para entrar en la zona del euro gracias a los esfuerzos realizados por sus autoridades para cumplir con las condiciones exigidas. El 1 de enero de 2023, Croacia se convertirá en el vigésimo Estado miembro perteneciente a la zona del euro. Ello reforzará la economía de Croacia, proporcionará ventajas reales a los ciudadanos y empresas croatas y aumentará la resiliencia de su economía.

La pandemia de la COVID-19 y el contexto internacional marcado por la agresión militar de Rusia contra Ucrania y las tensiones inflacionistas muestran cómo la Next Generation EU (NGEU) representa una oportunidad única para todos los Estados miembros de la UE, para acelerar el proceso de convergencia sostenida de la zona del euro, cuya implementación rápida y eficaz es crucial para su éxito. La aplicación efectiva de las reformas y la inversión establecidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia de Croacia le permitirán abordar los principales retos macroeconómicos e institucionales.

## Bibliografía

Agence Europe. (1 juin 2022). Eurozone: La Croatie deviendra le vingtième membre de la zone euro le 1<sup>er</sup> janvier 2023. *Bulletin Quotidien Europe*, (12963). <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12963/1>

Agence Europe. (6 juillet 2022). Eurozone: Feu vert du PE à l'entrée de la Croatie dans la zone euro début 2023. *Bulletin Quotidien Europe*, (12986). <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12986/13>

- Banco Central Europeo. (2022). *Convergence Report 2022*. <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202206~e0fe4e1874.en.html>
- Comisión Europea. (2022). *Convergence Report 2022*. [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/convergence-report-2022\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/convergence-report-2022_en)
- Decisión 98/317/CE del Consejo, de 3 de mayo de 1998, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 109 J del Tratado. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 139, de 11 de mayo de 1998, pp. 30 a 35. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.1998.139.01.0030.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A1998%3A139%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.1998.139.01.0030.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A1998%3A139%3ATOC)
- Decisión 2000/427/CE del Consejo, de 19 de junio de 2000, de conformidad con el apartado 2 del artículo 122 del Tratado sobre la adopción por Grecia de la moneda única el 1 de enero de 2001. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 167, de 7 de julio de 2000, pp. 19 a 20. <https://www.boe.es/doue/2000/167/L00019-00021.pdf>
- Decisión 2006/495/CE del Consejo, de 11 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado sobre la adopción por Eslovenia de la moneda única el 1 de enero de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 195, de 15 de julio de 2006, pp. 25 a 26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0495&from=GA>
- Decisión 2007/503/CE del Consejo, de 10 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado, relativa a la adopción por Chipre de la moneda única el 1 de enero de 2008. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 186, de 18 de julio de 2007, pp. 29 a 31. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0503&from=ES>
- Decisión 2007/504/CE del Consejo, de 10 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado relativa a la adopción por Malta de la moneda única el 1 de enero de 2008. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 186, de 18 de julio de 2007, pp. 32 a 34. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:186:0032:0034:ES:PDF>
- Decisión 2008/608/CE del Consejo, de 8 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado para la adopción por Eslovaquia de la moneda única el 1 de enero de 2009. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 195, de 24 de julio de 2008, pp. 24 a 27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0608&from=EN>
- Decisión 2010/416/UE del Consejo, de 13 de julio de 2010, de conformidad con el artículo 140, apartado 2, del Tratado sobre la adopción del euro por Estonia el 1 de enero de 2011. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 196, de 28 de julio de 2010, pp. 24 a 26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0416&from=ES>
- Decisión 2013/387/UE del Consejo, de 9 de julio de 2013, sobre la adopción del euro por Letonia el 1 de enero de 2014. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 195, de 18 de julio de 2013, pp. 24 a 26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0387&from=ES>
- Decisión 2014/509/UE del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la adopción del euro por Lituania el 1 de enero de 2015. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 228, de 31 de julio de 2014, pp. 29 a 32. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0509&from=LT>
- Decisión (UE) 2022/1211 del Consejo, de 12 de julio de 2022, sobre la adopción del euro por Croacia el 1 de enero de 2023. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 187, de 14 de julio de 2022, pp. 31 a 34. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81061>
- Recomendación 2022/C238/01 de los miembros del Consejo que representan a los Estados miembros cuya moneda es el euro, de 17 de junio de 2022, al Consejo relativa a la adopción por Croacia del euro el 1 de enero de 2023. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 238, de 21 de junio de 2022, pp. 1 a 2. <https://eur-lex.europa.eu> ▷

## CROACIA SE CONVERTIRÁ EN EL VIGÉSIMO ESTADO MIEMBRO DE LA UE EN ADOPTAR EL EURO

[eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0621\(01\)&from=ES](https://eu.legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0621(01)&from=ES)

Reglamento (CE) n.º 2866/98 del Consejo, de 31 de diciembre de 1998, sobre los tipos de conversión entre el euro y las monedas de los Estados miembros que adoptan el euro. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 359, de 31 de diciembre de 1998, pp. 1 a 2. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1998-82362>

Reglamento (UE) 2022/1207 del Consejo, de 12 de julio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 974/98 en lo que se refiere a la introducción del euro en Croacia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 187, de 14 de julio de 2022, pp. 16 a 17. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81057>

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión*

*Europea*, n.º 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 47 a 199. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

### Páginas web

Comisión Europea. Croatia and the euro. [https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/eu-countries-and-euro/croatia-and-euro\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/eu-countries-and-euro/croatia-and-euro_en)

Consejo de la Unión Europea. Papel internacional del euro. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/international-role-euro/>

Unión Europea. ¿Qué ventajas tiene el euro? [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/benefits\\_es#:~:text=la%20mayor%20facilidad%2C%20ahorro%20y,influencia%20en%20la%20econom%C3%ADa%20mundial](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/benefits_es#:~:text=la%20mayor%20facilidad%2C%20ahorro%20y,influencia%20en%20la%20econom%C3%ADa%20mundial)

SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE  
Y RECIBE TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO





Marisa Álvarez Suárez\*

## EL INSTRUMENTO DE APOYO TÉCNICO A LAS REFORMAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea creó en 2017 una herramienta que presta asistencia técnica a las Administraciones de los Estados para apoyarles en el diseño, la implementación y la evaluación de sus reformas estructurales. Este instrumento de apoyo técnico ha sido usado por todos los Estados miembros —incluido España— desde su inicio en múltiples áreas y en más de 1.400 proyectos distintos. En 2021 el instrumento se ha reformado para, entre otros objetivos, vincularlo a los Planes de Recuperación y Resiliencia. Las autoridades valoran, en general, muy favorablemente su uso, aunque se plantean posibles vías de mejora para incrementar su eficacia y utilidad.

**Palabras clave:** asistencia técnica, reformas estructurales, Plan de Recuperación.

**Clasificación JEL:** H00, K23, L50, P00.

### 1. Introducción

El Instrumento de Apoyo Técnico (Technical Support Instrument —TSI—) es una herramienta de la Comisión Europea cuyo objetivo principal es proporcionar asistencia técnica a los Estados miembros para el diseño, la implementación y la evaluación de sus reformas institucionales, estructurales y administrativas. Es un instrumento dirigido específicamente a autoridades públicas.

Este instrumento es el heredero del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSP) creado por la Comisión en 2017 y

regulado en el Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico. Desde su creación en 2017 ha prestado ya asistencia técnica a más de 1.400 proyectos de todos los Estados de la Unión Europea.

Es importante resaltar que mediante este instrumento la Comisión Europea no presta financiación directa. Es decir, este instrumento no proporciona dinero a los Estados, sino que la asistencia técnica se licita por la Comisión Europea y se presta directamente o a través de diversos medios como, por ejemplo, otras organizaciones internacionales (OCDE, Banco Mundial, etc.), expertos de las Administraciones de diferentes países o —lo que es más habitual— por consultoras especializadas o expertos del sector privado. A estos efectos la ▷

\* Autoridad Nacional de Coordinación del Instrumento de Apoyo Técnico a las Reformas.

Las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora y no representan necesariamente las de ninguna institución.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3151.7496>

Comisión tiene firmados varios convenios marco con consultoras de reconocido prestigio. Los proyectos no requieren cofinanciación por parte de los Estados.

El tipo de actuaciones que la Comisión considera que pueden encuadrarse como asistencia técnica y, por tanto, pueden ser susceptibles de ser financiadas con este instrumento es flexible y amplio. Por ejemplo, se considera asistencia técnica los servicios prestados por expertos especializados, las recogidas de datos y elaboración de estadísticas, la elaboración de estudios, investigaciones o consultorías específicas, la organización de eventos de difusión, proyectos de comunicación, seminarios y conferencias, la puesta en marcha de acciones de formación, etc.

El TSI actúa sobre ámbitos concretos que se consideran prioritarios o estratégicos para los Estados miembros, como, por ejemplo, gobernanza y Administración pública, gestión presupuestaria, crecimiento y entorno empresarial, mercado de trabajo, sanidad y servicios sociales, acceso a la financiación, etc. Especialmente se centra en aquellas reformas orientadas al crecimiento económico, la creación de empleo y la inversión sostenible, así como en la preparación, modificación y revisión de los Planes de Recuperación y Resiliencia.

En este artículo se resumirán los antecedentes, las principales características y elementos definitorios de este instrumento, su uso en España y unas primeras impresiones en relación con la evaluación de su funcionamiento.

## 2. Antecedentes

El Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo creó el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales para el

periodo 2017 a 2020, con un presupuesto inicial de 142.800.000 euros (si bien en 2018 se aprobó una dotación adicional de 80 millones para el periodo 2019-2020). El objetivo del programa era «reforzar la capacidad de los Estados miembros para preparar y ejecutar reformas estructurales y administrativas que propicien el crecimiento, incluso mediante asistencia en el uso eficiente y efectivo de los fondos de la Unión».

Este instrumento tenía una fuerte vinculación con las reformas que los países debían implementar de acuerdo con el Semestre Europeo y financiaba actuaciones que tuvieran —según se establecía en el propio reglamento— «valor añadido europeo». El programa estaba gestionado por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea creado en 2015 e, inicialmente, integrando servicios específicos creados para Grecia y Chipre.

El programa tuvo una buena acogida por parte de los diferentes Estados miembros y un uso intenso y creciente desde su inicio. En el primer año de su funcionamiento se presentaron 254 solicitudes por parte de dieciséis Estados. En solo dos años (2019) todos los Estados ya habían presentado solicitudes y el número de estas se había prácticamente doblado (580).

Por ello, la propia Comisión, en la evaluación intermedia del programa publicada en 2020, se mostraba satisfecha con el funcionamiento del programa y reconocía su potencial de reforma y expansión.

En este sentido, una primera propuesta de reforma fue presentada por la Comisión en 2018. Esta propuesta tenía carácter integral y preveía la creación, mediante un nuevo reglamento, de un novedoso Programa de Apoyo a las Reformas con un presupuesto de 25.000 millones de euros a repartir entre tres instrumentos complementarios: i) un instrumento para proporcionar apoyo financiero (Reform ▷

Delivery Tool) a las reformas estructurales en el contexto del Semestre Europeo que estaría dotado de 22.000 millones de euros; ii) un instrumento de apoyo técnico (Technical Support Instrument) concebido como sucesor directo del SRSP, y iii) un mecanismo de convergencia (Convergence Facility) para prestar una asistencia específica a los Estados candidatos a entrar en la zona euro.

Esta primera propuesta de reforma integral se vio fuertemente condicionada por la irrupción de la pandemia de la COVID-19 a principios de 2020 y sus importantes consecuencias económicas y sociales. En la Unión Europea los esfuerzos se focalizaron en nuevas necesidades y prioridades orientadas a fomentar la recuperación y la resiliencia económica del mercado interior y a la transición verde y digital. La propuesta de Programa de Apoyo a las Reformas se sustituyó por el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y por un nuevo Instrumento de Apoyo Técnico a las Reformas—heredero directo del SRSP—, ambos aprobados en reglamentos independientes.

Así, el nuevo TSI se configuró como un sucesor reforzado del SRSP y ha mantenido sus principales elementos y funcionamiento, aunque sus prioridades fundamentales y objetivos se han modificado. Se mantiene el objetivo general de promover la cohesión a través de las reformas y su vinculación con las iniciativas propias de los Estados, el Semestre Europeo y los Planes Nacionales de Reforma. Asimismo, el propio reglamento hace referencia como objetivo específico del instrumento a proporcionar ayuda concreta para la preparación, modificación, aplicación y revisión de los Planes de Recuperación y Resiliencia<sup>1</sup>. Esta referencia a la

<sup>1</sup> Además, el TSI también puede prestar asistencia para preparar la adhesión a la zona euro de países candidatos y para la implementación de programas de ajuste de la zona euro.

posibilidad de uso del TSI para los planes es también continua en el Reglamento de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En definitiva, frente a la posibilidad de establecer un instrumento específico para la asistencia técnica de los Planes de Recuperación con medios especializados se ha optado por reformar un Programa de la Comisión ya existente anteriormente para dar cabida a dicho apoyo técnico.

Por otra parte, la conversión del SRSP en el TSI supuso también un incremento considerable de su dotación presupuestaria. El presupuesto del TSI actual es de 864 millones de euros para el periodo 2021-2027 para los veintisiete Estados (aproximadamente 115 millones por año). Adicionalmente, los países pueden también solicitar la transferencia a este instrumento de otros recursos asignados en régimen de gestión compartida (incluyendo los del propio Plan de Recuperación)<sup>2</sup> y también solicitar la asistencia técnica del TSI asumiendo directamente su coste.

### 3. Funcionamiento del TSI

La asistencia técnica financiada por el TSI para proyectos concretos y prioritarios puede ser solicitada por todos los Estados miembros. Para ello, anualmente se abre, por parte de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea, una convocatoria ordinaria en la que los Estados miembros pueden presentar sus proyectos. ▷

<sup>2</sup> En este sentido, el artículo 7.2 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dicta que los Estados miembros podrán proponer que se incluyan en sus Planes de Recuperación y Resiliencia, como costes estimados, los pagos por apoyo técnico adicional. Es decir, se prevé la posibilidad de liberar fondos del Plan para financiar actuaciones del TSI, pero siempre que dichos costes no superen el 4% de la dotación financiera total de cada plan.

El funcionamiento y procedimiento del instrumento se detalla, en general, en el propio reglamento de funcionamiento del organismo.

Los proyectos que se presentan a la Comisión para su posible selección tienen que ser elaborados exclusivamente por las Administraciones públicas (potenciales autoridades beneficiarias). La Comisión distribuye los proyectos en varias áreas de trabajo como, por ejemplo:

- Gobernanza, Administración pública y reforma institucional.
- Entorno empresarial y crecimiento.
- Salud, asuntos sociales y educación.
- Gestión de los ingresos y finanzas públicas.
- Acceso a financiación y mercados financieros.
- Transición verde y digital.

El TSI puede ser utilizado tanto para prestar apoyo específico (reformas e inversiones concretas de los Planes de Recuperación) como para apoyo general u horizontal. En relación con la ayuda horizontal a prestar para avanzar en la ejecución de los Planes de Recuperación,

el TSI contempla diversas medidas, como pueden ser acciones de capacitación de personal, desarrollo de sistemas de evaluación, puesta en marcha de proyectos piloto, asistencia en materia de ayudas de Estado, estrategias de comunicación, etc.

Los proyectos son presentados a la Comisión por los Estados miembros mediante un procedimiento específico (rellenando unos formularios tipo en una plataforma puesta en marcha por la propia Comisión) y exclusivamente a través de una Autoridad Nacional de Coordinación (ANC). Es decir, las relaciones con la Comisión se canalizan a través de un único punto de contacto.

Las ANC remiten a la Comisión cada año (antes de la fecha límite del 31 de octubre en las convocatorias ordinarias) los proyectos que sus Estados presentan para posible financiación del instrumento. Con carácter previo a esta fecha límite, la Comisión, junto a las ANC, realiza varios trabajos preparatorios de difusión y formativos para informar a las posibles autoridades beneficiarias de la existencia del instrumento y apoyarlas en la elaboración de sus solicitudes. ▷

**CUADRO 1**  
**ÁREAS DE TRABAJO DEL TSI**

Administración pública y gobernanza	Ingresos y finanzas públicas	Crecimiento y clima de negocios	Mercado de trabajo, educación, salud y servicios sociales	Sector financiero y acceso a financiación
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Anticorrupción y antifraude</li> <li>— Mejora de la regulación</li> <li>— Administración central y local</li> <li>— Administración digital</li> <li>— Gobernanza y tecnologías de la información</li> <li>— Recursos humanos</li> <li>— Reforma judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ingresos públicos</li> <li>— Planificación fiscal</li> <li>— Presupuestos</li> <li>— Aduanas</li> <li>— Gestión de deuda y caja</li> <li>— Gastos públicos</li> <li>— Marco fiscal</li> <li>— Rendición de cuentas</li> <li>— Política fiscal</li> <li>— Cumplimiento fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mejora de la regulación, licencias e inspecciones</li> <li>— Clima</li> <li>— Política de consumidores y competencia</li> <li>— Economía digital, I+D+i</li> <li>— Energía</li> <li>— Medio ambiente y recursos naturales</li> <li>— Inversiones, gestión público-privada y empresas públicas</li> <li>— IDE y comercio</li> <li>— Transición justa</li> <li>— Pymes, turismo y otros sectores</li> <li>— Transporte y movilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cuidados a largo plazo</li> <li>— Salud digital</li> <li>— Educación inclusiva</li> <li>— Educación primaria</li> <li>— Educación universitaria e investigación</li> <li>— Innovación social</li> <li>— Migración y gestión de fronteras</li> <li>— Salud pública</li> <li>— Resiliencia de los sistemas de salud</li> <li>— Protección y servicios sociales</li> <li>— Educación de adultos</li> <li>— Educación vocacional y formación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Blanqueo de capitales</li> <li>— Bancos</li> <li>— Mercados de capitales</li> <li>— Gestión de crisis</li> <li>— Formación financiera</li> <li>— Finanzas verdes</li> <li>— Insolvencia</li> <li>— Seguros y pensiones</li> </ul>

*Fuente: Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea.*

Las ANC pueden establecer una priorización entre los proyectos presentados. Esta priorización no es vinculante para la Comisión, pero es tomada en cuenta por ella en su proceso de selección.

La Comisión analizará la solicitud de ayuda, basándose, tal y como establece el propio reglamento:

... en la urgencia, amplitud y profundidad de los retos detectados, las necesidades de apoyo en los ámbitos de actuación de que se trate, el análisis de los indicadores socioeconómicos y la capacidad institucional y administrativa general del Estado miembro de que se trate. (Comisión Europea, 2018-2022)

Es decir, estos serían los criterios específicos que consideraría la Comisión para decidir la selección definitiva de los proyectos presentados, que se hará, en todo caso, teniendo en cuenta los principios de transparencia, igualdad de trato y buena gestión financiera.

Una primera preselección en cada convocatoria ordinaria suele ser realizada a finales de diciembre o enero. Esta preselección será posteriormente ratificada a partir de febrero y recogida en un Plan de Cooperación y Apoyo que, con carácter anual, se firma entre el Estado miembro y la Comisión y se remite al Parlamento Europeo y al Consejo. Este plan definirá más específicamente las áreas prioritarias sujetas a financiación y la dotación presupuestaria estimada.

La Comisión puede prestar orientaciones sobre los ámbitos que considera de prioridad estratégica y en los que existe, por tanto, mayor probabilidad de que los proyectos presentados sean seleccionados. Para la convocatoria de 2022, por ejemplo, la Comisión estableció las siguientes prioridades:

- Recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo.
- Medidas de resiliencia y recuperación vinculadas a la pandemia de la COVID-19.
- Implementación del Green Deal europeo.
- Transición digital, especialmente relevante en el ámbito de competitividad.

En la convocatoria de 2022 (la primera en la que el TSI se desplegó en toda su amplitud) la Comisión presentó varias novedades del instrumento: los denominados «proyectos multipaís» y los llamados «proyectos estrella» (*flagship projects*). Este tipo de proyectos estaban orientados a racionalizar el número de solicitudes presentadas por los países (que en 2021 superó las 700) para facilitar la gestión de los proyectos por parte de la Comisión y hacer un uso eficiente de los recursos públicos incrementando la ratio de seleccionados *versus* presentados.

- Los *proyectos multipaís*, tal y como su nombre indica, deben ser propuestas sobre un ámbito o prioridad concreta que tengan como beneficiario a más de un Estado de la Unión. Estos proyectos pueden ser presentados directamente por varios países de forma conjunta o ser el resultado de una agrupación hecha por la Comisión ante varias solicitudes de carácter similar. Las iniciativas requieren de una cooperación importante entre diferentes Estados y están, en general, basados en el intercambio de buenas prácticas de referencia.
- Los *proyectos estrella* son proyectos propuestos por la propia Comisión sobre una prioridad específica que se entiende afecta a varios Estados miembros. Estos proyectos son flexibles y, ▷

aunque tengan carácter horizontal, pueden adaptarse a las particularidades de cada país. Pueden ser proyectos que la propia Comisión predefine y a los que los Estados se unen si así lo desean o proyectos presentados directamente por los Estados en determinados ámbitos específicos. Para la convocatoria del año 2022, la Comisión ofreció a los Estados miembros la participación en trece proyectos estrella.

**PROYECTOS ESTRELLA**

**Tres proyectos digitales**

1. Academia de la UE de finanzas digitales de supervisión.
2. Habilidades para la transformación digital de los sistemas de salud y de cuidados.
3. Desarrollo de servicios de las Administraciones públicas desde un enfoque resiliente, innovador y centrado en las personas.

**Cinco proyectos para una transición verde**

1. Superación de la brecha de financiación medioambiental con instrumentos de políticas públicas.
2. *Recharge and refuel*. Movilidad urbana limpia, inteligente y justa.
3. Apoyo a la ola de restauración de edificios (*renovation wave*).
4. *Greening taxes*. Aplicar en la práctica el principio «quien contamina paga».
5. Apoyo a la implementación de la Transición Justa.

**Cinco proyectos de interés general para la UE**

1. Apoyo al ecosistema turístico.
2. Integración de nacionales de terceros países en los Estados miembros.
3. Implementación de la European Child Guarantee en los Estados miembros.
4. *Mainstreaming* de género en las políticas públicas y en los procesos presupuestarios.
5. Incremento de la cooperación y la calidad de las Administraciones públicas regionales y locales.

Fuente: Comisión Europea, 2022.

Adicionalmente, cabe tener en cuenta que, de conformidad con el Reglamento, la Comisión puede realizar convocatorias extraordinarias del instrumento vinculadas a necesidades concretas y bajo criterios específicos con un presupuesto limitado a no más del 30% del presupuesto anual. Así, por ejemplo, en 2021 se realizó una convocatoria dedicada en exclusiva a proyectos vinculados con los Planes de Recuperación y Resiliencia con un presupuesto de 9 millones de euros. Asimismo, en 2022 se realizó una convocatoria específica vinculada a proyectos para paliar los efectos de la guerra rusa con Ucrania.

Una vez que se produce la selección de los proyectos susceptibles de recibir asistencia técnica a través del TSI, la Comisión inicia un diálogo con las autoridades beneficiarias con el objetivo de definir cuestiones vinculadas al diseño y la ejecución e implementación de los proyectos («entregables», plazos, prestador de la asistencia técnica, etc.). El plazo de aportación de «entregables» a la autoridad beneficiaria dependerá mucho del tipo de asistencia que se ha de prestar, pero suele estar entre los doce y veinticuatro meses desde la presentación de la solicitud.

Por último, cabe señalar que la Comisión realiza un seguimiento y evaluación continua de los proyectos seleccionados y su estado ▷

**FIGURA 1**  
**CRONOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO TSI**



Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento (UE) 2021/240.

de situación, y mantiene contactos periódicos con las Autoridades Nacionales de Coordinación para identificar posibles propuestas y vías de mejora de implementación del instrumento.

#### 4. EITSI/SRSP en España

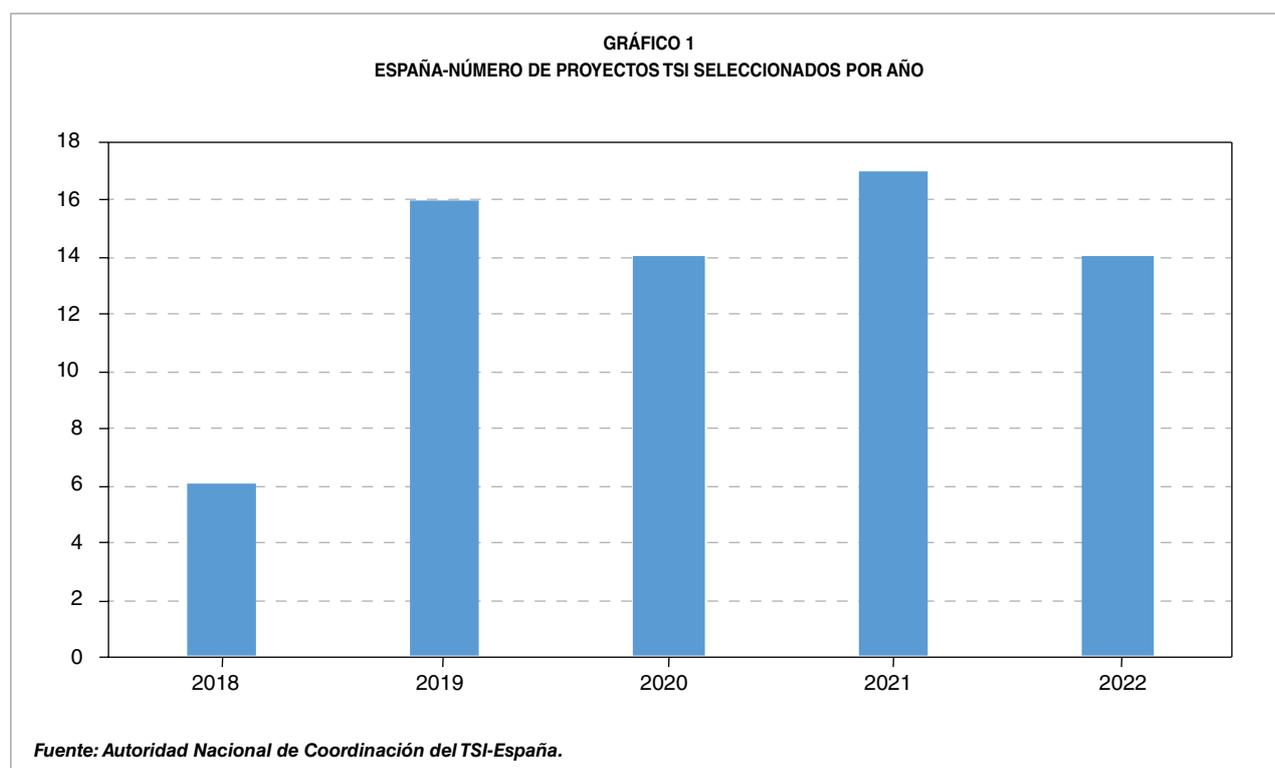
España, al igual que otros Estados miembros, ha sido beneficiario de la asistencia técnica que brinda el TSI desde prácticamente sus inicios.

Así, desde el año 2018, en España se han financiado con el SRSP/TSI del orden de 67 proyectos individuales específicos (aproximadamente un 5% del total de proyectos financiados por el instrumento para toda la Unión Europea). De estos proyectos, 36 fueron financiados por el SRSP como antecesor del TSI en materias como protección del medioambiente, clima de negocios, empleo y servicios sociales,

educación y formación, reforma fiscal, insolvencia y Administración pública. A destacar, durante este periodo, los proyectos presentados en materia de digitalización de la Justicia, eficiencia del gasto público, lucha contra el fraude y eficacia del sistema sanitario.

Desde el punto de vista de proyectos individualizados destacaría el año 2021, en el que España obtuvo asistencia técnica financiada por la Comisión Europea en diecisiete proyectos. Si bien en el año 2022, aunque se redujo el número de proyectos individuales seleccionados por la Comisión a catorce, hay que tener en cuenta que España participó junto a otros países en tres proyectos adicionales multipaís.

En general, la media por año actual está en torno a quince proyectos individuales seleccionados anualmente por una cuantía de entre 300.000 y 500.000 euros (aunque se han financiado proyectos por cuantías superiores e inferiores). Además, España ha participado ▷



en las convocatorias extraordinarias que se han ido realizando y en diversos proyectos estrella o multipaís. En particular, ha participado o está actualmente participando en proyectos formativos de la Comisión relativos a la Directiva de Solvencia, a presupuestación verde, a la elaboración del Plan de Transición Justa y a formación en finanzas digitales. La ratio de proyectos seleccionados *versus* proyectos presentados ha fluctuado entre un mínimo de un 20% en 2018 y un máximo del 65% en 2022.

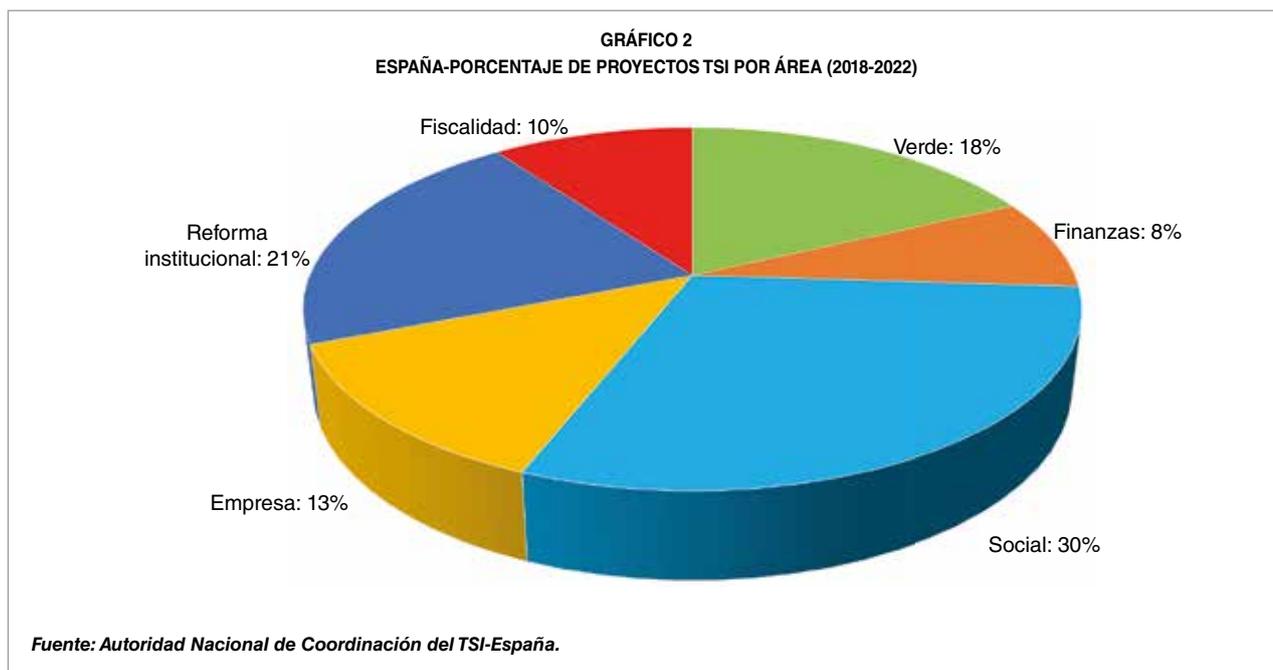
España, como se ha comentado, ha presentado proyectos en multitud de ámbitos estratégicos distintos y en diversas áreas. En el Anexo 1 se recoge una selección de alguno de los proyectos significativos financiados para España en el periodo 2018-2022.

Como puede verse en el Gráfico 2, aproximadamente un 30% de los proyectos seleccionados para España se centran en el área social (que incluye educación, mercado laboral, salud, política social, etc.), un 21% en el área de reforma institucional (especialmente cuestiones

vinculadas a la Administración digital) y un 18% en el área verde (cuestiones vinculadas con la transición verde, incluyendo economía circular y transición energética). Ello refleja que, como es lógico, la asistencia técnica prestada por este instrumento desde 2018, y muy especialmente desde 2020, ha sido paralela a las prioridades de política económica y social que fueron marcadas en la Agenda del Cambio aprobada por el Consejo de Ministros en 2019 y en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España puesto en marcha en 2021.

Con relación a su cuantía, cabría hacer referencia en particular a proyectos españoles específicos presentados igualmente en el ámbito verde y digital y a la reducción de gasto de las Administraciones públicas.

El procedimiento de coordinación y de presentación de solicitudes en España se hace siguiendo las indicaciones de la Comisión Europea, el Plan de Cooperación y Apoyo firmado anualmente y las previsiones establecidas ▷



en el reglamento que regula el TSI. La Autoridad Nacional de Coordinación, anteriormente del SRSP y actualmente del TSI, en España desde el año 2018 es la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>3</sup>. Esta función se ejerce a través de la Subdirección de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia, tal y como se recoge en el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Con anterioridad a 2018, las funciones de Autoridad Nacional de Coordinación eran ejercidas por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda.

La Autoridad Nacional de Coordinación se ocupa, entre otras funciones, de la coordinación interna de los trabajos preparatorios de la convocatoria ordinaria y las posibles convocatorias extraordinarias, y presta apoyo a las potenciales autoridades beneficiarias para la presentación de los proyectos. En la convocatoria anual ordinaria, las potenciales autoridades beneficiarias deben presentar a la Autoridad Nacional de Coordinación sus propuestas de proyectos antes del plazo interno establecido (en España es el 15 de octubre).

Tal y como se ha comentado, en última instancia, la ANC es la encargada de presentar los proyectos de España, en su caso de forma priorizada, a la Comisión a través de una plataforma creada al efecto y donde las autoridades beneficiarias han subido previamente sus proyectos.

<sup>3</sup> La Dirección General de Política Económica ejerce otras competencias vinculadas al instrumento, como puede ser el seguimiento y coordinación de la política económica y de reformas estructurales de impacto económico, la elaboración del Programa Nacional de Reformas y la interlocución ante la Comisión Europea en el marco del Semestre Europeo.

En principio, el instrumento está abierto a ser solicitado por las diferentes Administraciones públicas, aunque debe tenerse en cuenta el carácter limitado a políticas de carácter estratégico para el país. De los 67 proyectos seleccionados por la Comisión desde la creación del instrumento, aproximadamente 10 de ellos han sido presentados directamente por diferentes comunidades autónomas (de forma individual o con otras comunidades, con organismos estatales o con autoridades locales). Hasta el momento no se han presentado proyectos individuales de entes locales.

## 5. Evaluación del TSI

Tal y como se ha comentado, la Comisión mantiene contactos periódicos con las ANC (talleres y reuniones *workshop*) para, entre otras cuestiones, evaluar el instrumento y proponer, en su caso, vías de mejora. Existe además una red específica de las ANC.

Por su parte, la ANC en España realiza una labor continua de seguimiento del estado de situación de la ejecución de los diferentes proyectos y ha mantenido contactos con las diferentes autoridades beneficiarias para conocer su opinión en relación con el funcionamiento del instrumento y, en su caso, realizar propuestas de perfeccionamiento.

Del seguimiento realizado por la Autoridad Nacional de Coordinación de España y por la propia Comisión se concluye que las autoridades beneficiarias hacen, en general, una valoración favorable del instrumento y consideran que es una buena oportunidad para aprovechar los recursos que ofrece la Comisión y para acceder fácilmente a asistencias técnicas a nivel internacional. En particular: ▷

- Se valora especialmente la facilidad de solicitud de los fondos, la elevada ratio de probabilidad de selección y el trabajo de gestión realizado por la Comisión. El hecho de que sea la propia Comisión la que se ocupa de la licitación de los proyectos y contratación de la asistencia técnica incrementa la eficiencia al liberar a los Estados de realizar un trabajo de administración que ocupa recursos.
- Las autoridades beneficiarias valoran positivamente el papel de la Comisión durante la implementación de los proyectos. Una vez licitados estos, el papel de la Comisión pasa a ser de intermediación y supervisión de las empresas u organismos adjudicatarios. Las autoridades beneficiarias han destacado la buena comunicación con la Comisión y su implicación en estas tareas, así como la flexibilidad para adaptar el proyecto cuando ha sido necesario.
- En este mismo sentido, es necesario resaltar la labor de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión, que ha ido asumiendo paulatinamente un incremento de la carga de trabajo importante a medida que se incrementaba la dotación y los proyectos seleccionados. Especialmente también importante es la labor de los coordinadores-país de dicha dirección que se mantienen en contacto continuo con las ANC facilitando en todo momento la buena marcha del procedimiento.
- Adicionalmente, las autoridades beneficiarias están, en general, satisfechas con las empresas u organismos que han llevado a cabo o están implementando la asistencia técnica. Si bien es cierto que ha habido problemas puntuales con

algunos proyectos que se han intentado solventar.

Como elementos mejorables podrían tenerse en consideración las siguientes cuestiones:

- La necesidad de promover una gestión eficiente del mecanismo por la propia Comisión y por las ANC intentando incrementar la ratio de proyectos seleccionados *versus* proyectos presentados, promoviendo también la fusión de proyectos de diferentes ámbitos y concentrando la presentación en aquellos de verdadera calidad, prioridad estratégica y con verdadero impacto. En la convocatoria en curso para el año 2023 se está haciendo un especial esfuerzo para promover estas cuestiones.
- Se ha puesto de manifiesto, igualmente, algunas cuestiones meramente técnicas —de funcionamiento de la plataforma— o logísticas de funcionamiento de las ANC y la Comisión. En este sentido, se consideraría muy positivo que se proporcionaran indicaciones precisas que ayuden a la organización interna de la convocatoria y a la presentación de proyectos. Así mismo, se consideraría conveniente incrementar la cooperación entre ANC y la Comisión para compartir información sobre el estado de situación, el seguimiento de los proyectos ya seleccionados y la difusión, cuando se considere conveniente, de los mismos. Se están poniendo en marcha y analizando varias iniciativas para trabajar en este sentido.
- Aunque la presentación de proyectos a la Comisión es relativamente sencilla, la puesta en marcha y su ejecución supone una carga de trabajo adicional ▷

importante para las autoridades beneficiarias, lo que puede limitar la capacidad de absorción del instrumento. Esta cuestión ha sido visible para toda la Unión Europea en la convocatoria de 2022, en la que los Estados miembros presentaron considerablemente menos proyectos que en la convocatoria anterior, rompiendo con la tendencia creciente hasta el momento (512 proyectos en la convocatoria de 2022 frente a 706 en la convocatoria de 2021). Ello pudo ser debido a un mayor esfuerzo para la racionalización de la presentación de proyectos por parte de la Comisión (con la puesta en marcha de los proyectos multipaís y los proyectos estrella comentados), lo que se valora muy positivamente. No obstante, cabe tener también en cuenta que la capacidad administrativa de los Estados estaba inmersa en la preparación e implementación de sus Planes de Recuperación, por lo que la presentación de menos proyectos pudo verse influida por este hecho.

- La puesta en marcha de algunos proyectos y su ejecución se ha retrasado en relación con lo previsto. Estos retrasos han sido más habituales en la convocatoria del año 2021, momento que coincidió con la pandemia de la COVID-19 y con la transición del SRSP al TSI.
- En relación con lo anterior, la asistencia técnica que se presta por parte del TSI para los Planes de Recuperación no se ajusta de manera totalmente óptima a los plazos urgentes de las reformas estructurales establecidas en los mismos. Tal y como se ha comentado, los proyectos financiados por el TSI pueden llegar a demorarse entre uno y dos años,

cuando los compromisos del plan recogidos en las Council Implementing Decisions para los desembolsos de los fondos en relación con las reformas establecidas en los planes son mucho más perentorios. Además, por su propia configuración, el TSI presta financiación a proyectos, en general, de cuantía no demasiado elevada, por lo que, en principio, no puede cubrir por su envergadura grandes asistencias técnicas vinculadas a importantes reformas (aunque existen fórmulas de flexibilización de este aspecto, como, por ejemplo, trocear los proyectos en diferentes fases para que puedan, en su caso, y si son seleccionadas, ser financiadas con cargo a diversas convocatorias).

En definitiva, el TSI es un instrumento bien valorado por las autoridades, que evalúan positivamente los resultados obtenidos hasta el momento pero que plantean puntuales problemas de implementación que están siendo tenidos en cuenta por su posible potencial, en un futuro, para restar eficacia al instrumento, e incluso desincentivar su uso.

## 6. Conclusión

El TSI es una herramienta de asistencia técnica que la Comisión Europea ha puesto a disposición de los Estados miembros para ayudarles a realizar sus reformas estructurales. Es un instrumento novedoso y, por ello, relativamente desconocido entre las diferentes Administraciones de los mismos. No obstante, al ser una herramienta que se configura «a medida» y de forma flexible y cuya solicitud es sencilla, su uso por parte de las Administraciones ▷

públicas de los diferentes países de la Unión Europea ha sido intenso y creciente.

España ha sido beneficiaria de este instrumento desde su creación. Los ámbitos en los que ha solicitado asistencia técnica están alineados con las grandes prioridades de política económica establecidas actualmente en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, especialmente en ámbitos sociales, transformación ecológica y digital.

En este sentido, el TSI se ha reconfigurado para poder prestar asistencia a los países en el diseño, implementación y evaluación de sus Planes de Recuperación. Sin embargo, sería deseable una mayor flexibilización del instrumento para que su uso pudiera ajustarse mejor a los plazos y compromisos establecidos en dichos planes.

En cualquier caso, hay que destacar que la Comisión trabaja con los Estados miembros de manera continua para adaptar el instrumento a las necesidades específicas de la Unión. Dado el carácter novedoso de esta herramienta, puede considerarse que su implementación hasta el momento ha sido un éxito. Sin perjuicio de lo anterior, el propio reglamento que regula el instrumento prevé la realización, por parte de la Comisión, de informes anuales de ejecución, y la elaboración de un informe de evaluación intermedio del funcionamiento a presentar en 2025. Será a partir de la publicación de dicho informe cuando se puedan plantear, en su caso, reformas más en profundidad para garantizar un funcionamiento óptimo de esta herramienta.

## Bibliografía

Comisión Europea. (2017-2019). *Structural Reform Support Programme: Annual monitoring reports*. [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-monitoring-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-monitoring-reports_en)

Comisión Europea. (2018). Comunicación COM (2018) 391 final, de 31 de mayo de 2018, de la Comisión. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:391:FIN>

Comisión Europea. (2021-2022). *Technical Support Instrument: Financing Decisions and Annual Work Programmes*. [https://ec.europa.eu/info/publications/technical-support-instrument-financing-decisions-and-annual-work-programmes\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/technical-support-instrument-financing-decisions-and-annual-work-programmes_es)

Comisión Europea y Autoridad Nacional de Coordinación de España. (2018-2022). *Cooperation and Support Plans SRSP/TSI*.

Directorate General for Structural Reform Support. (2020). *Mid-term evaluation of the Structural Reform Support Programme (SRSP) 2017-2020. Final evaluation report*. European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262>

Gobierno de España. (2019). *La Agenda del Cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible*. [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/190208\\_agenda\\_del\\_cambio.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf)

Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 50, de 27 de febrero de 2020, pp. 17790 a 17823. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2739>

Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el periodo 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 1305/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 129, de 19 de mayo de 2017, pp. 1 a 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32017R0825> ▷

Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 57, de 18 de febrero de 2021, pp. 1 a 16. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2021.057.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A057%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.057.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A057%3ATOC)

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 57, de 18 de febrero de 2021, pp. 17 a 75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R0241>

## Páginas Web

Autoridad Nacional de Coordinación España-TSI. [https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-yempresa/unidadmercado/asistencia\\_reformas/Paginas/asistencia\\_reformas.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-yempresa/unidadmercado/asistencia_reformas/Paginas/asistencia_reformas.aspx)

Comisión Europea-DG REFORM. [https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support_en)

Comisión Europea-TSI. [https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi\\_es](https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi_es)

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://planderrecuperacion.gob.es/> ▷

**ANEXO 1**  
**EJEMPLOS DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL TSI/SRSP EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2018-2022**

TÍTULO	MÁS INFORMACIÓN
Promoting Cyber Justice in Spain Through Change Management and Improving Data Collection	<a href="https://www.coe.int/en/web/cepej/promoting-cyberjustice-in-spain-through-change-management-and-improvement-of-data-collection">https://www.coe.int/en/web/cepej/promoting-cyberjustice-in-spain-through-change-management-and-improvement-of-data-collection</a>
Spending Review: Medications dispensed by prescription	<a href="https://www.airef.es/es/spending-review-estudio-2-medicamentos-dispensados-a-traves-de-receta-medica/">https://www.airef.es/es/spending-review-estudio-2-medicamentos-dispensados-a-traves-de-receta-medica/</a>
Design of a coastal protection strategy for several regions that considers the effects derived from climate change	<a href="https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategias-proteccion-costa/illes-balears/estrategia-proteccion-baleares.aspx">https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategias-proteccion-costa/illes-balears/estrategia-proteccion-baleares.aspx</a> <a href="https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategias-proteccion-costa/cadiz/estrategia-proteccion-cadiz-malaga-almeria.aspx">https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategias-proteccion-costa/cadiz/estrategia-proteccion-cadiz-malaga-almeria.aspx</a>
Measures Towards the Design of a System for the Identification, Evaluation and Recognition of Basic Competences in Adults	<a href="https://ec.europa.eu/info/files/designing-model-assessment-validation-and-recognition-basic-skills-spain_es">https://ec.europa.eu/info/files/designing-model-assessment-validation-and-recognition-basic-skills-spain_es</a>
Transport Infrastructure Spending Review	<a href="http://www.oecd.org/gov/supporting-better-decision-making-in-transport-investment-in-spain-310e365e-en.htm">http://www.oecd.org/gov/supporting-better-decision-making-in-transport-investment-in-spain-310e365e-en.htm</a>
Rethinking the Role of the Private Sector in the Provision of Public Services, with a View to Enhancing the Sustainability of Spain's Public Sector Budget and Fairness in Public Services' Cost Burden-sharing	<a href="https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/asistencia_reformas/Paginas/guia_colaboracion_publico_privada_estaciones_depuracion_aguas_residuales.aspx">https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/asistencia_reformas/Paginas/guia_colaboracion_publico_privada_estaciones_depuracion_aguas_residuales.aspx</a>
ICT Strategic Plan for the Administration During the Period 2021-2024	<a href="https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio-2019/Octubre/Noticia-2019-09-30-Secretaria-General-Administracion-Digital-inicia-elaboracion-Plan-Estrategico-2021-2024.html?idioma=en">https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio-2019/Octubre/Noticia-2019-09-30-Secretaria-General-Administracion-Digital-inicia-elaboracion-Plan-Estrategico-2021-2024.html?idioma=en</a>
Improving Public Health Actions Through Implementing Public Health Surveillance and Health Promotion Interventions	<a href="https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/Project_Structural_Reform_Support_EU.htm">https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/Project_Structural_Reform_Support_EU.htm</a>
Alignment of the General State Budget with the Sustainable Development Goals of Agenda 2030	<a href="https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/en-GB/Presupuestos/InformesImpacto/Paginas/Informe2030.aspx">https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/en-GB/Presupuestos/InformesImpacto/Paginas/Informe2030.aspx</a>
Strategic Governance Plan for Rural Depopulation In RESOE	<a href="https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Kick-off%20RESOE%20agenda.pdf">https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Kick-off%20RESOE%20agenda.pdf</a>
Support to design a Road Map to Foster Cooperation Between Universities, Research & Innovation Institutions and the Wide Economy	<a href="http://oe.cd/roadmap-innova-es">http://oe.cd/roadmap-innova-es</a>
<b>Fuente: Elaboración propia.</b>	

*Jon Ander Ochoa Uriarte\**  
*Antonio García Rebollar\*\**

## INNOVACIÓN EN SINGAPUR

Singapur es, hoy en día, uno de los referentes mundiales a nivel tecnológico, científico e innovador, de la mano de empresas, centros de investigación y universidades. Dicho carácter innovador se traduce en el mayor PIB per cápita de Asia y, en la actualidad, es 17 veces superior al que era en 1965, cuando logró su independencia.

Para lograr estos resultados, un factor fundamental ha sido la calidad de sus instituciones y la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la innovación (Gobierno, centros de investigación y sector privado), pasando por las diferentes etapas de desarrollo económico hasta convertirse en una economía basada en la innovación.

**Palabras clave:** políticas de innovación, industrialización, cooperación tecnológica, centros de investigación, internacionalización.

**Clasificación JEL:** O14, O21, O31, O32, O38.

### 1. Introducción

Desde su independencia de Malasia en 1965, Singapur ha experimentado un crecimiento económico de aproximadamente un 8% anual, situándose a la cabeza en PIB per cápita de Asia y superando al resto de los cuatro tigres asiáticos (Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur).

Dicho crecimiento no se explica con un único factor, sino que es una combinación de varios, tal y como se tratará en este artículo, con especial énfasis en los vinculados a la

innovación. Algunos de ellos no son comparables con España, por su posición geográfica, tamaño y población.

La República de Singapur tiene 5,45 millones de habitantes y una superficie de 720 km<sup>2</sup> (8,7 y 700 veces menos que España, respectivamente), cuenta con cuatro idiomas oficiales, entre los que domina el inglés, y destaca su carácter multirracial y multirreligioso, donde conviven las religiones budista, musulmana, hindú y cristiana.

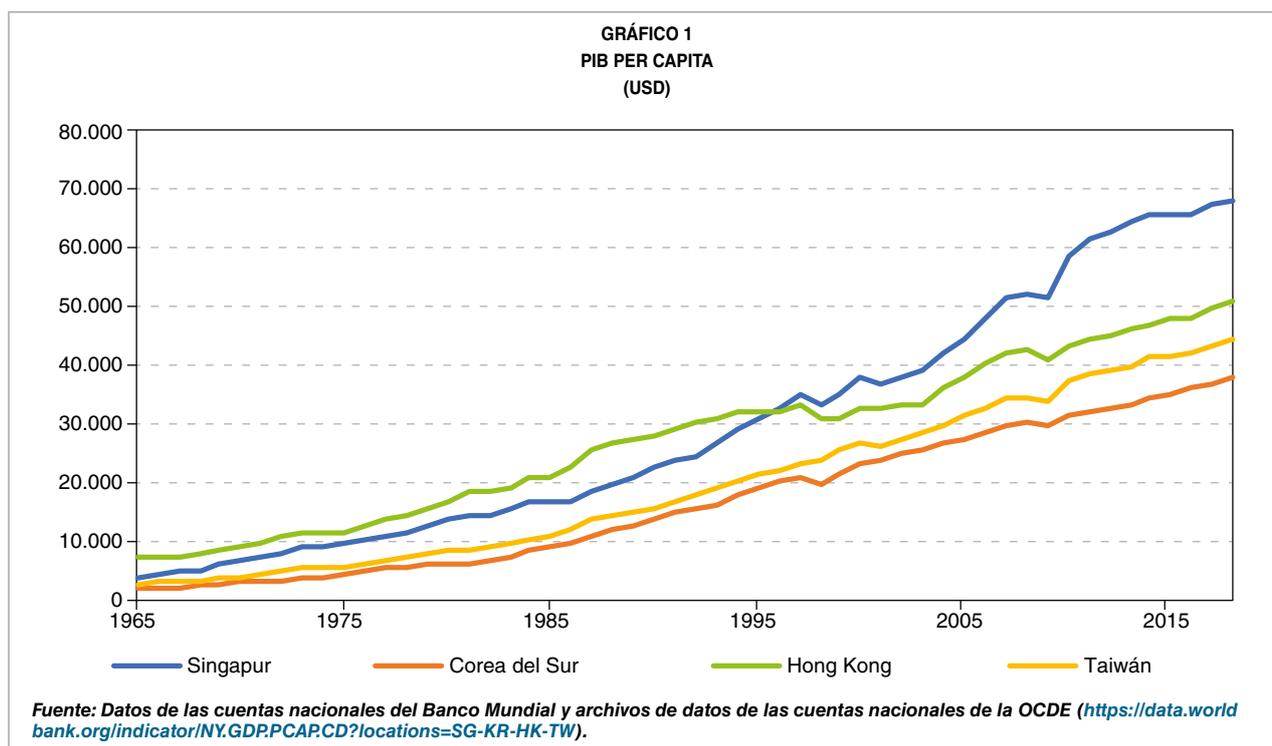
Singapur se sitúa en segundo lugar en el Bloomberg Innovation Index de 2021, solo por detrás de Corea del Sur, que clasifica a las economías más innovadoras del mundo con base en siete métricas, incluyendo el gasto en investigación y desarrollo, la capacidad de fabricación de alto valor añadido y la presencia de ▷

\* Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Singapur.

\*\* Consejero Económico y Comercial de la Embajada de España en Singapur.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3151.7500>



empresas de alta tecnología. España, por su parte, está en la posición 30.<sup>a</sup> en dicho *ranking*.

La misma posición, la trigésima, ocupa España en el Global Innovation Index de 2021 elaborado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (World Intellectual Property Organization, WIPO) de las Naciones Unidas. Singapur ocupa la octava posición en el *ranking*, pero es la primera del mundo en Innovation Input, que mide el papel de las instituciones, la infraestructura, el capital humano y la sofisticación del mercado.

Singapur ha mantenido esa primera posición durante tres años consecutivos, incluyendo, por tanto, los años anteriores a la pandemia. El apartado de *inputs* es especialmente interesante puesto que mide las políticas de innovación, frente a los resultados finales del apartado de *outputs*, en el que se miden, entre otros, factores como las patentes producidas por el país.

En este sentido, Singapur destaca especialmente en la puntuación vinculada a las

instituciones, dentro de la cual está a la cabeza de la mayoría de las variables. Así pues, obtiene la máxima puntuación en cuanto al entorno político, que mide la estabilidad política y operacional y la efectividad gubernamental; y en lo referente al entorno regulatorio, que mide la calidad regulatoria, el imperio de la ley y el coste del despido. También se sitúa en quinta posición en sofisticación del mercado, con particular buena puntuación en lo referente a inversiones.

España, por su parte, se sitúa en la posición 28.<sup>a</sup> en Innovation Input, y la única categoría en la que supera a Singapur es en infraestructura, ocupando la posición 13.<sup>a</sup> frente a la 15.<sup>a</sup> del país asiático.

El citado informe de WIPO correlaciona la innovación de cada país (medido como la posición en el *ranking* elaborado por ellos) con su PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés, *purchasing power parity*).

En este caso, los resultados de España están en el nivel esperado para su nivel de ▷

desarrollo en relación con el PIB per cápita, mientras que los de Singapur son superiores. Una de las variables que influye en la mejor posición de la ciudad Estado es su ubicación geoestratégica, situada entre dos motores económicos como China e India, con un vínculo particularmente relevante con los primeros, derivado en parte de que el 75% de los ciudadanos singapurenses sean de origen chino, según el censo oficial de Singapur y de la cooficialidad del mandarín.

Además, la ubicación de Singapur le permite controlar los accesos al estrecho de Malaca entre el mar de China Meridional y el océano Índico, por donde transita aproximadamente el 60% del comercio marítimo mundial. Esto se debe, en gran parte, a la necesidad de la Ruta Marítima de la Seda de conectar a China con Europa, Oriente Medio y África como parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (One Belt One Road) adoptada por el Gobierno de la República Popular de China. Como consecuencia, China cuenta con siete de los nueve puertos cargueros con más volumen de contenedores (incluyendo la Región Administrativa Especial de Hong Kong), y los otros dos son precisamente Singapur y Seúl, siendo el puerto singapurenses el segundo con más tráfico del mundo y actuando de esa forma de *hub* regional.

Vinculado con eso último, Singapur se sitúa en el centro de la región del Sudeste Asiático, por lo que cuenta con una posición privilegiada para comerciar con países con notables ritmos de crecimiento como Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia o Vietnam. Estos países, entre otros, forman la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), que promueve la cooperación económica, política, militar y sociocultural intergubernamental entre sus Estados miembros y otros países de la región Asia-Pacífico.

Valiéndose de ello, un gran número de compañías multinacionales han ubicado su sede de la región en Singapur, gracias en gran medida a los incentivos, sobre todo fiscales, ofrecidos por el Gobierno para tal fin. Este punto fue una de las claves de la primera estrategia de crecimiento de Singapur en las décadas de los sesenta y los setenta, tal y como se analizará en el siguiente apartado.

Como parte de la colaboración económica que tiene como objetivo ASEAN, cuentan con una serie de acuerdos de libre comercio con países como China, India, Japón, Corea del Sur y Australia-Nueva Zelanda, además del propio AFTA (ASEAN Free Trade Area). Incluso está a punto de firmar uno nuevo con Mercosur.

Por otro lado, Singapur cuenta con otros acuerdos de libre comercio bilaterales, destacando la EUSFTA con la Unión Europea, u otros con China, India, Japón, Corea del Sur o Estados Unidos. Singapur es también pionera en acuerdos digitales con terceros países, ya firmados con Chile y Nueva Zelanda, y en negociaciones con la Unión Europea y con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como resultado, en parte, de las políticas de innovación mencionadas anteriormente, Singapur se sitúa también en la primera posición mundial del Informe de Competitividad Global de 2019 del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF), liderando la clasificación en términos de infraestructura, salud, funcionamiento del mercado laboral y desarrollo del sistema financiero. España, en cambio, ocupa la posición 23.<sup>a</sup> en dicho *ranking*, aunque ha subido tres puestos respecto a la clasificación anterior.

Uno de los pilares que el *ranking* del WEF tiene en cuenta es precisamente el ecosistema innovador, dentro del cual Singapur se encuentra en 13.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> posiciones en las variables ▷

de dinamismo de negocio y capacidad innovadora. Sus fortalezas dentro de esta categoría son la diversidad de la fuerza de trabajo y la facilidad para empezar un negocio, mientras que entre las debilidades se encuentran el número de publicaciones científicas y la actitud frente al riesgo del emprendimiento.

España obtiene las posiciones 34.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> en las variables mencionadas en el párrafo anterior, dentro de las cuales destaca positivamente en publicaciones científicas y en centros de investigación, mientras que lo hace negativamente en cultura emprendedora, especialmente en la actitud frente al riesgo del emprendimiento, de la misma manera que Singapur.

Por otro lado, Singapur obtiene la máxima puntuación, AAA, en las calificaciones de crédito más importantes, S&P, Moody's, Fitch y DBRS; mientras que España obtiene una calificación de entre Baa1 y A, dependiendo del *ranking*. Las calificaciones de crédito son opiniones del riesgo crediticio, que representan la capacidad y la voluntad de una entidad para cumplir con sus compromisos financieros a su vencimiento y que muestran la solvencia crediticia, teniendo en el caso de Singapur la mínima probabilidad de incumplimiento.

## 2. Del tercer mundo al primero

El segundo tomo de las memorias de Lee Kuan Yew, padre fundador de la ciudad Estado de Singapur, lleva por nombre *Del tercer mundo al primero: La historia de Singapur*. Precisamente no se puede entender la situación actual de Singapur, con un PIB per cápita de 72.794 USD y con una puntuación sobresaliente en las clasificaciones de competitividad e innovación mencionadas en el apartado anterior, sin estudiar antes las diferentes fases por las que

ha pasado desde que logró su independencia en 1965.

Uno de los factores clave para determinar la estrategia de crecimiento adecuada para cada fase es la posición relativa del país frente a la frontera tecnológica global (Acemoglu *et al.*, 2002), aprovechándose en las primeras etapas de una mano de obra más barata y el acceso a recursos naturales para la exportación.

Ante la falta de recursos naturales propios de Singapur, su estrategia de crecimiento durante sus dos primeras décadas se basó en la atracción de empresas multinacionales, tratando además de ocupar el puesto de *hub* de negocios en la red global de comercio y flujo de capitales, y aprovechando para ello su ubicación estratégica privilegiada. Para tal fin, se estableció una política impositiva con incentivos al establecimiento de compañías multinacionales, que es aún hoy una de las fortalezas de Singapur en cuanto a atracción de empresas.

Tal y como se desarrolla en Porter (1990), en lo que denomina «fase de crecimiento basada en factores», el progreso tecnológico ocurre mediante la asimilación de las tecnologías a través de la inversión extranjera directa.

La primera fase estuvo caracterizada, especialmente en el caso de Singapur, por una alta dependencia de las compañías multinacionales. Con el desarrollo económico provocado tras esa primera fase, el país entra en una nueva fase «basada en inversiones». En esta, el foco está en la adquisición de tecnología de cada vez mayor valor añadido, además de la atracción de talento.

Para ello, el Gobierno de Singapur inició el desarrollo de los primeros parques tecnológicos y de la inversión en infraestructura científico-tecnológica local. La inversión en infraestructura portuaria y aeroportuaria también ▷

consiguió posicionar a Singapur como centro regional marítimo y aéreo.

El aeropuerto de Changi en Singapur, por ejemplo, fue inaugurado en 1981 y es, hoy en día, uno de los mejores aeropuertos del mundo. De hecho, según el prestigioso *ranking* de la consultora Skytrax, fue el mejor aeropuerto del mundo durante ocho años consecutivos, hasta que en 2021 le sustituyó el de Doha (Qatar).

Tras el desarrollo de esta segunda fase, y conforme se acerca a la frontera tecnológica global, el país entra en la última fase de crecimiento, la «basada en innovación». Uno de los hitos del inicio de esta etapa (o de la transición hacia la misma) es el establecimiento de la Junta Nacional de Ciencia y Tecnología y el lanzamiento del primer Plan Nacional de Tecnología quinquenal en 1991. El objetivo era desarrollar actividades de alta tecnología que le hiciera ascender en la cadena de valor económico y crear una base sólida de científicos, ingenieros y tecnólogos que ayudaran a impulsar la transformación económica y empresarial. Dichos planes, actualizados cada cinco años, pretenden posicionar a Singapur como una economía basada en el conocimiento impulsada por la innovación.

En esta etapa, los fondos soberanos del Gobierno de Singapur que administran las reservas del país, Temasek y GIC, comienzan a tener un papel de inversor más centrado en la base comercial frente a la que originalmente tenían de actuar de catalizador del desarrollo económico e industrial. Se puede observar un cambio de tendencia en el crédito al Gobierno y a empresas estatales desde 1998 y que en los últimos años ha superado el 30% del PIB, según datos del Banco Mundial.

En 2010, la estrategia de I+D de Singapur se amplió para abarcar Investigación, Innovación

y Empresa (Research, Innovation and Enterprise, RIE). Los planes RIE 2015 y RIE 2020 incluyeron estrategias de adaptación, comercialización e innovación para aprovechar la creciente cartera de resultados de investigación prometedoros y apoyar a las empresas locales.

Dado el panorama tecnológico y global en rápida evolución, los planes de RIE también han evolucionado para incluir fondos de espacios en blanco para necesidades y oportunidades imprevistas. Esto ha permitido a Singapur responder ágilmente a nuevas prioridades y generar capacidades en áreas tecnológicas críticas, como la ciberseguridad y la tecnología de los alimentos.

El Gobierno está manteniendo las inversiones en investigación, innovación y empresa en aproximadamente el 1% del PIB anual de Singapur durante 2021-2025 para RIE 2025. Esto es alrededor de 25.000 millones de dólares singapurenses (aproximadamente 18.000 millones de euros) para el conjunto de los cinco años y refleja el compromiso sostenido a largo plazo del Gobierno de Singapur con el I+D a través de los ciclos económicos.

La dirección nacional de Singapur para la investigación y el desarrollo la establece la National Research Foundation (NRF), mediante políticas, planes y estrategias para la investigación, innovación y empresa. Destacan para ello tres ejes transversales que han estado presentes en los últimos planes de RIE: la investigación académica a nivel de ciencia base, la mano de obra y el talento innovador, y la innovación en la empresa.

Esas estrategias de la NRF se materializan principalmente a través de institutos de investigación especializados dependientes de la Agency for Science, Technology and Research, conocida como A\*STAR y que es una ▷

agencia dependiente del Ministerio de Comercio e Industria de Singapur, creado en 1991 y que promueve el I+D alineado con las áreas de ventaja competitiva y necesidades nacionales de Singapur.

Sus dos principales entidades, el Consejo de Investigación Biomédica (BMRC) y el Consejo de Investigación de Ciencias e Ingeniería (SERC), están distribuidas mayoritariamente en los campus de I+D Biopolis y Fusionopolis, respectivamente.

La función principal del BMRC es generar un impacto económico sosteniendo el desarrollo y el crecimiento de la industria de las ciencias biomédicas en Singapur. El BMRC también pone gran énfasis en trasladar los nuevos conocimientos y tecnologías creados en los laboratorios en nuevas aplicaciones clínicas para el diagnóstico y el tratamiento que se traduzcan en resultados sanitarios para los pacientes.

De sus diez centros de investigación, el más moderno es el Singapore Institute of Food and Biotechnology Innovation (SIFBI), implementado en 2020 y centrado en la innovación de alimentos para apoyar el objetivo nacional *30 by 30* de producir el 30% de las necesidades nutricionales del país para 2030.

Por su parte, el SERC promueve la I+D del sector público en una amplia gama de campos, que incluyen comunicaciones, almacenamiento de datos, materiales, productos químicos, ciencias computacionales, microelectrónica, fabricación de procesos y metrología.

Es difícil destacar solo uno de los siete centros del SERC, pero uno de ellos podría ser el Advanced Remanufacturing and Technology Center (ARTC), centrado en la fabricación avanzada y con énfasis en la transferencia de innovación de la investigación aplicada.

Por otro lado, las dos principales universidades del país, la National University of Singapore

(NUS) y la Nanyang Technological University (NTU), cuentan también con varios centros e institutos que llevan a cabo investigaciones relacionadas con distintas áreas del conocimiento como nanotecnología, medioambiente, sistemas inteligentes, matemáticas, energía, materiales, ciberseguridad o vehículos autónomos.

De esos centros de investigación, la NRF y el Ministerio de Educación establecieron en 2007 cinco Centros de Investigación y Excelencia o Research Centres of Excellence (RCE) para estimular la excelencia en la investigación de las universidades locales, alineados con los intereses estratégicos a largo plazo de Singapur. Estos son:

- Center for Quantum Technologies
- Cancer Science Institute of Singapore
- Earth Observatory of Singapore
- Mechanobiology Institute
- Singapore Center for Environmental Life Sciences Engineering

Otros actores gubernamentales relevantes en el ecosistema de investigación, desarrollo e innovación de Singapur, además de NRF, A\*STAR y las universidades, son el Economic Development Board (EDB), responsable de las estrategias para mejorar la posición de Singapur como centro global de negocios, innovación y talento a través de la promoción de inversiones, el EDBi como empresa pública de capital riesgo y Enterprise Singapore, agencia pública del Ministerio de Comercio e Industria encargada de apoyar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) de Singapur, mejorar sus capacidades, innovar, transformar e internacionalizarse. De Enterprise Singapore cabe destacar su programa Open Innovation Network, con desafíos de innovación propuestos por empresas o agencias. ▷

El Gobierno de Singapur también cuenta con una plataforma de innovación para apoyar el emprendimiento centrado en el desarrollo de tecnología profunda (*deeptech*), llamado SGInnovate.

Por otro lado, dentro del Ministerio de Comunicaciones e Información se encuentra también IMDA (Infocomm Media Development Authority), con iniciativas entre las que destacan las dirigidas a pymes (SMEs Go Digital) y la digitalización de industrias y negocios en general. Cuenta con un sistema de acreditación de gran relevancia a la hora de canalizar las nuevas tecnologías en estos ámbitos.

Por último, uno de los fondos soberanos mencionados anteriormente, Temasek, cuenta con un laboratorio centrado en investigación y aplicaciones biomoleculares con 230 investigadores de veinte nacionalidades diferentes, llamado Temasek Life Sciences Laboratory y que, además, cuenta con su propia aceleradora de *startups*.

Este complejo ecosistema de agencias de innovación que se ha descrito destaca también por su coordinación, motivo por el cual Singapur se sitúa en la posición 13.<sup>ª</sup> en la variable «vínculos con la innovación» del informe *Global Innovation Index 2021* de WIPO (ONU), que se ha mencionado anteriormente. Dentro de esta categoría, se sitúa 8.<sup>ª</sup> en colaboración universidad-industria, 6.<sup>ª</sup> en estado de los clústeres y 5.<sup>ª</sup> en alianzas de tipo *joint venture*.

Como ejemplo reciente de dicha coordinación entre los diferentes agentes innovadores, en septiembre de 2022, la Nanyang Technological University (NTU), A\*STAR y el National Healthcare Group (NHG) anunciaron una incubadora conjunta de nuevas tecnologías biomédicas, en colaboración con el Singapore Medtech Consortium (SMC).

Esa coordinación incluye también fondos de capital riesgo (*venture capital*) y Family Offices,

de gran importancia en Singapur y que recientemente han incrementado su financiación en innovación.

Por el contrario, es precisamente en esta variable, que mide la colaboración entre agentes involucrados en la innovación, en la que España obtiene una de sus peores puntuaciones en el mencionado *ranking*. En particular, se sitúa en 70.<sup>ª</sup> posición en colaboración universidad-industria, 29.<sup>ª</sup> en clústeres y 53.<sup>ª</sup> en *joint ventures*.

### 3. Políticas de innovación

El desarrollo tecnológico e innovador de un país se ha explicado desde Etzkowitz y Leydesdorff (1997) como la interacción entre tres grupos de actores clave en la economía: Gobierno, empresa y universidad. A este concepto lo denominaron «triple hélice», al que teóricos posteriores han añadido una cuarta aspa representando a la sociedad.

Este modelo de innovación diferencia las funciones de los tres grupos, siendo las universidades y los centros de investigación los encargados de la investigación básica, el sector privado el que adopta y comercializa los productos innovadores en forma de bienes comerciales y los Gobiernos y Administraciones públicas los que coordinan las políticas de ciencia y tecnología y regulan los mercados.

El establecimiento de una economía basada en la innovación requiere, por tanto, de una coordinación adecuada entre sus diferentes actores, jugando para ello un papel fundamental el Gobierno, no solo como regulador, sino también como posibilitador para las funciones del resto de actores.

Las empresas, por ejemplo, invierten en innovación si esperan retornos económicos ▷

suficientes. Sin embargo, las empresas no pueden capturar todos los beneficios de la investigación y desarrollo para innovaciones que requieran un largo plazo para ser rentabilizadas, resultando en una inversión subóptima en investigación básica en términos de impacto social.

Se produce, por tanto, un fallo de mercado, en tanto en cuanto se puede tratar la innovación como un bien público donde es complicado que las empresas interioricen en la estructura de precios para obtener un equilibrio óptimo.

Es ahí donde el Estado juega el papel no solo de financiar centros de investigación y universidades para investigación básica, sino también de favorecer, mediante un equilibrio adecuado de ayudas y beneficios fiscales, que el sector privado pueda incorporar políticas innovadoras.

En lo que a los beneficios fiscales respecta, en el caso de Singapur destaca una desgravación fiscal del 250% del gasto en actividades de I+D y de un 200% para los gastos subvencionables relacionados con el registro de los derechos de propiedad intelectual o de las licencias.

En España, por su parte, el crédito fiscal para I+D es del 25% de los gastos. Por comparar ambos datos, en el caso de Singapur habría que considerar el producto de la desgravación fiscal (250%) y el impuesto de sociedades (17%), resultando en un 42,5% (un 70% más que en España).

#### 4. Cooperación con España

La mayor parte de la colaboración en materia de investigación e innovación de Singapur con España se realiza a través de la Unión

Europea, principalmente porque España no cuenta con un programa bilateral para proyectos científico-tecnológicos con Singapur.

En el caso de la colaboración con la Unión Europea, ya existen múltiples acuerdos de cooperación, como son los Acuerdos de Libre Comercio (FTA) y de Colaboración y Cooperación (PCA), el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA), el Digital Partnership, el acuerdo entre NRF-ERC, la membresía de Singapur al Enterprise European Network, el programa Eureka y EURAXESS, siendo esta última la herramienta de colaboración científica de la UE con la región ASEAN.

Sin embargo, en el momento de redacción de este artículo se sigue negociando la asociación de Singapur al programa Horizon Europe, que es la forma de cooperación científica y tecnológica más cercana para países no pertenecientes a la Unión Europea y que brinda acceso a consorcios públicos y privados de la UE.

Algunos países se están apresurando a firmar acuerdos de cooperación en el área de la digitalización como Reino Unido y Francia. España firmó en 2019 un acuerdo con la IMDA (Infocomm Media Development Authority) para la introducción de empresas tecnológicas emergentes en el ecosistema de Singapur.

Por otro lado, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, da cobertura a Singapur, además de a Taiwán, desde su oficina en Corea del Sur. El objetivo de estas oficinas de la red exterior de CDTI es reforzar la competitividad y el posicionamiento de las empresas españolas con tecnologías propias en el terreno internacional.

Además, ICEX España Exportación e Inversiones y la Oficina Económica y Comercial de España en Singapur han organizado en ▷

2022 la segunda edición del programa *Desafía Singapur*, un programa de inmersión y acompañamiento dirigido a *startups* españolas punteras, con alto componente innovador y tecnológico, de los sectores *medtech* y/o *biotech* (salud digital, dispositivos médicos y tecnología sanitaria altamente innovadora y biotecnología roja).

En lo que respecta a científicos e investigadores españoles en Singapur, hay actualmente más de treinta, distribuidos en algunos de los centros de A\*STAR y las universidades, especialmente en NUS y en NTU. Dos de las figuras a destacar por su prestigio internacional son el Dr. José Ignacio Latorre, director del principal centro de tecnologías cuánticas y uno de los principales del mundo, y el Dr. Jordi Esparza, director asociado de Desarrollo Analítico y Ciencias de la Formulación de Hilleman Laboratories y uno de los inmunólogos más reconocidos.

Atendiendo al índice de la revista *Nature*, que mide la colaboración internacional de artículos de investigación publicados en las principales 82 revistas de ciencias naturales (Nature Index), Singapur ocupa la posición número 21, frente a la 10.<sup>a</sup> de España. En lo que respecta a la colaboración entre los dos países, España ocupa la posición 15.<sup>a</sup> entre los países con los que colabora Singapur, mientras que, en el sentido contrario, Singapur es el país número 36 para España en lo que a este *ranking* se refiere.

## 5. Conclusiones

Singapur ha pasado de depender de empresas multinacionales para generar conocimiento tecnológico, científico e innovador a ser uno de los países con mayor PIB per cápita, destacando también por la capacidad de innovación

de sus empresas, centros de investigación y universidades.

Tal y como se ha discutido en este artículo, gran peso de esta transición lo ha tenido una planificación eficaz del Gobierno de Singapur con una visión a largo plazo, entendiendo las diferentes etapas por las que ha pasado el país hasta convertirse en una economía basada en la innovación.

Uno de los puntos clave de esa planificación ha sido, y se mantiene en la actualidad, la coordinación de los diferentes actores involucrados en la innovación (Gobierno, academia y sector privado), además de la integración dentro de un mismo grupo, como, por ejemplo, entre universidades y centros de investigación liderados por la agencia A\*STAR.

Es precisamente una menor colaboración de la deseada uno de los factores que perjudica a España en el Global Innovation Index 2021 de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual. Ese grado de colaboración subóptimo se da especialmente entre universidades y sector privado, si bien están ganando peso las llamadas agrupaciones empresariales innovadoras (AEI) o clústeres autonómicos y sectoriales para el desarrollo de la innovación empresarial, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 99,8% del total de empresas españolas.

Por último, existen oportunidades para reforzar la colaboración con Singapur en ciencia y tecnología, a nivel investigador (para lo cual sería muy positiva la asociación de Singapur al programa Horizon Europe), a nivel público (entendiendo Singapur como un socio importante en materia de innovación) y aplicado a la empresa, buscando proactivamente colaboraciones en sectores estratégicos como el de la ciberseguridad (en el que ambos países se encuentran en la cuarta posición mundial ▷

según el Índice Global de Ciberseguridad, elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones de Naciones Unidas), *fintech*, la robótica, *healthtech*, aeroespacial, *foodtech* o las tecnologías cuánticas.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2002). *The political economy of the Kuznets curve*. Review of Development Economics, 6(2), 183-203. <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00149>
- Bryan, K. A., & Williams, H. L. (2021). *Innovation: Market Failures and Public Policies* (Working Paper 29173). National Bureau of Economic Research. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w29173/w29173.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29173/w29173.pdf)
- Esmailpoorabi, N., Yigitcanlar, T., & Guaralda, M. (2018). Place quality in innovation clusters: An empirical analysis of global best practices from Singapore, Helsinki, New York, and Sydney. *Cities*, 74, 156-168. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.11.017>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1997). *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. Pinter.
- García Rebollar, A. y Espluga Bach, J. (2016). Innovación en Corea. *Boletín Económico de ICE*, (3080). <https://doi.org/10.32796/bice.2016.3080.5595>
- Koh, W. T. H. (2006). Singapore's transition to innovation-based economic growth: infrastructure, institutions and government's role. *R and D Management*, 36(2), 143-160. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9310.2006.00422.x>
- Martin, S., & Scott, J. T. (2000). The nature of innovation market failure and the design of public support for private innovation. *Research Policy*, 29(4-5), 437-447. [https://doi.org/10.1016/s0048-7333\(99\)00084-0](https://doi.org/10.1016/s0048-7333(99)00084-0)
- Ochoa Uriarte, J. A. (2022). *Centros de Investigación en Singapur*. ICEX España Exportación e Inversiones.
- Pérez Pastor, L. (2022). *Financiación y aceleración de startups en Singapur*. ICEX España Exportación e Inversiones.
- Pfotenhauer, S. M., Juhl, J., & Aarden, E. (2019). Challenging the «deficit model» of innovation: Framing policy issues under the innovation imperative. *Research Policy*, 48(4), 895-904. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.015>
- Porter, M. (1990). *Competitive advantage of nations*. *Competitive Intelligence Review*, 1(1), 14. <https://doi.org/10.1002/cir.3880010112>
- Sánchez Pérez, F. M. (2021). El modelo de innovación y emprendimiento en Singapur. *Boletín Económico de ICE*, (3132). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3132.7152>
- Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554-1567. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>
- World Bank Group. (2020). *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436>
- World Intellectual Property Organization. (2021). *Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis*. [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2021.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf)

Vicente Javier Fernández\*

## IRLANDA ES UNA ECONOMÍA DUAL

En la propuesta de Presupuestos del Estado para 2023 las autoridades irlandesas estiman un PIB (producto interior bruto) para 2022 de 500 mm (miles de millones) de euros. Esto implica un PIB per cápita de casi 100.000 euros. Sin embargo, su cuadro macroeconómico y las ratios de los saldos de balanza de pagos y cuentas públicas utilizan la RNB<sup>m</sup>—renta nacional bruta, excluidas las actividades de las empresas multinacionales (EM) domiciliadas en Irlanda—. La RNB<sup>m</sup> se estima en 261 mm de euros para 2022, es decir, un 52 % del PIB. La RNB<sup>m</sup> representa el verdadero tamaño de la economía doméstica o indígena irlandesa, y a ella hay que referir el crecimiento de la economía, su comparación con otros países, los saldos de la balanza de pagos y el endeudamiento público y externo. Irlanda es una economía dual. El sector de capital extranjero apenas tiene vínculos con la economía, real y financiera domésticas, y su producción de bienes y servicios se realiza, en un porcentaje muy alto, fuera de Irlanda.

**Palabras clave:** Irlanda, multinacionales, PIB, renta nacional bruta, crecimiento, balanza de pagos.

**Clasificación JEL:** C82, E22, F21, F23, F62.

### 1. Introducción

En este artículo se analiza el hecho de que, debido a las actividades de las empresas multinacionales de capital extranjero domiciliadas en Irlanda, los valores de las estadísticas oficiales del producto interior bruto (PIB), de la renta nacional bruta (RNB) y de la balanza por cuenta corriente (BCC) dan una visión engañosa de la realidad de la economía irlandesa. Estos datos macroeconómicos

hay que corregirlos con las pautas que proporcionan las autoridades irlandesas. A menudo, los organismos internacionales y los servicios de estudios privados utilizan tales variables para analizar y comparar la economía irlandesa, sin matización alguna, aunque hay excepciones.

Por estadísticas oficiales entendemos las elaboradas por las autoridades irlandesas (Oficina Central de Estadística, Departamento de Finanzas y Banco Central de Irlanda) y los organismos internacionales (Comisión Europea, FMI y OCDE) conforme a las normas de ESNA (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales) y el manual de elaboración de la Balanza de Pagos del FMI, 6.<sup>a</sup> edición (BOPM6). Las propias ▷

\* Consejero de la Oficina Económica y Comercial de España en Dublín.

Agradezco a Nerea Brull y Alberto Martín su ayuda con los cuadros, gráfico y diagramas.

Versión de septiembre 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3151.7502>

autoridades irlandesas son conscientes de la necesidad de depurar tales estadísticas y han desarrollado una metodología de modificación o ajuste de los agregados macroeconómicos y de los saldos de la balanza de pagos para obtener valores más relacionados con la realidad de una economía de solo cinco millones de personas. El objeto principal de este artículo es explicar por qué la economía irlandesa es una economía dual, constituida por dos sectores bien diferenciados.

El valor oficial del PIB de Irlanda en 2021 fue de 426,3 mm de euros, es decir, más de un tercio del español. El PIB per cápita de Irlanda en 2021 fue el segundo más alto del mundo después del de Luxemburgo (si excluimos a Mónaco y Liechtenstein). El sentido común nos dice que la realidad no se puede corresponder con estas cifras, y no hace falta vivir en Irlanda para entender que las infraestructuras, el nivel de vida de los irlandeses, etc., no se corresponden con ese indicador de bienestar. En realidad, el tamaño del mercado irlandés es casi un 50 % menor que el valor del PIB mencionado, y la renta nacional per cápita de Irlanda es solo un 30 % mayor que la media de la UE en 2021, e inferior a países como Dinamarca o Finlandia, con una población algo mayor.

En este trabajo se describen primero las características del sector de capital extranjero en Irlanda, que representa casi el 50% del valor del PIB. En segundo lugar, la manera en que las autoridades irlandesas ajustan o modifican los valores del PIB y la BCC en función de la actividad de las empresas multinacionales (EM) domiciliadas en Irlanda, que casi en su totalidad se lleva a cabo fuera del país. Y, por último, en base a los valores modificados, se valora la evolución reciente de la economía irlandesa y de su balanza de pagos.

## 2. El sector del capital extranjero en Irlanda

### 2.1. Valor de la producción de bienes y servicios de las EM

Desde los años noventa del siglo pasado Irlanda se abrió al capital extranjero, y su pertenencia a la UE y al euro, el idioma inglés, la formación de su capital humano, su cultura anglosajona para los negocios, sus relaciones históricas especiales con el Reino Unido y Estados Unidos, y su favorable entorno legal y fiscal para el capital extranjero, han hecho de Irlanda un lugar seguro para la domiciliación de EM.

En Irlanda están domiciliadas casi 1.700 empresas de capital extranjero y, entre ellas, las empresas más dinámicas de la economía mundial, preferentemente de Estados Unidos, que suponen el 50 % del total, pero también el 20 % de la UE, el 8% del Reino Unido y un 13% de Canadá, India, Japón y China (IDA Ireland, 2022a). Dos tercios del volumen de negocio de estas EM corresponden a las empresas de capital norteamericano. Un tercio de las empresas extranjeras que se han localizado en Irlanda llevan más de veinte años en el país (Apple, Microsoft, Intel, Oracle, Boston Scientific, Baxter, IBM, Medtronic, Valeo, IBM, etc.), y la mitad llevan más de diez años (Google, Salesforce, Amazon, Ebay, Paypal, etc.). Así, en Irlanda tienen presencia:

- 9 de las 10 empresas punteras en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación,
- 9 de las principales empresas farmacéuticas mundiales,
- 5 de las empresas más importantes de *software* del mundo, ▷

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB Y LA RNB<sup>m</sup>**  
(Miles de millones de euros)

Variable	2019	2020	2021	2022	2023
PIB.....	356,5	372,9	421,5	479,9	522,1
RNB <sup>m</sup> .....	215,6	208,2	219,8	243,5	263,4
<i>Fuente: FMI. Informe Anual de Irlanda del Art. IV, 7-7-22.</i>					
Variable	2021	2022	2023	2024	2025
PIB.....	426,3	499,1	545,8	575,7	608,7
RNB <sup>m</sup> .....	233,9	261,1	274,9	289,7	305,5
<i>Fuente: Department of Finance. Budget 2023, 27-9 22.</i>					

- 14 de las 15 empresas de tecnología médica más avanzada,
- 8 de las 10 empresas de automatización de procesos más importantes,
- las principales empresas de *leasing* de aeronaves, y
- 20 de las 25 empresas más grandes proveedoras de servicios financieros globales.

Por otro lado, las 10 compañías de capital nacional irlandés más grandes son CRH, Kerry Group, Ryanair, Flutter Entertainment, Kinspan, Smurfitt Kappa, AIB Bank, Bank of Ireland, DCC y Glanbia, pertenecientes a sectores tradicionales y que constituyen en torno al 90% de la capitalización de mercado en la Bolsa de Dublín.

Así, en el Cuadro 1, con datos del International Monetary Fund (IMF, 2022), se observa cómo el PIB de Irlanda es, en la actualidad, casi el doble de la RNB<sup>m</sup> (como se ha dicho anteriormente, la renta nacional bruta excluyendo las actividades de las EM). El valor de la RNB<sup>m</sup>, en torno a 220 mm de euros, en 2021, es el que las autoridades irlandesas y el FMI consideran como el tamaño real de la economía irlandesa autóctona de capital nacional. La previsión del FMI es que esa brecha incluso se aumentará en los próximos años a favor del

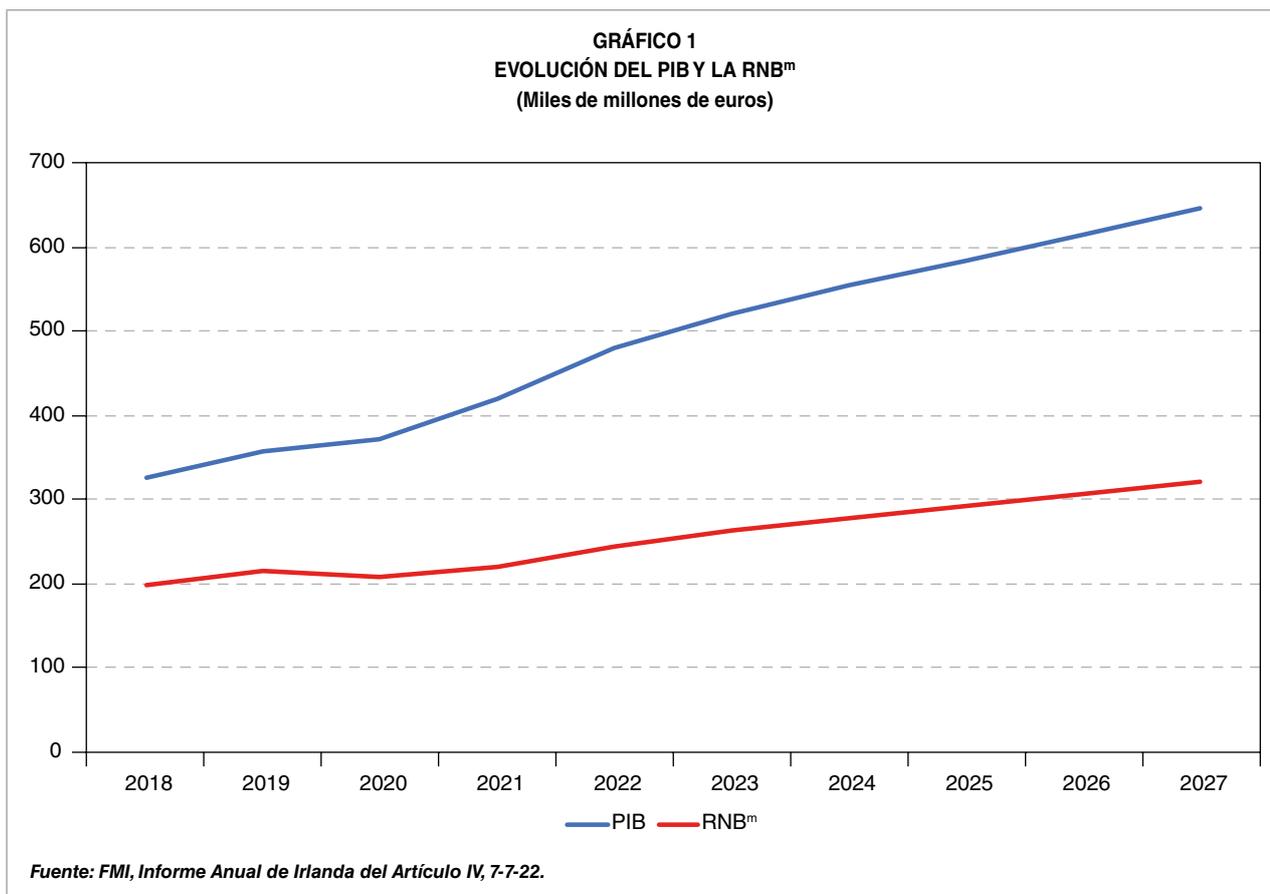
sector de capital extranjero de la economía. Las autoridades irlandesas confirman dicha tendencia, y también incrementan el valor estimado del PIB para 2022 hasta los 500 mm de euros, en su Propuesta de Presupuestos del Estado para 2023 (Department of Finance, 2022a).

El Gráfico 1 ilustra, también, cómo la crisis de la pandemia, las rupturas de las cadenas de valor y, más recientemente, la inflación y la guerra de Ucrania, no hacen más que resaltar la buena marcha del sector de las EM, que atienden al mercado mundial. A partir de 2020 la línea azul del PIB adquiere una mayor pendiente frente a la línea roja de la RNB<sup>m</sup>. En la gran mayoría de los países estas dos líneas prácticamente coinciden, porque hay pocas diferencias entre el valor de su PIB y de su RNB.

## 2.2. Empleo y demanda de suministros domésticos de las EM

En 2021, las EM emplearon en Irlanda a 275.000 personas, un 6,5% más que en 2020, un incremento neto de casi 17 mil (IDA Ireland, 2022a). De ese total, 117 mil estaban empleadas en el sector manufacturero (más de un 80% en producción avanzada) y 158 mil en servicios —dos tercios en el sector de ▷

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB Y LA RNB<sup>m</sup>**  
(Miles de millones de euros)



las TIC (tecnologías de la información y comunicaciones)—. Dada una población activa, en 2021, de 2.633 miles de personas, el empleo directo de las EM supuso el 10,5% del total. Estimaciones de IDA Ireland (equivalente a Invest in Spain) sobre el empleo indirecto de las EM lo sitúan en el 8% de la población activa. El empleo ligado a las EM, de manera directa e indirecta, llegaría así a las 500 mil personas en 2021.

De nuevo, según IDA, la agencia estatal para la atracción de inversiones extranjeras a Irlanda (IDA, 2022b), el 22% de los empleados de las EM son extranjeros (60 mil personas aproximadamente), con muy altas cualificaciones y salarios. El salario medio del sector de las EM fue de 66 mil euros en 2021, un 50% más alto que el salario medio del sector de

capital nacional. En el conjunto de la economía, el 17% de los empleados en Irlanda son extranjeros, casi 450 mil personas.

Un informe del ente público irlandés equivalente a ICEX España (Department of Enterprise, Trade and Employment, 2022) calcula para 2020 una masa salarial/nóminas de las EM de 17,4 mm de euros (11% más que en 2019) y un gasto de las EM en servicios comprados en Irlanda de 9 mm de euros, junto con 3,4 mm en compra de materiales y suministros. Adicionalmente, las EM han invertido 7,5 mm de euros en nuevos edificios, maquinaria y equipos en 2020. La tendencia de todas estas partidas ha sido al alza en el periodo 2021-2022. Estos datos apuntan a una presión al alza sobre los costes y los precios de los bienes y servicios para el resto de la economía, en particular, ▷

en el sector de los inmuebles comerciales y residenciales, precios y alquileres.

### 2.3. Pagos de impuestos de las EM

La recaudación de la agencia tributaria irlandesa (Irish Tax and Customs) relacionada con el impuesto de sociedades no ha hecho más que crecer, en los últimos años, gracias a los beneficios obtenidos por las EM. Para 2022 es posible que supere los 20 mm de euros, ya que hasta agosto se habían recaudado casi 12 mm (Department of Finance, 2022a). De ellos, en torno al 75 % son pagados por las EM. Estas pagan también un tercio de la recaudación total por el impuesto sobre la renta y las contribuciones sociales de las empresas y los trabajadores.

La agencia fiscal independiente Irish Fiscal Advisory Council (IFAC, 2022), equivalente a la AIReF española, opina que estos ingresos fiscales extraordinarios, provenientes del sector del capital extranjero de la economía, no deberían ser tratados como ingresos permanentes, porque no se puede contar con ellos de manera segura ni predecible en el futuro. El Gobierno debería bloquearlos destinándolos a un fondo de activos para los malos tiempos (*rainy day fund*), similar al fondo noruego con los ingresos de su petróleo, o a la amortización anticipada de deuda pública, que con un nivel en torno al 101 % de la RNB<sup>m</sup> en 2021 es considerada aún alta.

### 2.4. Vínculos entre las EM y el sector doméstico

La naturaleza dual de la economía irlandesa también se manifiesta en la brecha de

productividad entre el sector de las multinacionales y el del capital doméstico. Con datos para el año 2020, publicados por la Central Statistics Office (CSO, 2022a), equivalente al INE español, se observa que el valor añadido bruto por empleado en el sector de capital extranjero fue de 925 mil euros, mientras que en el sector doméstico fue de 82 mil. La intensidad de capital por empleado del sector de EM fue de 787 mil euros, mientras que en el sector doméstico fue de 40 mil. Estas cifras de 2020 corresponden a un año en el que el sector de capital extranjero afrontó mejor la crisis de la pandemia, con un incremento de la productividad del 18,2 % respecto a 2019, mientras que el sector de capital doméstico incrementó su productividad en solo un 0,7 %. El crecimiento de la productividad del trabajo, medida según criterios de la OCDE, fue, para el conjunto de la economía, del 14,1 % en 2020 respecto a 2019. Pero como ya se ve, esta cifra esconde, de hecho, dos economías muy diferentes en una sola.

Como indica la CSO (2022a), en el informe citado, «el muy elevado crecimiento de la productividad del sector de capital extranjero ha tenido muy escaso efecto o transmisión sobre las empresas de capital nacional y un efecto muy limitado sobre las economías domésticas irlandesas». Si el crecimiento de la productividad es la base de la mejora del bienestar de la población, ese no ha sido el efecto de la alta y creciente productividad de las EM en Irlanda en la última década.

A menudo se valora como un elemento positivo de la inversión directa extranjera (IDE) su beneficiosa influencia sobre las empresas domésticas, pues se supone que mejorará su productividad y exportaciones. La falta de ósmosis entre los dos sectores de la economía irlandesa es un lugar común en los documentos de las autoridades irlandesas y de los ▷

organismos internacionales (Di Ubaldo *et al.*, 2018). Los vínculos son limitados entre la empresa extranjera y la empresa indígena en el mismo sector industrial o de servicios y, por otra parte, entre las empresas de la misma región. Las EM en Irlanda tienen un tamaño medio muy superior a las empresas domésticas. La brecha de productividad ha crecido a lo largo del tiempo y es aún mayor en el sector servicios que en el manufacturero, con escasa asimilación de ideas y conocimientos por la empresa doméstica de la actividad de las EM.

La OCDE concluye que no hay evidencia entre la presencia de una EM en una determinada industria o región y una mejora de la productividad de las empresas irlandesas en esa industria o región. Para incrementar los vínculos entre la empresa nacional y multinacional recomienda que el Gobierno irlandés debe mejorar aspectos regulatorios, facilitar el acceso a financiación para pymes, incentivar y financiar gastos en I+D, apoyar la movilidad de los trabajadores entre empresas o invertir más en formación de capital humano e infraestructuras (Di Ubaldo *et al.*, 2018). Estas son también las políticas estructurales para las empresas irlandesas que pide el FMI (2022) con objeto de facilitar la ósmosis del sector de capital extranjero al doméstico.

## 2.5. ¿Padece Irlanda la «enfermedad holandesa»?

En algunos artículos de la prensa irlandesa (FitzGerald, 2022) y, también, por la autoridad fiscal independiente de Irlanda (IFAC, 2022) se ha hecho referencia a que Irlanda pudiera estar padeciendo los síntomas de lo que los economistas llaman «enfermedad holandesa». Es decir, la paradoja de que lo que

es muy favorable para un sector de la economía puede perjudicar gravemente al resto de los sectores.

Los altos niveles de inversión extranjera y sus consecuencias para Irlanda tendrían un paralelismo con las implicaciones para una economía del descubrimiento de un yacimiento importante de gas o petróleo en su territorio (caso holandés en los años sesenta del siglo pasado). Fuertes superávits por exportaciones netas, altos ingresos tributarios del Estado, incremento de costes de producción y de los precios de bienes y servicios para toda la economía, apreciación del tipo de cambio real, pérdida de competitividad de los sectores productivos domésticos, etc., son fenómenos que también se dan en el caso irlandés. Un ejemplo es la fuerte demanda de energía que la industria de centros de datos de las EM está ejerciendo ya sobre el sistema eléctrico nacional. El FMI aconseja, apoyando al IFAC, la creación de un fondo extrapresupuestario en el que se ingrese la recaudación extraordinaria de estos años provenientes del impuesto de sociedades sobre las EM.

En relación con este punto hay que indicar que Irlanda tiene el índice de precios de gasto en consumo de bienes y servicios finales de Eurostat (Household Final Consumption Expenditures, HFCE) más alto de la UE: un 40% por encima de la media UE en 2021. En su cálculo se utiliza la paridad del poder adquisitivo. Es un buen indicador para ajustar a la baja el nivel de vida real que se deriva de rentas y salarios nominales relativamente altos. Expresa, también, el alto coste de la vida real para los nacionales irlandeses, más allá del índice de precios al consumo. Por otra parte, el salario mínimo en Irlanda alcanza ya casi los 2.000 euros mensuales. ▷

### 3. Evolución reciente de la economía irlandesa

#### 3.1. Evolución del PIB, de la RNB y de la demanda doméstica

Irlanda es quizás el único país en el que hay diferencias sustanciales entre el valor del PIB y del producto nacional bruto (PNB), debido a la importancia relativa del sector de capital extranjero propietario de las EM domiciliadas en Irlanda. Así, el PNB de Irlanda está en torno al 75% de su PIB. Sin embargo, las autoridades creen que es más adecuado el concepto de RNB<sup>m</sup> —en inglés, Modified Gross National Income (GNI<sup>m</sup>)—. El problema con la RNB<sup>m</sup> es que no es factible hacer tales ajustes en las cifras mensuales o trimestrales de inversión y de comercio exterior de bienes y servicios (exportaciones netas). Con lo cual la RNB<sup>m</sup>, que representa mejor que el PIB o el PNB la actividad económica doméstica y exterior de la economía de capital nacional, no se puede calcular más que con un apreciable retraso.

Según las autoridades irlandesas (Department of Finance, 2021), el mejor indicador de la posición cíclica de la economía es la RNB<sup>m</sup>, y el mejor indicador a corto plazo de la marcha de la economía es la demanda doméstica

modificada (DDM<sup>m</sup>). La DDM<sup>m</sup> es la demanda doméstica en consumo e inversión, pero excluyendo de la inversión la inversión/compra de aeronaves y activos de inversión intangibles en I+D/propiedad intelectual (PI) por parte de las EM. Estos dos ajustes en la formación bruta de capital excluyen transacciones de gran volumen de las EM que no tienen impacto real sobre la economía doméstica. El incremento de los activos de propiedad intelectual son meras anotaciones contables en el balance de las EM, y los aviones «importados» ni siquiera pasan por aduanas, no entran en el territorio irlandés.

En el Cuadro 2 se presentan las variaciones anuales en términos reales de las tres variables mencionadas, según estimaciones de las autoridades en abril y septiembre de 2022. Se puede observar cómo han mejorado de manera significativa sus estimaciones de crecimiento de las tres variables para la presentación de los presupuestos de 2023. El crecimiento de la economía doméstica irlandesa será fuerte en 2022, está operando con tasas de pleno empleo, el 5% de paro. Sin embargo, se estima ahora, en septiembre, una desaceleración importante en 2023 de las variables modificadas, RNB<sup>m</sup> y DDM<sup>m</sup>, en las que no se tiene en cuenta la actividad de las EM, respecto a abril. ▷

CUADRO 2  
VARIACIÓN ANUAL DEL VALOR REAL DEL PIB, RNB<sup>m</sup> Y DDM<sup>m</sup>  
(En porcentaje)

Variable	2019	2020	2021	2022	2023
PIB	5,5	5,9	13,5	6,4	4,4
RNB <sup>m</sup>	4,1	-3,5	5,5	3,7	3,1
DDM <sup>m</sup>	3,0	-4,9	6,5	4,5	3,9

Fuente: Actualización Programa de Estabilidad de Irlanda, 13-4-22.

Variable	2021	2022	2023	2024	2025
PIB	13,6	10,0	4,7	3,3	3,8
RNB <sup>m</sup>	5,4	5,1	0,4	2,7	3,1
DDM <sup>m</sup>	5,8	7,7	1,2	3,3	3,6

Fuente: Department of Finance. Budget 2023, 27-9-22.

No obstante, como se ve en el Cuadro 2, se espera que el PIB siga creciendo de manera intensa en 2023, debido a las actividades de las EM.

Irlanda ha experimentado un excepcional crecimiento económico en los últimos años, mientras se recuperaba de la crisis financiera global de 2008, cuyas consecuencias fueron especialmente adversas en Irlanda, que experimentó también un *boom* inmobiliario a partir de la entrada en el euro. El país hubo de ser «rescatado» con un programa de ajuste de la UE/FMI que se dio por concluido a finales de 2013. La reciente crisis económica de 2020 afectó a Irlanda en menor medida que a la mayoría de los países UE. En Irlanda hubo también una recesión económica en 2020, a pesar del crecimiento de casi el 6% del PIB, como indican los datos negativos de variación de la RNB<sup>m</sup> y de la DDM<sup>m</sup> del Cuadro 2.

La economía irlandesa se ha recuperado con fuerza de la pandemia en 2021. El PIB creció un 13,5%, impulsado por las exportaciones

netas de las EM, manufacturas avanzadas, productos electrónicos y ordenadores, farmacéuticos, químicos, equipamientos médicos, y servicios informáticos y derivados de las tecnologías de la información y comunicación. Mientras tanto, el crecimiento de la RNB<sup>m</sup> fue de un 5,4%. La economía se reabrió por completo a principios de 2022, al disminuir las infecciones por COVID-19. El mercado laboral se ha recuperado con fuerza y las tasas de empleo y participación han superado los niveles de 2019.

En el Cuadro 3 se recogen las variaciones reales anuales de los principales componentes del PIB, eso sí, ajustando la inversión y las importaciones por la importación de aviones, que no cruzan la frontera, y por la importación de servicios I+D+PI. La fuerte contracción del consumo doméstico privado, del 10,4% en 2020, se compensó con una política muy activa de gasto público en apoyo de los empleados y empresas más perjudicadas por la pandemia. Esto determinó que la demanda doméstica solo se redujera en un 3,5% respecto a 2019. ▷

CUADRO 3  
VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DEL PIB  
(Porcentaje sobre año anterior)

Componente del PIB	2020	2021	2022	2023
Consumo privado.....	-10,4	5,7	6,0	3,6
Consumo público.....	10,9	5,3	-1,3	2,0
Inversión modificada.....	-3,6	9,7	5,4	6,5
Demanda doméstica modificada.....	-3,5	5,5	3,7	3,1
Exportaciones.....	9,5	16,6	7,5	5,1
Importaciones modificadas.....	11,6	13,7	7,1	5,2
<i>Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad de Irlanda, 13-4-22.</i>				
Componente del PIB	2021	2022	2023	2024
Consumo privado.....	4,6	5,5	1,8	4,6
Consumo público.....	6,5	2,9	-1,5	-1,1
Inversión modificada.....	8,2	17,7	2,2	3,8
Demanda doméstica modificada.....	5,8	7,7	1,2	3,3
Exportaciones.....	14,1	12,5	5,5	3,9
Importaciones modificadas.....	9,7	12,5	3,9	4,1
<i>Fuente: Department of Finance. Budget 2023, 27-9-22.</i>				

Puede observarse, también en el Cuadro 3, cómo el consumo público ha ido decreciendo a medida que la situación pandémica mejoraba y el consumo privado se recuperaba. Finalmente, las exportaciones de bienes y servicios han superado a las importaciones, aunque unas y otras han crecido con mucha fuerza.

### 3.2. Ajustes en el PIB para obtener la RNB<sup>m</sup>

El primer ajuste en el PIB para aproximar su valor a la realidad del país es calcular el PNB. El gran volumen de las rentas generadas por factores extranjeros en Irlanda debido a la domiciliación de las EM, frente al escaso montante de las rentas generadas por los factores nacionales en el extranjero, reduce el valor del PIB en un 25% para alcanzar el PNB. Ajustado este valor por el saldo neto (positivo de muy pequeño tamaño) entre las transferencias

recibidas y los pagos realizados con la UE, obtenemos la RNB. En la casi totalidad de los países de la UE, excepto Luxemburgo, la diferencia entre el valor del PIB y el PNB es mínima.

El valor de la RNB debe ser calculado por todos los países de la UE, pues es el elemento clave para calcular la contribución de los Estados miembros al presupuesto comunitario. Ahora bien, la RNB de Irlanda sobreestima la verdadera renta bruta de los nacionales irlandeses que conforman su economía doméstica autóctona.

En el Diagrama 1 (Department of Finance, 2018) se detallan los ajustes que las autoridades irlandesas llevan a cabo en los valores del PIB para obtener la renta nacional bruta modificada (RNB<sup>m</sup>).

Asociando cifras al Diagrama 1, el PIB en 2021 fue de 426 mm de euros; el PNB, un 75% del PIB; y la RNB<sup>m</sup>, poco más del 50% del PIB. Estas proporciones se mantienen en la estimación para 2022 (Cuadro 1). Estos datos se ▷

DIAGRAMA 1  
AJUSTE EN EL VALOR DEL PIB PARA OBTENER LA RNB<sup>m</sup>

A	<b>Producto interior bruto (PIB)</b>
	<i>más</i>
B	Ingresos netos de los factores del extranjero
	<i>igual a</i>
C	Producto nacional bruto (PNB)
	<i>más</i>
D	Subvenciones e impuestos netos de la UE
	<i>igual a</i>
E	Renta nacional bruta (RNB)
	<i>menos</i>
F	Beneficios retenidos de las sociedades anónimas redomiciliadas
	<i>menos</i>
G	Depreciación de los activos de propiedad intelectual situados en Irlanda
	<i>menos</i>
H	Depreciación de las aeronaves propiedad de las empresas de <i>leasing</i>
	<i>igual a</i>
I	<b>Renta nacional bruta modificada (RNB<sup>m</sup>)</b>

Fuente: GDP and modified GNI: explanatory note. Departamento de Finanzas, 2018.

derivan de la inmersión de una economía pequeña y abierta como Irlanda en la globalización mundial de la economía y las finanzas de las últimas décadas. En el caso de Irlanda, los agregados que calcula la contabilidad nacional y los saldos de las balanzas de pagos, conforme a ESNA 2010 y BOPM6 del FMI respectivamente, se han desconectado progresivamente (Byrne *et al.*, 2021) respecto a la realidad de la economía doméstica irlandesa. Enmascaran, de hecho, una economía dual (CSO, 2022a). Solo Luxemburgo, pero con 0,6 millones de habitantes, presenta un fenómeno parecido.

En primer lugar, desde finales de la década del 2000, se redomicilian en Irlanda empresas extranjeras bajo la denominación de Public Limited Companies (PLC). Ya que sus sedes están registradas en Irlanda, son residentes en este país a efectos de la contabilidad del PIB, PNB y RNB y de la balanza de pagos, y sus beneficios, derivados de su actividad global, se deben registrar como entradas o ingresos en Irlanda (línea B en el Diagrama 1). Estos beneficios se mantienen en Irlanda, pero no son propiedad de los nacionales irlandeses, y solo cuando se distribuyen dividendos se produce una salida a través de la balanza de rentas. Como las EM son libres de decidir cuándo distribuyen dividendos, las distorsiones de un año a otro de la balanza de rentas y, por tanto, de la BCC pueden ser importantes.

En segundo lugar, en 2015 un número pequeño, pero cuantitativamente muy importante, de EM norteamericanas trasladaron sus balances a sus empresas en Irlanda, desde otras jurisdicciones, en lugar de que estas EM compraran (importaran) esos derechos de PI. El resultado fue un incremento extraordinario de los activos de propiedad intelectual registrados en Irlanda. Como consecuencia, el volumen de activos de capital (formación bruta de capital) subió en un

40%, de 760 mm de euros a 1.060 mm, en un solo año, mientras que no se registraron importaciones equivalentes de servicios. Este fenómeno de *on-shoring*, sin precedentes, se debió a las recomendaciones de la OCDE sobre la erosión de bases y desplazamientos de beneficios en la imposición internacional de las grandes compañías (Department of Finance, 2018). Este hecho, puramente contable, afectó a la inversión interna y disparó el crecimiento del PIB, de manera puramente artificial, hasta un 25% en 2015 respecto a 2014. Solo a primeros de 2018 se hizo explícito que Apple fue responsable de gran parte de la distorsión en las cuentas nacionales y en la balanza de pagos de 2015.

En tercer lugar, el sector de *leasing* de aviones en Irlanda acoge a EM que se dedican a esta actividad financiera. De hecho, en torno al 50% de esta actividad a nivel mundial la realizan EM registradas en Irlanda. Ya que el volumen de euros en estas operaciones es muy grande, el impacto en una economía pequeña como la irlandesa distorsiona la contabilidad de la balanza de bienes y servicios. La EM irlandesa es propietaria de los aviones que compra, son importaciones, y se incluyen en el *stock* de capital de Irlanda, aunque estos no han cruzado físicamente la frontera. Por otra parte, estos activos están sometidos a depreciaciones importantes. Esta actividad es muy intensiva en capital y solo deja en Irlanda los impuestos que pagan sus empleados, que son pocos.

Por lo tanto, tanto el PIB como la RNB por habitante sobrevaloran el nivel de vida de la población irlandesa (Honohan, 2021). Tampoco debe utilizarse el PIB como denominador en el cálculo del saldo de la BCC, del endeudamiento internacional, del déficit público, de la deuda pública, de los ingresos y gasto públicos, etc., sino la RNB<sup>m</sup>, obtenida en base a las modificaciones del valor del PIB según el Diagrama 1. ▷

## 4. Evolución de la balanza de pagos

### 4.1. Estructura de la balanza por cuenta corriente

En el Cuadro 4 (CSO, 2022b) se observa la alta variabilidad anual de los saldos de la balanza por cuenta corriente (BCC), en magnitud y en signo. También el impresionante incremento del saldo de la balanza de bienes y servicios en 2021, que, además, es debido en su totalidad a las exportaciones de bienes (Cuadro 5). En todos los años se aprecian valores anuales desproporcionados de las exportaciones de bienes y servicios si los comparamos con el valor de la RNB modificada. Estos datos son difíciles de interpretar porque incluyen las operaciones de las EM con el exterior que no siguen un patrón económico previsible, representan actividades fuera de las fronteras de Irlanda o corresponden a transacciones entre empresas del mismo grupo situadas en varios países. Son, en todo caso, decisiones individuales de estas EM, que las propias autoridades conocen solo pasado un cierto tiempo.

La balanza de rentas se salda con un déficit importante, de más de 100 mm de euros, debido al saldo negativo de las rentas primarias. Esto es así, sobre todo, por los pagos netos al

exterior por los rendimientos de las inversiones directas, mientras que los pagos netos por rendimientos de inversiones en cartera son también positivos, pero de menor magnitud, del orden de diez veces menor. En la balanza por cuenta financiera se producen también entradas y salidas de capitales en magnitudes muy grandes, como en el caso de la balanza de bienes y servicios, desproporcionadas en relación con la economía indígena de Irlanda. Por el contrario, la balanza de rentas secundarias (remesas de emigrantes y transferencias corrientes) refleja un volumen de transacciones y de saldos pequeños. El saldo anual es negativo para las remesas de emigrantes y positivo para las transferencias corrientes (Cuadro 4).

El Cuadro 5 (CSO, 2022c) pone la lupa en las principales transacciones de la balanza de bienes y servicios. En efecto, las exportaciones e importaciones de bienes que se contabilizan en la balanza de pagos en Irlanda suponen unos volúmenes mucho mayores que el movimiento de bienes en frontera. Esto es así, como ha explicado la CSO, por el alto volumen de compraventas llevados a cabo en el exterior por EM registradas en Irlanda, pero que nada tienen que ver con la economía real irlandesa, excepto que la titular de dichas transacciones es una EM domiciliada en ▷

CUADRO 4  
SALDOS DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (BCC)  
(Miles de euros)

	2019	2020	2021
Saldo BCC.....	-70.772	-25.510	60.659
Exportaciones de bienes y servicios.....	456.153	497.130	572.988
Importaciones de bienes y servicios.....	-443.633	-426.631	-405.102
Saldo de bienes y servicios.....	12.520	70.499	167.886
Transferencias de rentas factores.....	-80.774	-93.268	-103.595
Transferencias de rentas UE.....	1.133	1.102	793
Otras transferencias netas.....	-3.504	-3.843	-4.423

Fuente: Annual National Accounts 2021. Oficina Central de Estadísticas, 15-7-22.

Irlanda. Los bienes importados y exportados que cruzan las aduanas (Registro de Aduanas) suponen, a veces, menos del 50% de las transacciones registradas en la balanza comercial. En el primer semestre de 2022 sigue la misma tónica.

La línea «bienes para transformación» hace referencia a lo que en inglés se llama *contract manufacturing*. Estos contratos son una forma de externalización de actividad productiva por las EM irlandesas a otras empresas no residentes. Sin embargo, los derechos de PI en la producción son propiedad de la EM. Tanto los *inputs* necesarios comprados (importaciones) como la venta de los productos finales (exportaciones) son también propiedad de la EM. Toda esta actividad no tiene prácticamente ninguna repercusión sobre la economía real irlandesa, pero debe registrarse en la elaboración de la balanza de pagos, dando como resultado un incremento importante de las exportaciones netas. Este fenómeno adquirió importancia a partir de 2015 con la incorporación a los balances de ciertas EM ya instaladas en Irlanda de

los activos de PI dispersos por el mundo, por ejemplo, de la compañía Apple.

Contratos de compraventa pura, en inglés *merchanding*, se llevan a cabo por las EM residentes con empresas no residentes, sin transformación productiva alguna. Como en el caso anterior, los bienes no pasan por aduanas, ni al ser comprados ni al ser vendidos, pero en la balanza de pagos se contabilizan, incrementando las exportaciones netas de bienes.

La partida más importante de la balanza de servicios corresponde a las exportaciones netas de servicios informáticos de las EM tecnológicas, como se ve en el Cuadro 5. La balanza de servicios de *leasing* de aviones también es positiva, del orden de 15 mm de euros anuales. Estos ingresos se compensan con los pagos por *royalties* y licencias, por un lado, y los pagos por investigación y desarrollo por otro. Estos pagos van dirigidos, en su mayor parte, a las propias subsidiarias de la EM radicadas en otros países y corresponden al pago por servicios de la propiedad intelectual. ▷

CUADRO 5  
SALDOS DE LAS PRINCIPALES PARTIDAS DE LA BCC  
(Variación en miles de millones de euros)

	2020	2021	2022/S1
<b>Balanza por cuenta corriente (BCC)</b>	<b>-25,5</b>	<b>60,7</b>	<b>32,9</b>
<i>Balanza comercial</i>	142,2	167,3	96,9
Registro aduanas	78,5	66,6	41,6
Bienes para transformación	60,7	91,3	48,8
<i>Merchandising</i>	13,5	23,5	10,4
<i>Balanza de servicios</i>	-71,7	0,6	8,4
<i>Royalties</i> + licencias	-71,7	-97,4	-52,2
Información y telecomunicación	-49,4	-70,7	-30,2
Servicios informáticos	129,1	164,5	89,5
Investigación y desarrollo	-104,8	-39,7	-16,4
Profesionales e intraempresas	-46,1	-50,2	-23,3
<i>Balanza de rentas</i>	-96,0	-107,2	-72,4
Rentas primarias	-92,2	-102,8	-70,0

Fuente: *International Accounts Q2. Oficina Central de Estadísticas, 2-9-2022.*

Los pagos netos por servicios «profesionales e intraempresas» se corresponden, sobre todo, con pagos por publicidad y gastos de gestión a empresas del grupo en el extranjero. Los pagos netos derivados de la investigación y desarrollo y de servicios de información y telecomunicación (servicios TIC) también contribuyen a compensar los ingresos netos por servicios informáticos. Finalmente, otras partidas de menor volumen, de entradas y salidas, tienden a estar equilibradas, como los servicios financieros, de seguros y de turismo y viajes. En 2021 la balanza de servicios está casi equilibrada, y así se sigue manteniendo en el primer semestre de 2022. Sin embargo, en 2020 tuvo un déficit importante.

#### 4.2. Ajustes en la BCC para obtener la BCC<sup>m</sup>

En el Diagrama 2 (Department of Finance, 2019) se detallan los ajustes en el saldo de la BCC para obtener la BCC modificada (BCC<sup>m</sup>).

En el documento de la Oficina Central de Estadísticas (CSO, 2022b), sobre la BCC modificada de 2021, se detallan los ajustes correspondientes. Así, las partidas más importantes que aminoran el saldo de 60,7 mm de euros de superávit de la BCC son los pagos (salidas) por la depreciación de los servicios de la I+D importados y de los activos de PI, que suponen 69,8 mm de euros, los pagos de 9,8 mm de euros por la depreciación de las aeronaves en *leasing* y los pagos de 9,9 mm de euros por rentas de sociedades redomiciliadas.

Por otra parte, los ingresos (entradas) se ajustan por las importaciones netas de aeronaves para *leasing*, por 10,2 mm de euros (pagos en la balanza comercial de bienes); por las importaciones netas de servicios de I+D relacionados con la PI por 17,0 mm de euros (entradas, 18,3 mm; y salidas, 1,3 mm), y por las importaciones de servicios de I+D por 27,7 mm de euros. De esta manera, 60,7 mm de euros se convierten en 26,0 mm de euros, que es el saldo de la BCC modificada en 2021 (Cuadro 8). ▷

DIAGRAMA 2  
AJUSTES DE LA BCC PARA OBTENER LA BCC<sup>m</sup>

A	Balanza cuenta corriente (BCC)
	<i>menos</i>
B	Beneficios de empresas que se han redomiciliado en Irlanda
	<i>menos</i>
C	Depreciación de la I+D de las importaciones de servicios de I+D y de los activos PI
	<i>menos</i>
D	Depreciación de las aeronaves de las empresas de <i>leasing</i>
	<i>más</i>
E	(Neto) importaciones de aeronaves por el sector de <i>leasing</i>
	<i>más</i>
F	(Neto) importaciones de propiedad intelectual relacionadas con la I+D
	<i>más</i>
G	Importaciones de servicios de I+D
	<i>igual a</i>
H	Balanza cuenta corriente modificada (BCC <sup>m</sup> )

Fuente: *The Balance of Payments in Ireland. Departamento de Finanzas, 2019.*

### 4.3. Ratios de la BCC sobre el PIB y la RNB<sup>m</sup>

A menudo es más fácil valorar la evolución de la BCC en ratios sobre el PIB de sus saldos que referirse al valor de estos. Ahora que ya conocemos cómo las autoridades irlandesas modifican el valor del PIB y el saldo de la BCC para obtener la RNB<sup>m</sup> y la BCC<sup>m</sup> respectivamente, podemos relacionar estos valores entre sí. En el Cuadro 6, tomado de los dos documentos clave que se están manejando, las *Perspectivas Económicas y Fiscales para el Presupuesto de 2023* y el *Programa de Estabilidad Actualizado*, observamos que en las mediciones oficiales del PIB y la BCC, siguiendo las normas internacionales ESNA 2010 y BOPM6, la BCC irlandesa muestra un superávit, en relación con el PIB, del 14,2% para 2021 y del 19,3% para 2022 (según estimaciones de septiembre 2022).

Ahora bien, si tomamos los valores modificados del PIB y de la RNB conforme a los

ajustes de los Diagramas 1 y 2, la ratio BCC<sup>m</sup>/RNB<sup>m</sup> nos ofrece unos porcentajes para los años 2021 y 2022 también positivos, pero mucho menores, del 11,1% en 2021 y del 8,4% en 2022. Sin embargo, en 2019 y 2020, las ratios tradicionales de la BCC sobre el PIB son negativas, mientras que las ratios con variables modificadas/ajustadas son positivas, 6,3% en 2019 y 7,6% en 2020. Como conclusión, cabe decir que la economía irlandesa autóctona, de capital nacional, mantiene una posición acreedora con el resto del mundo, es prestamista neta, de manera constante y en porcentajes el 6% y el 11% de su RNB<sup>m</sup>, y así parece que seguirá siendo.

### 4.4. La cuenta financiera (BCF) y la balanza de pagos completa

En el Cuadro 7 (los datos de 2021 son preliminares) puede observarse que no hay patrones claros de entradas (ingresos-incrementos ▷

CUADRO 6  
SALDOS DE LA BCC SOBRE EL PIB Y LA RNB<sup>m</sup>  
(Porcentajes anuales)

	2019	2020	2021	2022	2023
Ahorro bruto s/PIB	34,8	38,2	37,4	37,7	37,7
AB modificado s/RNB <sup>m</sup>	26,9	29,3	29,4	28,8	28,5
Inversión s/PIB	54,7	40,9	23,4	19,6	20,4
Inversión modificada s/RNB <sup>m</sup>	20,6	21,8	19,7	20,4	21,2
Saldo BCC s/PIB	-19,9	-2,7	13,9	18,1	17,3
Saldo BCC modificada s/RNB <sup>m</sup>	6,3	7,6	9,8	8,4	7,2
<i>Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad de Irlanda, 13-4-22.</i>					
	2021	2022	2023	2024	2025
Ahorro bruto s/PIB	38,9	40,0	41,0	40,7	40,4
AB modificado s/RNB <sup>m</sup>	32,7	32,4	31,7	31,5	31,2
Inversión s/PIB	24,7	20,8	20,2	20,6	20,9
Inversión modificada s/RNB <sup>m</sup>	21,6	24,0	24,1	24,5	24,9
Saldo BCC s/PIB	14,2	19,3	20,8	20,0	19,5
Saldo BCC modificada s/RNB <sup>m</sup>	11,1	8,4	7,7	7,0	6,3
<i>Fuente: Department of Finance. Budget 2023, 27-9-22.</i>					

**CUADRO 7**  
**SALDOS DE LAS DIFERENTES PARTIDAS DE LA CUENTA FINANCIERA (BCF)**  
(Miles de euros)

	2019	2020	2021
Saldo BCF.....	-101.925	-34.832	60.876
Inversiones directas.....	-104.826	-112.980	53.246
Inversiones cartera.....	10.153	-23.028	-6.081
Otras: derivados, etc.....	-7.674	99.894	8.731
Activos reserva.....	422	1.282	4.980
Errores y omisiones.....	4.156	2.555	-3.495

Fuente: *Anual National Accounts, 2021. Oficina Central de Estadísticas, 17-2-2022.*

de pasivos) o salidas (pagos-incremento de activos) de capitales, ni de las variaciones correspondientes de activos y pasivos frente al exterior. Así, en la cuenta financiera hay saldos positivos y negativos que se alternan caprichosamente, en magnitudes muy elevadas. Todos estos movimientos de capitales, incluidas las inversiones directas, son muy volátiles. No corresponden a un patrón, sino a decisiones puntuales de las EM.

Las cuentas de capital y financiera de Irlanda se caracterizan por una alta volatilidad, tanto en el signo como en las cantidades implicadas, debido a las operaciones de financiación y de inversiones de las EM.

El saldo de la balanza corriente, sin ajustes por las operaciones de las EM, ofrece información difícil de interpretar, y alejada de la realidad, de la economía irlandesa doméstica o autóctona. Todas las partidas de la balanza de

pagos irlandesa (excepto la cuenta de reservas) se ven «contaminadas» por las operaciones con no residentes, de gran volumen e impredecibles, de las EM. Así lo afirmaba ya el informe del FMI de 2017 (Podpiera, 2017). La Tabla 3 de la página 29, del artículo IV, del informe del FMI 2022, se hace eco de estas dificultades. No trata de depurar los datos para obtener, también, los saldos de las distintas subbalanzas sin las operaciones de las EM. Se limita a incluir una línea «Memorandum Item» con la estimación de las autoridades del saldo de la BCC modificada (CA<sup>m</sup>) hasta 2020.

El Cuadro 8 incluye también los saldos de la BBC<sup>m</sup>, que, con las modificaciones mencionadas en la BCC del Diagrama 2, representan mejor la tensión entre el ahorro y la inversión doméstica nacional. Nótese que los saldos son siempre positivos, y por cantidades relativamente moderadas, frente a la alternancia de ▷

**CUADRO 8**  
**RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS DE IRLANDA, SALDOS**  
(Miles de millones de euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BCC.....	2,1	11,6	-11,4	1,5	16,0	-70,1	-25,5	60,7
BCK.....	-6,8	-1,3	-4,3	-25,9	-52,0	-35,3	-11,9	3,7
BCF.....	-12,5	6,3	-8,3	-16,7	-40,5	-101,9	-34,8	60,9
Errores, omisiones.....	7,8	-3,9	7,4	7,7	-4,5	4,2	2,6	-3,5
Promemoria BCC <sup>m</sup> .....	0,3	4,2	3,7	9,8	8,7	15,1	13,1	26,0

Fuente: *International Accounts Q2. Oficina Central de Estadísticas, 2-9-22.*

signos y las elevadas cantidades de los saldos de la BCC sin modificar.

#### 4.5. *La posición de inversión internacional neta, PIIN*

Una consecuencia más de la existencia de un núcleo de EM en Irlanda que realizan operaciones financieras de gran tamaño con no residentes, de manera impredecible, es la dificultad de interpretar sus datos de endeudamiento neto internacional (*net international investment position*, NIIP).

Como puede verse en el Cuadro 9 (IMF, 2022), en 2021 la PIIN alcanzó el 138% del PIB de Irlanda. Recuérdese que el nivel de referencia de la zona euro (procedimiento de desequilibrios excesivos) es del 35% del PIB. Estos porcentajes tan altos indicarían un nivel de vulnerabilidad muy grande de la economía irlandesa frente a los acreedores internacionales. La caída reciente de la PIIN en porcentaje sobre el PIB tampoco es fácil de interpretar, entre otras razones, por el «efecto denominador» del elevado incremento del PIB nominal en los últimos tres años.

Finalmente, el hecho de que Irlanda es un centro destacado en la provisión de servicios financieros internacionales de inversión, a través del llamado Centro Internacional de Servicios Financieros de Dublín (IFSC, International Financial Services Center), complica aún más la interpretación de la parte de la BCF referida

a las inversiones en cartera y a otras inversiones financieras, como derivados, etc., y, por lo tanto, la interpretación de la PIIN de los residentes en Irlanda. La labor de intermediación internacional del IFSC tiene poca repercusión en la economía indígena irlandesa, más allá del número relativamente pequeño de empleos que genera y los impuestos correspondientes. Los propietarios finales de estas instituciones de intermediación financiera no son nacionales irlandeses.

El sector financiero en Irlanda está compuesto por empresas e instituciones multinacionales de servicios financieros en más de un 95%, y ha crecido tanto en tamaño como en complejidad, especialmente tras el Brexit (FMI, 2022). El volumen total de activos ha alcanzado, en 2021, casi los 8.000 mm de euros. El sector de la financiación basada en el mercado, empresas de fondos de inversión, supone el 80% del total. El resto son otras instituciones financieras (OIF) que incluyen las entidades con fines especiales (*Special Purpose Entities*). Parte de este grupo de OIF, a las que el Banco Central de Irlanda (BCI) asigna a la categoría de OIF residual, no son bien conocidas por las autoridades. El FMI, en su último informe sobre Irlanda (IMF, 2022), insta al BCI a reforzar la supervisión de este sector por los importantes efectos sistémicos que tiene sobre el sistema financiero internacional.

En un estudio sobre la balanza de pagos irlandesa, después de veinte años en el euro ▷

CUADRO 9  
PORCENTAJE DE LA PIIN/NIIP SOBRE EL PIB  
(Porcentaje anual)

2018	2019	2020	2021	2022	2023
184	190	171	138	110	92

Fuente: FMI. Informe Anual de Irlanda del Art. IV, 7-7-22.

(Department of Finance, 2019), se estimaba como plausible un endeudamiento neto internacional de los nacionales irlandeses (excluidas las EM) en el entorno del 80% de la RNB modificada. Este dato no se ha actualizado.

## 5. Uso de las variables modificadas por las autoridades irlandesas, el FMI y la Comisión Europea

### 5.1. Por las autoridades irlandesas

Tanto en el cuadro macroeconómico de base para los Presupuestos del Estado de 2023, publicados el 27 de febrero de 2022, como en la Actualización del Programa de Estabilidad de 13 de abril de 2022, las autoridades utilizan la RNB<sup>m</sup> como referencia permanente para valorar la marcha de la economía irlandesa, los saldos de la BCC y las cuentas públicas (déficit, deuda, ingresos, gastos, etc.). Mencionan el PIB, pero no es el hilo conductor para la valoración de la evolución económica del país o las propuestas de las políticas económicas.

Así, mientras que en 2021 se produjo un déficit público del 3,0% de la RNB modificada, en 2022 y 2023 se estima un superávit del 0,4% y del 2,2%, respectivamente. A pesar del incremento del gasto público, para hacer frente a las consecuencias sociales negativas del incremento de los precios de la energía y del coste de la vida, que contienen los presupuestos, el fuerte incremento de la recaudación de los impuestos sobre la renta de sociedades y personas físicas da lugar a un superávit de las cuentas públicas.

El nivel de deuda pública estimado para 2022 es del 86% de la RNB<sup>m</sup>; del 100,1% en 2021 y se espera que baje al 82% en 2023. Al

ser el valor del PIB para estos años casi el doble de la RNB<sup>m</sup>, tales porcentajes respecto al PIB son poco más de la mitad.

### 5.2. Por el FMI y la Comisión Europea

El informe del artículo IV sobre Irlanda del FMI (IMF, 2022) se refiere a las diferencias entre las dos economías que constituyen la economía de la República de Irlanda; la del capital nacional y la del capital extranjero, y tanto en la economía real como en la financiera.

En la comparación de Irlanda con otros países debe utilizarse la RNB<sup>m</sup>. Solo en el caso de Irlanda existe una discrepancia tan enorme, de casi el 50%, con el PIB, mientras que en otros países PIB y RNB<sup>m</sup> difieren muy poco. De modo que el análisis económico utilizando el valor del PIB irlandés carece de significado real. El valor de los componentes del PIB, excepto el consumo, están distorsionados por la actividad de las EM, que requerirían una explicación de las abultadas cifras para discernir lo que corresponde a actividad económica real sobre el terreno y lo que no. Si no, no se entienden las variaciones de dos dígitos, sin pauta alguna, de los componentes del PIB y de su contribución al crecimiento en la Tabla 1 en el Selected Economic Indicator 2018-27 (IMF, 2022).

También carece de significado económico un análisis del sector exterior teniendo en cuenta estadísticas que incorporen el impacto de las operaciones de las EM, ya que, en su gran mayoría, estas operaciones no se corresponden con una actividad real en territorio irlandés. El *staff* del FMI es consciente de ello. Aun así, el informe del art. IV y otras publicaciones del FMI que utilizan el PIB de Irlanda para compararla con otros países pueden dar resultados engañosos, que no se ▷

corresponden con la realidad económica y financiera del país.

Respecto a la PNII/NIIP, por lo dicho, es muy difícil aceptar los datos que se derivan de la contabilidad estándar de este indicador. Hay que depurarlos por las operaciones espurias de las EM y, por otra parte, referirlos a la RNB<sup>m</sup>, en lugar de al PIB. El FMI (2022) no profundiza en el análisis de la NIIP de Irlanda, pero afirma que «el abultado NIIP es considerablemente menos negativo de lo que parece». Los datos del Cuadro 9 están tomados del informe del FMI, que básicamente coinciden con los de la Comisión Europea.

Por lo que se refiere a la Comisión Europea (CE), en mayo ha valorado que Irlanda dejase de estar incluida en el procedimiento de déficit macroeconómico excesivo (CE, 2022). La valoración del saldo de la BCC y de la NIIP de Irlanda por la Comisión dentro del European Semester 2022 así lo confirma, con los datos de 2021.

Respecto a la BCC, la Comisión dice que el saldo modificado de la BCC «refleja mejor la actividad doméstica». Sin embargo, no especifica cálculos propios de la BCC<sup>m</sup> y ha de tomar como buenos los cálculos de las autoridades irlandesas (Department of Finance, 2022b). Así, en 2020 la BCC tuvo un déficit del 2,7% del PIB y en 2021 un superávit del 13,9%. Sin embargo, con los datos ajustados por la actividad de las EM, la ratio de la BCC<sup>m</sup> sobre la RNB<sup>m</sup> alcanzarían valores positivos del 7,6% y 9,8%, respectivamente.

Por otra parte, las estimaciones de la Comisión, en mayo de 2022, cifran entre un -25% y un -39% del PIB (es decir, -45 y -70% de la RNB<sup>m</sup>) la posición inversora neta internacional de Irlanda (NIIP). Concluye que Irlanda, «identificada en 2021 con desequilibrios macroeconómicos, ya no los tiene, ya que Irlanda no

excedería el límite del indicador de procedimiento excesivo del -35% del PIB para su NIIP» (página 5 del documento *In-depth review for Ireland*, SWD [2022] 634 final [European Commission, 2022]).

## 6. Conclusiones

Irlanda es una economía pequeña, cinco millones de habitantes, y abierta al comercio y las inversiones exteriores. Su PIB alcanzó los 426,3 mm de euros en 2021 (frente a 1.206,8 mm del PIB español) y se estima que esté en torno a los 500 mm en 2022. Casi un 50% del valor del PIB es atribuible a la actividad de las empresas multinacionales (EM) domiciliadas en Irlanda. Es, pues, una economía dual, con una separación clara entre el sector del capital extranjero y el nacional irlandés, ya que tienen escasos vínculos entre sí.

En 2021 el crecimiento real del PIB fue del 13,5% respecto a 2020, año en que creció casi un 6% respecto a 2019. Sin embargo, una medida de la evolución de la actividad de la economía nacional calculada por las autoridades, la RNB modificada excluyendo a las EM (RNB<sup>m</sup>), nos da una cifra de crecimiento real del 5,5% en 2021 y una recesión del 3,5% en 2020.

Hay muy poca ósmosis entre el sector de capital extranjero y nacional. Prácticamente la totalidad de la actividad económica y financiera de las EM se realizan en el exterior. No obstante, casi un 20% del empleo en Irlanda está directa o indirectamente relacionado con las EM, aunque en ellas trabajan muchos extranjeros residentes. Dada la buena marcha de las EM, en la actualidad, más del 75% de la recaudación por el impuesto de sociedades de la hacienda irlandesa procede de las EM, y casi ▷

un tercio de la recaudación por el impuesto de la renta de las personas físicas.

Algunos autores hablan de una posible «enfermedad holandesa» en Irlanda relacionada con las repercusiones que sobre la economía indígena tiene la gran magnitud de la inversión extranjera directa de las EM y el papel de Irlanda como centro financiero internacional de primer orden de las gestoras de fondos de inversión. Altos costes de producción y de los precios de bienes y servicios pueden estar dañando la competitividad de la economía doméstica nacional. El índice de precios para los gastos de consumo de bienes y servicios finales, ajustados por la paridad del poder adquisitivo, de Eurostat, sitúa a Irlanda en el nivel más alto entre los países UE, con un 40% por encima de la media en 2021.

Los movimientos y saldos de la balanza de pagos, elaborados conforme al sexto manual del FMI, dan unas cifras muy voluminosas de transacciones entre residentes y no residentes, que llevan a conclusiones erróneas sobre el comercio y las transacciones corrientes y financieras de la economía doméstica nacional. Como en el caso del PIB, deben ser depurados para excluir las actividades de las EM. Los Diagramas 1 y 2 de este artículo describen los ajustes necesarios.

Finalmente, se subraya en este trabajo que el uso de los valores oficiales del PIB, como denominador para el cálculo de las ratios de los saldos de déficit y deuda pública o de los saldos de la balanza por cuenta corriente en porcentaje del PIB, llevan a una representación errónea de la realidad de la economía irlandesa. También cuando se utilizan como numerador en el cálculo del PIB per cápita. Este indicador de bienestar tiene poco que ver con la realidad económica y social de Irlanda. Las autoridades irlandesas refieren estos indicadores

a la RNB modificada, en lugar de al PIB. Sin embargo, esta «peculiaridad irlandesa», de la enorme discrepancia entre el PIB y la RNB, no es tomada en cuenta, a menudo, en la valoración de la economía irlandesa y su evolución.

## Bibliografía

- Byrne, S., Conefrey, T., & O'Grady, M. (2021). Box C: The Disconnection of GDP from Economic Activity Carried out in Ireland. *Quarterly Bulletin*, (QB4). Central Bank of Ireland. <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/quarterly-bulletins/qb-archive/2021/quarterly-bulletin-q4-2021.pdf>
- Central Bank of Ireland. (2022). *Quarterly Bulletin QB3*. <https://www.centralbank.ie/publication/quarterly-bulletins/quarterly-bulletin-q3-2022>
- Central Statistics Office. (2022a). *Productivity in Ireland 2020*. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-pii/productivityinireland2020/>
- Central Statistics Office. (2022b). *Goods Exports and Imports July 2022*. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-gei/goodsexportsandimportsjuly2022/>
- Central Statistics Office. (2022c). *International Trade in Services, Q2, 2022*. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-na/quarterlynationalaccountsquarter22022/internationaltrade/>
- Department of Finance. (2018). *GDP and modified GNI. Explanatory Note, May 2018*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/publication/498058-gdp-and-modified-gni-explanatory-note-may-2018/>
- Department of Finance. (2019). *Balance of Payments in Ireland: two decades in EMU, August 2019*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/publication/7b9c21-balance-of-payments-in-ireland/>
- Department of Finance. (2021). *Forecasting Modified GNI\*, December 2021*. Government of Ireland. ▷

- Ireland. <https://www.gov.ie/en/publication/41891-forecasting-modified-gni/>
- Department of Finance. (2022a). *Budget 2023: Economic and Fiscal Outlook*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/publication/04fef-budget-publications/>
- Department of Finance. (2022b). *Ireland Stability Program Update April 2022*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/publication/1ca1d-draft-stability-programme-update-2022/>
- Department of Finance. (2022c). *The Dual Structure of the Irish Economy – Further Evidence from sectoral accounts. June 2022*. Government of Ireland. <https://www.gov.ie/en/publication/58542-the-dual-structure-of-the-irish-economy-evidence-from-the-sectoral-accounts/>
- Department of Enterprise, Trade and Employment. (2022). *Annual Business Survey of Economic Impact (ABSEI) 2020*. Government of Ireland. <https://enterprise.gov.ie/en/publications/annual-business-survey-of-economic-impact-2020.html>
- Di Ubaldo, M., Lawless, M., & Siedschlag, L. (2018). *Productivity spillover from multinational activity to local firms in Ireland* (OECD Productivity Working Papers n.º 16). <https://doi.org/10.1787/58619717-en>
- European Commission. (2022). *In-depth review for Ireland* (Commission Staff Working Document 2022 – 634 final). [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/macro-economic-imbalances-procedure/depth-reviews\\_en#ref-2022-idrs](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/macro-economic-imbalances-procedure/depth-reviews_en#ref-2022-idrs)
- FitzGerald, J. (2022, June 10). Government should put some of the corporate tax windfall into a rainy day fund. *The Irish Times*. <https://www.irishtimes.com/business/2022/06/10/government-should-put-some-of-the-corporate-tax-windfall-into-a-rainy-day-fund/>
- Honohan, P. (2021). Is Ireland really the most prosperous country in Europe? *Economic Letter*, 2021(1). Central Bank of Ireland. <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/economic-letters/vol-2021-no-1-is-ireland-really-the-most-prosperous-country-in-europe.pdf>
- IDA Ireland. (2022a). *Annual Report 2021*. <https://www.idaireland.com/annual-reports>
- IDA Ireland. (2022b). *Facts about Ireland 2021*. <https://www.idaireland.com/latest-news/publications/facts-about-ireland-2021>
- International Monetary Fund. (2022). *Ireland: 2022 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report and Informational Annex*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/07/Ireland-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Informational-Annex-520463>
- Irish Fiscal Advisory Council. (2018). *Underlying Measures of the Irish Economy. Issues with interpreting Irish economic data*. <https://www.fiscal-council.ie/wp-content/uploads/2018/11/Box-C.pdf>
- Irish Fiscal Advisory Council. (2022). *Fiscal Assessment Report. May 2022*. <https://www.fiscal-council.ie/fiscal-assessment-report-may-2022/>
- Podpiera, J. (2017). Ireland: The role of foreign-owned multinational enterprises. *IMF Country Report*, (17/172), 40-63. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/26/Ireland-Selected-Issues-45007>

# NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web del grupo de revistas de *Información Comercial Española* (Revistas ICE), donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación ([www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico [revistasice.sccc@mincotur.es](mailto:revistasice.sccc@mincotur.es). También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Solo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20 (aproximadamente entre 5.000 y 6.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
  - El título.
  - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas (aproximadamente 150 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
  - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
  - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:  
<https://www.aeaweb.org/jell/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. Si hubiera anexos, se insertarán tras la bibliografía y deberán llevar título.
9. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continua utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:
  - 1. Título del apartado**
    - 1.1. Título del apartado**
      - 1.1.1. Título del apartado
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

### **Libro**

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (Año). *Título*. Editorial o URL

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-387-85784-8>

### **Capítulo de libro**

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial o URL

Gilmartín, M. A. (2008). Ambientes escolares. En J. A. Aragonés y M. Américo (Eds.), *Psicología ambiental* (pp. 221-237). Pirámide.

### **Publicaciones periódicas**

Apellido, A. A., Apellido, B. B. y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Castañeda Naranjo, L. A. y Palacios Neri, J. (2015). Nanotecnología: fuente de nuevos paradigmas. *Mundo Nano. Revista Interdisciplinaria en Nanociencias y Nanotecnología*, 7(12), 45-49. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485691e.2014.12.49710>

### **Informe oficial en web**

Organismo. (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

### **Working Paper o Documento de trabajo**

Apellido, N. N. (año). *Título del documento de trabajo* (Documento de trabajo n° xxx). Nombre del editor. URL

Deming, D., & Dynarski, S. (2008). *The lengthening of childhood* (NBER Working Paper n.º 14124). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w14124>

### **Periódico en línea**

Apellido, N. (fecha completa). Titular del artículo en el periódico. *Nombre del periódico en cursiva*. <https://www.direccion.de/recuperacion-para-el-lector/>

Carreño, L. (9 de febrero de 2020). La disputa gremial por los aranceles a las prendas de vestir. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/la-disputa-gremial-por-los-aranceles-las-prendas-de-vestir-articulo-903768>

### **Ley/Reglamento**

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

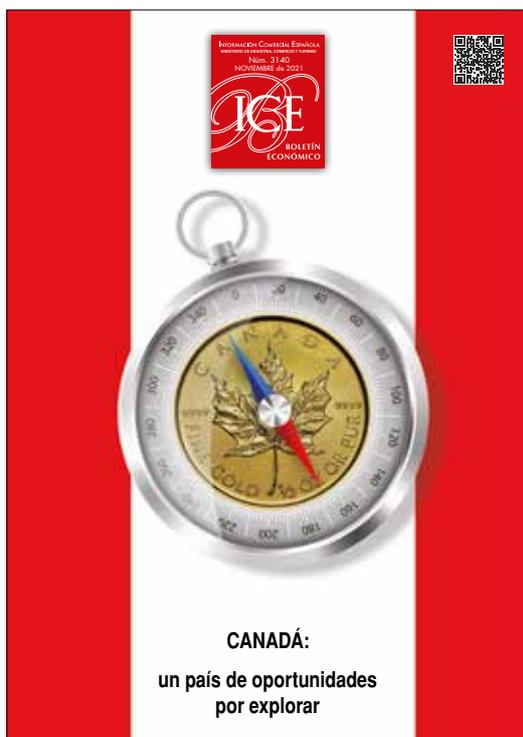
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

### **Orden de la lista de referencias bibliográficas**

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

## ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

# ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL  
ESPAÑOLA

ISSN 0123-3768 03151  
9 770123 376801 • 7 €+IVA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO