

Agustín Cañada Martínez*

CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DE LAS ESTADÍSTICAS FISCALES: HACIA UN NUEVO MARCO PARA LA ESTADÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

En este trabajo se analiza una dimensión poco explorada de la actual crisis económica en la Unión Europea: sus repercusiones sobre el sistema estadístico. El punto de partida es el fracaso de los indicadores estadísticos utilizados para el control de las finanzas públicas de los países de la UE, dentro de regulaciones como la del Protocolo del déficit excesivo. Estos indicadores (y los mecanismos de supervisión de los mismos) han demostrado ser ineficaces o incluso contraproducentes como instrumento para detectar y prevenir los desequilibrios presupuestarios. En el documento se describen las limitaciones de los indicadores y de los mecanismos de control utilizados hasta ahora, y las reformas que se están introduciendo en los mismos, a partir del programa de «gobernanza económica» de la Unión Europea y otras iniciativas destinadas a potenciar el sistema estadístico europeo.

Palabras clave: sistema estadístico europeo, Protocolo del déficit excesivo, déficit público, deuda pública, cuentas nacionales, PIB, calidad de las estadísticas.

Clasificación JEL: C82, E01, E61, E63.

1. Introducción

Se dice muchas veces que los períodos de crisis económica tienen un aspecto positivo: aprender de los errores cometidos para no volver a repetirlos. Normalmente en las crisis económicas estas enseñanzas se aplican a

los errores de política económica o incluso, como sucede en estos momentos, a poner en cuestión los fundamentos de la teoría económica.

Sin embargo, hay una dimensión menos explorada de las enseñanzas a extraer de una crisis: sus interrelaciones con las estadísticas económicas. Por ejemplo, el desencadenamiento de una crisis puede evidenciar que los instrumentos estadísticos, teóricamente diseñados para detectar y prevenir los problemas o desequilibrios, resulten inoperantes o incluso, en ocasiones, contrapro-

* Universidad Autónoma de Madrid.
Versión de noviembre de 2011.

ducentes (si, en lugar de identificar y resaltar los problemas, ayudan a enmascararlos). Un ejemplo evidente lo encontramos en la Unión Europea, donde la crisis económica, y en particular la de algunos de sus países miembros, ha puesto de manifiesto las limitaciones existentes en una serie de indicadores estadísticos destinados a captar desequilibrios relevantes en las finanzas públicas. Esos indicadores —y los instrumentos de supervisión de los mismos— han demostrado su ineficacia a la hora de detectar y prevenir los desequilibrios presupuestarios, cuando no incluso pueden haber contribuido a acentuar los problemas —el crecimiento desequilibrado de esas finanzas públicas—.

En definitiva, podemos hablar de que la crisis económica se ha visto influida por las limitaciones de la estadística (técnicas e institucionales), pero a su vez que esa constatación ha llevado a lo que podríamos también calificar como una crisis del sistema estadístico europeo.

Durante 2010 y 2011 se han llevado a cabo reformas importantes en la UE con repercusiones sobre el sistema estadístico: por un lado, las implícitas en el programa de «gobernanza europea y supervisión macroeconómica», y por otro, las reformas específicas en el sistema estadístico europeo. A comentar algunos de estos aspectos se dedica este artículo.

El trabajo se divide en apartados: en el apartado 2 se describen brevemente los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, vigentes hasta la eclosión de la actual depresión económica, y fundamentalmente las normas estadísticas establecidas en dicho pacto para el control de las finanzas públicas; en el apartado 3 se señalan las limitaciones que han presentado estos criterios y su aplicación, desde la perspectiva de lo que se suponía era su objetivo fundamental, la detección de desequilibrios en las cuentas públicas de los países; en el apartado 4 se examinan las reformas de las normas de control presupuestario y macroeconómico, en general, que se han introducido recientemente (a partir de 2009) dentro del programa de gobernanza económica de la Unión; en el apartado 5 se comentan las modifica-

ciones que, de forma paralela al programa de gobernanza, se están introduciendo en el sistema estadístico europeo. El trabajo se cierra con una reflexión final sobre el futuro de la estadística y las instituciones encargadas de la misma en la Unión Europea.

Una observación previa al trabajo. Con el fin de no sobrecargar el texto principal se ha añadido un Anexo en forma de cuadro que contiene una relación bastante exhaustiva de los reglamentos y, en su caso, de los diarios oficiales de la Unión Europea o de sitios *web* donde se pueden consultar los textos íntegros, dado que en el mismo se ha manejado una gran cantidad de reglamentos y documentos de instituciones europeas

2. Normas básicas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: breve descripción del procedimiento del déficit excesivo

Los conceptos de déficit y deuda excesivos aparecían ya en el propio Tratado de constitución de la Unión Europea¹ (UE, 1992) como uno de los aspectos básicos para garantizar la convergencia económica de los países. En particular, el equilibrio y la coordinación de las políticas fiscales nacionales se consideraban requisitos imprescindibles para la puesta en marcha de la denominada «tercera fase de la Unión», con la introducción del euro. Por ello, los criterios fueron también utilizados como requisito insoslayable a cumplir por los países que pretendieran entrar en la unión monetaria.

El Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC) (véase referencia UE, 1997c), incorporó esos criterios como un compromiso a cumplir de manera continuada: resumidamente podemos describir al PEC como un acuerdo de todos los países miembros de la UE sobre la necesidad de mantener unas finanzas públicas saneadas (en equilibrio presupuestario o en una senda hacia el equilibrio) como requisito fundamental para un funcionamiento adecuado de una Unión Económica en Europa, basa-

¹ Artículo 3 del Protocolo 12 del Tratado.

do en «la estabilidad de precios, y en un crecimiento sostenible que permita la creación de empleo» (UE, 1997c, página 2).

El Pacto consta de dos Reglamentos y una resolución del Consejo²:

— El denominado «componente preventivo» del PEC viene recogido en el Reglamento del Consejo 1466/97 de 7 julio de 1997: «Relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas» (véase UE, 1997a, en el Anexo).

— El denominado «componente disuasorio» del PEC que es precisamente el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE) y que viene recogido en el Reglamento del Consejo 1467/97 de 7 julio de 1997: relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (véase referencia UE, 1997b).

— La Resolución del Consejo de Europa de 17 junio de 1997 sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento (UE, 1997c).

En virtud del componente preventivo, se trataba de concretar el procedimiento de supervisión multilateral previsto en los apartados 3 y 4 del artículo 103 del Tratado de la Unión (UE, 1993). Para ello se estableció que los países debían elaborar un denominado «programa de estabilidad»³, que debía contener información sobre: la situación presupuestaria de los países, y en caso de déficit o superávit la trayectoria de ajuste para alcanzar el equilibrio; la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública; los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes tales como el gasto público de inversión, el

crecimiento del producto interior bruto (PIB) real, el empleo y la inflación...

A partir del análisis de esa información las autoridades europeas (la Comisión y el Consejo) evalúan si el objetivo presupuestario, a medio plazo, establecido en el programa de estabilidad aporta un margen de seguridad para evitar que se produzca un déficit excesivo (si los supuestos económicos en los que se basa el programa y si las medidas propuestas en caso de desequilibrio son realistas). Si se detectan desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo, o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo, se formula una recomendación al Estado miembro, de que se trate, con objeto de alertar rápidamente para impedir que se produzca un déficit excesivo, y adopte las medidas de ajuste necesarias.

El denominado procedimiento de déficit excesivo (PDE), que constituye la parte disuasoria del Pacto, se inicia cuando existe un déficit de las cuentas públicas de un país miembro y este déficit rebasa el límite del 3 por 100 del PIB. El inicio de este procedimiento no es automático ya que se deja un margen a los países: si el exceso del déficit público sobre el 3 por 100 se considera temporal y excepcional y el déficit se mantiene próximo a dicho límite, no se aplica el PDE. En el caso en que se considere que efectivamente el déficit es excesivo, el Consejo formula recomendaciones dirigidas al Estado afectado para que éste corrija el déficit dentro de un plazo. Si no se cumpliera esa reducción, en plazo, se prosigue la aplicación del procedimiento, lo que puede incluso implicar la imposición de sanciones al Estado miembro.

Junto al criterio del déficit, los países se comprometen también a respetar un criterio de control de la deuda pública, de forma que ésta no puede superar el límite del 60 por 100 sobre el PIB. Lo mencionamos en segundo lugar y ello no por casualidad ya que, como después se indicará, uno de los aspectos controvertidos en la aplicación del procedimiento del déficit excesivo ha sido el carácter marginal que el control sobre la deuda pública

² Revisados en distintas ocasiones desde su aprobación. Véase Anexo.

³ En tanto que los países que componen la Unión Monetaria elaboran un programa de estabilidad, los demás países de la Unión Europea elaboran lo que se llama programas de convergencia, en los que junto a la información sobre política fiscal se incluyen otra serie de aspectos de caracterización macroeconómica de esos países (balanza de pagos, tipos de cambio, etcétera).

ha tenido en la aplicación del PEC, hasta el advenimiento de la crisis.

Junto a los criterios de déficit y deuda se debe mencionar, además, una de las preocupaciones y objetivos que se manejan en los reglamentos y dictámenes del Pacto: la «sostenibilidad» de las finanzas públicas⁴. Se trata de detectar y prevenir los riesgos que en la evolución de las cuentas públicas de los países miembros podría tener el imparable y evidente fenómeno demográfico del envejecimiento de la población: el aumento de la esperanza de vida y la menor natalidad suponen un gran reto para el futuro de los presupuestos de los países europeos (vía el aumento de pensiones, el aumento de gastos sanitarios, la reducción de cotizaciones por la evolución de la población en edad activa...).

Nada hay que objetar a estos criterios como normas destinadas a verificar y controlar un comportamiento presupuestario equilibrado⁵. Sin embargo, la aplicación de estos principios en la práctica ha distado mucho de ser la adecuada. Hay razones estadísticas y técnicas que explican los errores cometidos, aunque también hay razones de naturaleza bien distinta: de tipo institucional y político (la política de los países en defensa de sus propios intereses, así como determinados aspectos de la política de las instituciones europeas). Aunque unas y otras razones han ido de la mano desde la creación del Protocolo del déficit, aquí nos centraremos como es lógico en las primeras, es decir, en lo que po-

dría ser una evaluación de los problemas técnicos. El comentario general del texto se ilustra con ejemplos numéricos para la economía española.

3. El procedimiento del déficit excesivo y su aplicación: limitaciones, efectos no deseados o cuando la estadística enmascara los desequilibrios

Crisis de los indicadores y los procedimientos del déficit excesivo: visión general

El desencadenamiento en 2009 de los importantes problemas que la crisis global había causado en la economía griega, hizo aflorar un problema de índole estadístico. A principios de 2010 la Comisión publicó una nota sobre las estadísticas de déficit y deuda públicas de Grecia (UE, 2010) tremendamente crítica con el país heleno, pero implícitamente autocrítica con el funcionamiento del sistema estadístico europeo (SEE) en su conjunto. En la nota se indicaba que las cifras facilitadas por Grecia a las instituciones europeas sobre déficit y deuda públicas (en el contexto del PDE) eran incorrectas y debían revisarse sustancialmente.

Este comunicado suponía, de hecho, el reconocimiento del fracaso de los mecanismos de control y supervisión de las cuentas públicas por las instituciones europeas, y se convirtió en el detonante de una crisis de mayor alcance, que ha llevado a la revisión de todo el conjunto de procedimientos como el emblemático del déficit excesivo. El fracaso de esos procedimientos de control de las finanzas públicas tiene varias dimensiones diferentes:

— Por un lado, refleja el más grave de los problemas estadísticos, que es el falseamiento u ocultación voluntaria de los datos, en este caso por parte de determinados países. Problema que sin embargo solo es posible si se da el segundo de los problemas que no es otro que...

—... El fracaso de los mecanismos y las instituciones encargadas de supervisar la fiabilidad de esos datos.

⁴ Como se señala en el denominado Informe sobre sostenibilidad. 2009 (UE, 2010, página 122): «El concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas se refiere a la capacidad de un Gobierno de asumir la carga financiera de su deuda en el momento presente, pero también a corto/medio plazo. No hay una clara definición de lo que es una posición fiscal sostenible, aunque se puede aceptar una definición intuitiva: se trataría de un nivel de endeudamiento que no implicara —en el momento actual o de cara al futuro— un pago de intereses tan elevado que no pudiera asumirse por ese Gobierno».

⁵ Únicamente señalar el debate sobre si las reglas numéricas de esos criterios, y en especial de los porcentajes sobre el PIB —las reglas del 3 por 100 del déficit y el 60 por 100 para la deuda—, deberían ser revisadas periódicamente, ya que están basadas en indicadores promedio de la Unión Europea en el momento del Tratado de Maastricht. Véase por ejemplo BOONSTRA (2005).

Evidentemente, estos dos tipos de problemas solo pueden resolverse a escala institucional y política: haciendo que los países cumplan las normas estadísticas y dotando para ello a las instituciones europeas, encargadas de velar por esas normas, de recursos y también de capacidad normativa para imponerlas. Las reformas emprendidas en estos aspectos serán descritas en los apartados 4 y 5.

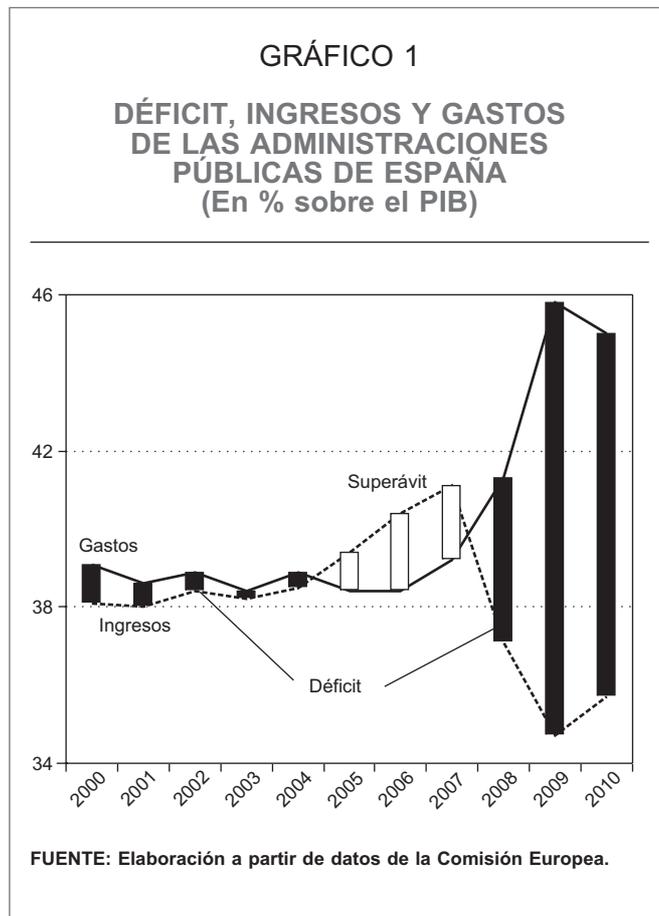
Pero en este subapartado vamos a incidir en un tercer tipo de problemas que pertenecen a una esfera mucho más técnica (aunque también esté, lamentable pero inevitablemente, contaminada por aspectos institucionales): nos referimos a los indicadores que se han venido manejando para el control de las finanzas públicas, como los anteriormente descritos dentro del Protocolo de déficit excesivo.

Nuestra tesis es que, al margen de esos temas más institucionales o políticos, la mera aplicación de los indicadores contenía en sí misma limitaciones que reducían su capacidad para detectar los desequilibrios que se habían ido generando en las cuentas públicas de diversos países europeos (con antelación a la crisis, en los años de bonanza económica); por el contrario, estamos en presencia de un ejemplo de cómo la estadística, en lugar de servir como instrumento para detectar un problema, puede haber contribuido a enmascararlo, cuando no a acentuarlo.

Limitaciones técnicas de los indicadores

Las limitaciones técnicas en los criterios PDE se pueden agrupar en cinco categorías básicas:

a) *El porcentaje del déficit sobre el PIB como variable: las limitaciones del uso de saldos y porcentajes.* Al evaluar los criterios del Protocolo desde una perspectiva técnica comenzamos por el aspecto más obvio. Cuando se habla del déficit hay que recordar que se está evaluando una variable saldo, es decir, la diferencia entre dos variables, los ingresos de las Administraciones Públicas por un lado, y los gastos, por otro. A lo largo de la época de expansión económica, previa a la

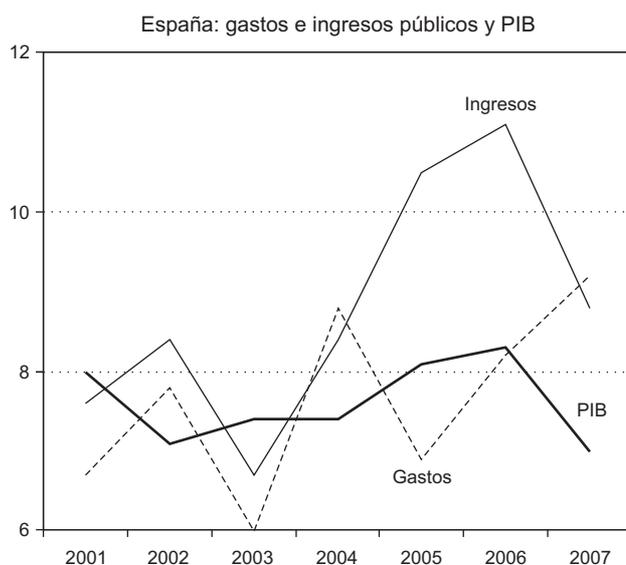
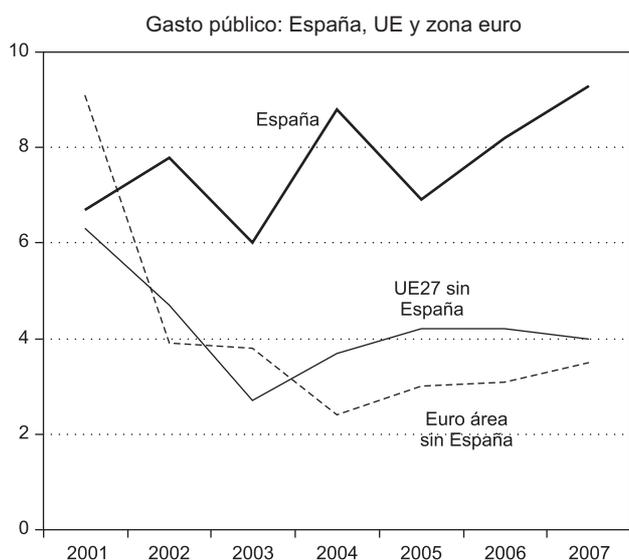


actual crisis, el énfasis se puso casi exclusivamente en la diferencia y no en la evolución de las dos variables, lo que constituyó una fuente de errores e interpretaciones equivocadas sobre la situación real de las finanzas públicas. Porque como es obvio, se pueden presentar unas cuentas equilibradas, o incluso un superávit, a partir de crecimientos desproporcionados y simultáneos de las dos variables. Y esto es lo que ha venido sucediendo en la Unión Europea a lo largo del mencionado período.

Dentro de la Unión se puede tomar como ejemplo paradigmático lo ocurrido en España en el período previo a la crisis (hasta 2007: sin entrar aquí en polémicas sobre si en ese momento se percibía o se había iniciado ya el cambio de ciclo). En ese período de expansión económica (Gráfico 1) existieron situaciones cercanas al equilibrio presupuestario, como en 2003 y 2004, alcanzán-

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA EN EL PERÍODO PRECRISIS (2001-2007)
(Tasas % de variación)



FUENTE: Elaboración a partir de datos de la Comisión Europea.

dose incluso superávits presupuestarios entre los años 2005 y 2007.

Ahora bien, si se observan las dos variables por separado, ingresos y gastos, se ve que el superávit se consiguió sin esfuerzo alguno de control presupuestario; por el contrario, hubo un crecimiento espectacular del gasto público, que sin embargo aparecía enmascarado por el no menos espectacular crecimiento de los ingresos. Así, el gasto público creció en España, como media, a un ritmo entre dos y tres veces el del resto de los países de la Unión (Gráfico 2).

Por ejemplo, en 2004 el aumento fue del 9 por 100 en España, frente a un 2,3 por 100 del conjunto de los demás países de la UE; y en 2007 se alcanza el récord absoluto de la década en España, con un 9,2 por 100 de

incremento, frente a un 3,6 por 100 del resto de la Unión Europea. Crecimientos que en países como España quedaron encubiertos por los elevados ingresos, sobre todo en 2005 y 2006; en 2007 la tasa se había moderado (como consecuencia, especialmente, de la rebaja introducida ese año en el impuesto sobre la renta de las personas físicas).

El efecto encubridor del saldo se acaba abruptamente a partir de 2008, cuando la crisis económica era ya algo más que simples indicios: el aumento de gastos, ahora espoleado por las necesidades de la crisis, se produce en un contexto de clara desaceleración de los ingresos (Cuadro 1). El resultado: un déficit de 45,2 miles de millones de euros en 2008 y de 117,3 miles de millones de euros en 2009.

CUADRO 1

**INGRESOS, GASTOS Y SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: COMPARACIÓN
ENTRE LA UE27, LA EUROZONA Y ESPAÑA
(En miles de millones de euros)**

| | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010* |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ingresos | | | | | | | |
| UE27 | 4.179,7 | 4.909,6 | 5.240,8 | 5.546,6 | 5.567,6 | 5.183,3 | 5.403,4 |
| Zona euro | 3.050,2 | 3.616,1 | 3.840,7 | 4.059,4 | 4.130,7 | 3.985,7 | sd |
| España | 240,3 | 358,1 | 397,7 | 432,8 | 404,1 | 365,4 | 379,3 |
| España/zona euro (%) | 7,9 | 9,9 | 10,4 | 10,7 | 9,8 | 9,2 | s.d. |
| Gastos | | | | | | | |
| UE27 | 4.160,9 | 5.184,3 | 5.416,2 | 5.653,1 | 5.859,3 | 5.984,0 | 6.177,2 |
| Zona euro | 3.045,1 | 3.822,5 | 3.957,6 | 4.118,8 | 4.316,1 | 4.549,0 | sd |
| España | 246,5 | 349,4 | 377,9 | 412,8 | 449,2 | 482,7 | 478,2 |
| España/zona euro (%) | 8,1 | 9,1 | 9,5 | 10 | 10,4 | 10,6 | sd |
| Superávit(+)/déficit(-) | | | | | | | |
| UE27 | 18,8 | -274,6 | -175,4 | -106,5 | -291,7 | -800,7 | -773,8 |
| Zona euro | 5,1 | -206,4 | -117,0 | -59,3 | -185,4 | -563,3 | sd |
| España | -6,3 | 8,8 | 19,8 | 20,1 | -45,2 | -117,3 | -98,9 |

NOTAS: sd: sin datos. * Datos provisionales.

FUENTE: EUROSTAT (actualizados a 11 de abril de 2011).

El segundo condicionante en la aplicación del Protocolo viene a superponerse al anterior: el haberse definido esos criterios —y el haber centrado su cumplimiento por los países— casi exclusivamente en términos de porcentaje sobre el PIB, lleva aparejado un riesgo de interpretación errónea de los datos. Relativizar las variables económicas por el peso que tienen en el PIB es un procedimiento recurrente y estadísticamente defendible (se hace continuamente si se quiere evaluar la importancia de algún aspecto de la economía). Pero aquí debe recordarse que las variables que componen el numerador y el denominador de la ratio no son independientes entre sí: dicho de una forma sencilla, si en un país el gasto público tiene un peso considerable en el PIB (vía demanda) entonces hay que ser prudentes a la hora de evaluar una ratio «gasto público/PIB», ya que el numerador está contenido en el denominador. Matiz que

puede ser incluso más relevante si se considera que el gasto público es uno de los motores o impulsores de crecimiento del resto de la economía. En resumen, la interrelación de las dos variables limita la significación que pueda tener el cociente entre ambas.

En definitiva y tomando el ejemplo español, pero que es extrapolable a otros países europeos, no cabe duda de que si el control del gasto se hubiera ejercido con efectividad en los años precedentes a la crisis, fundamentalmente entre 2004 y 2007, se hubieran evitado muchos de los problemas posteriores para la economía española. Es decir, que con lo que hemos visto, la aplicación de los criterios de «déficit excesivo», en lugar de contribuir a la disciplina presupuestaria, ha tenido un efecto contra-productente: el énfasis en el saldo (más que en las dos variables de las que procede) y en el mero cumplimiento del porcentaje del saldo sobre el

PIB, relativizaron o enmascararon en muchos casos una evolución desequilibrada de las finanzas públicas.

b) *Déficit estructurales y sostenibilidad: el análisis cualitativo de los desequilibrios en las cuentas públicas.* A los problemas y limitaciones anteriores viene a unirse el hecho de que en la evaluación del déficit público ha faltado un análisis de tipo cualitativo y no solo cuantitativo. En descargo de las instituciones europeas hay que recordar que, desde la primera versión del Plan de estabilidad y crecimiento, adoptaron estos planteamientos de evaluación cualitativa y no solo cuantitativa del déficit, al menos sobre el papel y en el ámbito metodológico. Esta visión cualitativa se plasaba tanto en el mencionado principio de la «sostenibilidad» de las finanzas públicas en la UE, como en las directrices que los países debían seguir al elaborar los programas de convergencia: se estableció que los países debían incluir, junto al déficit corriente (el extraído de las cuentas nacionales y que figura en las comunicaciones de datos semestrales del PDE), estimaciones del denominado déficit «primario» (sin intereses de la deuda pública) y del déficit estructural (el déficit neto del componente cíclico y de las medidas discrecionales y otras temporales). Como es sabido, un déficit estructural implica que se está creando un compromiso de gasto de las Administraciones Públicas, que se tiene que mantener incluso aunque las circunstancias del ciclo económico se vayan transformando.

Y es también verdad que, al menos en el ámbito de los informes de las instituciones europeas, se realizaban análisis y recomendaciones sobre esos aspectos cualitativos del déficit. Como señalan las revisiones de los programas de estabilidad y convergencia realizadas por la Comisión Europea, y en particular el informe de «sostenibilidad de las finanzas públicas» (UE, 2010) se resaltaba que el problema de los déficits en varios países es básicamente un problema estructural más que coyuntural. Por ejemplo, al evaluar el caso de España (UE, 2010, capítulo 9, páginas 122-123) se señalaba que en 2009, del 11 por 100 sobre el PIB que alcanzó el

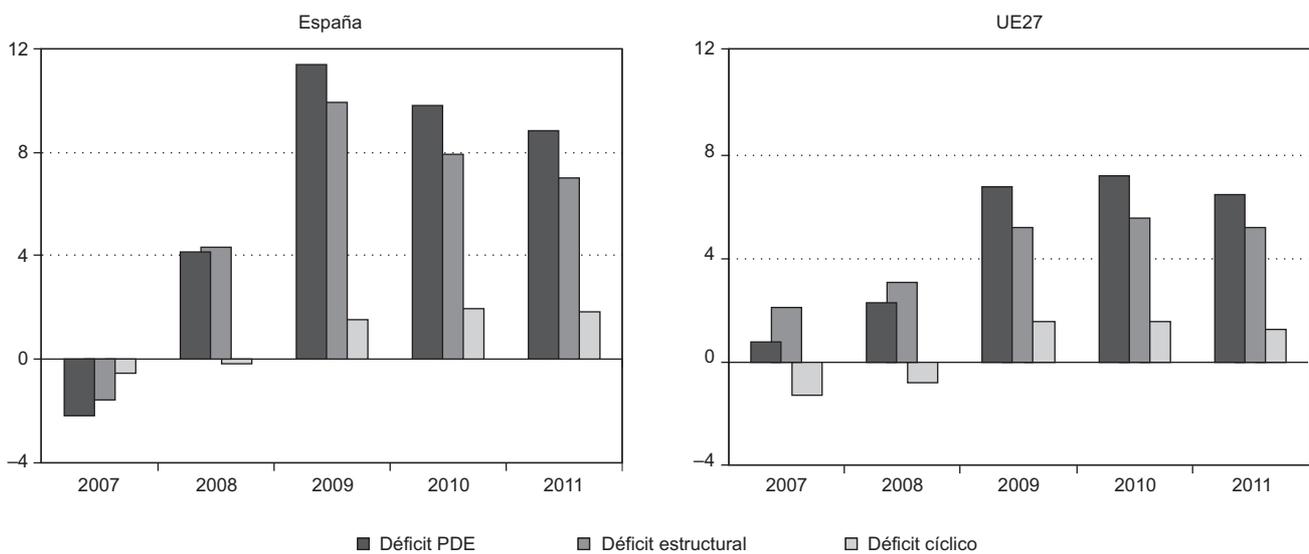
déficit público, la parte estructural equivalía al 9 por 100 (Gráfico 3).

c) *El control de la deuda pública o el criterio olvidado en el Protocolo.* El análisis anterior enlaza directamente con otra de las limitaciones de la aplicación de los criterios del déficit excesivo. Como se ha señalado, desde el primer borrador del PDE de 1997 se incluía un requisito de control sobre el nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas de los países: éste no debe superar el límite del 60 por 100 del PIB. En los distintos informes y en las notificaciones que se envían a las instituciones europeas estos datos se han venido recogiendo, y su evaluación se ha incorporado en los informes de las instituciones europeas. Sin embargo, y como han reconocido muchos analistas (por ejemplo Girardi y Paesani, 2008, o Schuknecht y otros, 2011), su papel ha sido secundario, cuando no marginal, en el proceso de supervisión de las instituciones europeas.

Es cierto que, con anterioridad a la crisis, los niveles de endeudamiento público de los países europeos eran relativamente reducidos. Pero el problema es que a partir de 2008 los desequilibrios tan graves en ingresos y gastos públicos originados por la recesión, llevaron a recurrir de manera espectacular a las emisiones de deuda. En este caso, de nuevo, el Protocolo fue totalmente contraproducente, porque el recurso a la emisión masiva de deuda pública se utilizó de manera notable por la mayoría de los países europeos, y especialmente por aquellos que (como España) se veían estadísticamente «amparados» en el colchón que proporcionaban los topes establecidos en el PDE. Parecía que no existían problemas si los países no llegaban a superar ese umbral mágico (el nivel del 60 por 100 del PIB).

Como resultado en primera instancia de esa relajación en cuanto al control de los niveles de endeudamiento, y posteriormente, y sobre todo, como resultado de la irrupción de la crisis económica, se produce un espectacular y generalizado incremento del endeudamiento de las Administraciones Públicas a partir de

GRÁFICO 3
 CONCEPTOS DE DÉFICIT PÚBLICO: COMPARACIÓN DE ESPAÑA Y LA UE27
 (En % sobre el PIB)



FUENTE: Elaboración a partir de datos de la Comisión Europea. 2010: datos provisionales. 2011: estimaciones.

2008. En el ejemplo de España (Gráfico 4) la deuda para el total de las Administraciones era, en 2007, de 386,7 miles de millones de euros (un 36,7 por 100 del PIB); solo tres años más tarde, en 2010, se había llegado a los 638,7 miles de millones de euros (es decir, un 60,1 por 100 del PIB, sobrepasando de hecho los criterios del Protocolo del déficit).

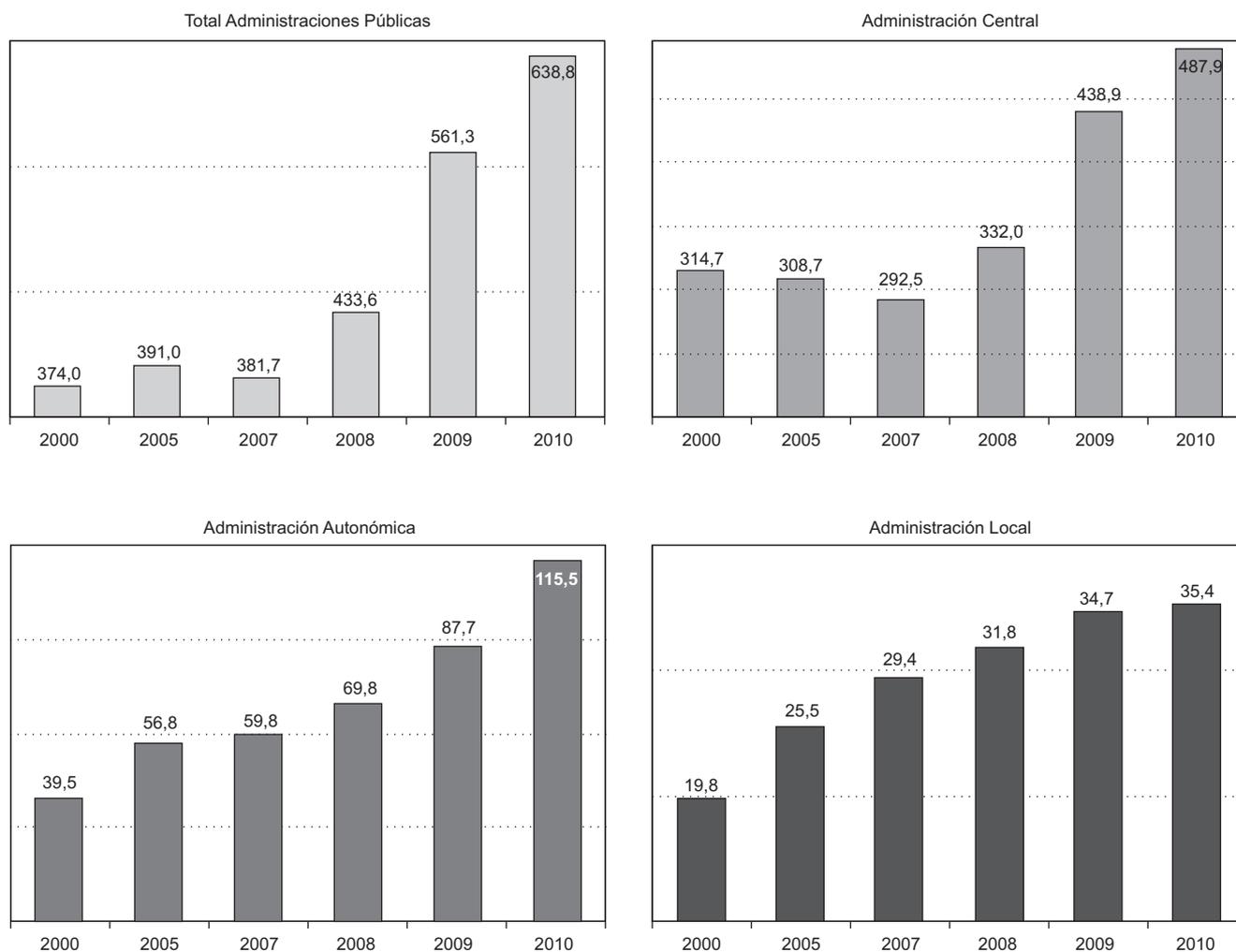
Endeudamiento al que además han recurrido de manera masiva todos los niveles de la Administración, tanto la Central, como la Autonómica y la Local. Es verdad que el mayor endeudamiento en niveles absolutos corresponde a la Administración Central, que pasó de 291,4 miles de millones de euros, en 2007, a 487,9 miles de millones de euros, en 2010. Pero en términos relativos es mayor el crecimiento en los niveles de endeudamiento de las Administraciones Autonómicas, que

casi se multiplicó por dos en tan solo cuatro años: de 59,8 miles de millones de euros, en 2007, a 115,5, en 2010. Y, aunque en menor cuantía, también es considerable el incremento de deuda de las Corporaciones Locales, desde los 29,4 miles de millones de euros, en 2007, a los 35,4, en 2010, con un aumento del 20 por 100.

La relajación en los controles al aumento de los niveles de deuda y la crisis han convertido lo que era un problema de orden menor o en cualquier caso un problema a largo plazo (el tradicional problema de la carga a las generaciones futuras), en un grave problema incluso a corto plazo. El efecto realimentación de deuda y déficit (vía el aumento del gasto corriente por el pago de los intereses que, en un contexto de depresión económica, requiere de nuevas emisiones de deuda y, a su vez, de

GRÁFICO 4

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS
SEGÚN EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO
(En miles de millones de euros)



FUENTE: Elaboración a partir de datos del Banco de España y EUROSTAT.

nuevos déficits...) y la persistencia y generalización de la crisis, con emisiones de deuda de países y regiones que deben competir entre sí por esa financiación, junto a la falta de confianza de los mercados en las posibilida-

des de los emisores para responder a las cargas financieras, conduce finalmente a la situación actual (2011) de crisis de la deuda soberana, que ha afectado a países como Irlanda, Portugal y sobre todo Grecia.

d) *La medición del numerador: los problemas de delimitación del sector público.* Otro aspecto debatible en los criterios del déficit excesivo, de índole muy estadística —aunque lleven implícita una carga de problemas institucionales y también de problemas técnicos—, es el referente a la dificultad en delimitar las Administraciones Públicas (o en términos del Protocolo, delimitar lo que debe medirse en el numerador de las ratios de déficit y deuda públicos).

Para explicar este punto, conviene recordar aquí que en el proceso de implantación del PEC las definiciones de los conceptos básicos a medir en el mismo provenían de la metodología europea de cuentas nacionales, el denominado SEC (Sistema europeo de cuentas económicas integradas). Así se indica en el Protocolo del PDE (UE, 1997b, artículo 2): «A los efectos del (...) presente Protocolo, se entenderá por: *público*, lo perteneciente a las Administraciones Públicas, (...) con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el sistema europeo de cuentas económicas integradas; *déficit*, el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del sistema europeo de cuentas económicas integradas; *inversión*, la formación bruta de capital fijo, tal como se define en el sistema europeo de cuentas económicas integradas; *deuda*, la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores de las Administraciones Públicas, con arreglo a la definición del primer guión». De hecho, la aprobación, en 1996, de una nueva y más completa versión del SEC, el denominado SEC95 (véase UE, 1996), llevaría a corregir y revisar los acuerdos del Pacto de estabilidad y crecimiento.

En otros términos, las cuentas nacionales se habían convertido en el marco conceptual y metodológico de lo que debía ser entendido como Administraciones Públicas y de las operaciones que debían incluirse en las cifras del déficit (y la deuda).

Este nuevo papel de las cuentas nacionales, saludado en principio como un acontecimiento positivo por los responsables de estas mediciones (parecía dignificar su

papel y asegurar una mayor relevancia de las mismas) pronto empezó a mostrar algunas implicaciones negativas: se inició entonces, por parte de los responsables de política económica de los países europeos, una estrategia en la que se trataba de explotar al máximo las normas contables y jugar con ellas en el sentido que más pudiera favorecerles. Ya inicialmente, entrar o no en la tercera fase de la Unión Monetaria, es decir, formar parte del sistema del euro, dependía, entre otros aspectos, de que las finanzas públicas cumplieran con los requisitos de no sobrepasar los porcentajes (de déficits y deuda) sobre el PIB. En definitiva, dependía del tamaño relativo de las Administraciones Públicas y de sus datos de ingresos y gastos, de acuerdo con los criterios del SEC.

Una vez superado el proceso que llevó a la culminación de la unión monetaria (con la introducción del euro), al haberse establecido las condiciones del PDE como una obligación continua de los países a cumplir anualmente, la utilización interesada del SEC y las cuentas nacionales se convertirían en práctica habitual: los responsables de la política económica de los países tendieron a la búsqueda de soluciones que supusieran no la contención o reducción de gastos públicos, sino la «externalización» de los mismos fuera del sector de las Administraciones Públicas, tal y como se contabilizaba en las cuentas nacionales según las normas del SEC. Así se han venido utilizando desde soluciones creativas de financiación de obras públicas por el sector privado (el conocido como procedimiento alemán, etcétera), hasta la creación, casi continua, de nuevos entes «empresariales», destinados a la gestión directa de determinadas actividades de las Administraciones Públicas y sus gastos, como las grandes obras de infraestructura pública o incluso de servicios⁶. Se trataba pues de cum-

⁶ Un compendio de algunas de estas prácticas puede verse en la página web del «Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos» (abreviadamente CMFB) (www.cmfb.org) institución creada en la UE, precisamente para supervisar y, en su caso, corregir este tipo de prácticas.

plir con los requisitos de control presupuestario, pero en muchos casos no de forma real, sino simplemente formal, aplicando mecanismos que permitieran a los Estados cumplir con los criterios del PDE, reduciendo o no sobrecargando lo que se incluiría como Administración Pública en la contabilidad nacional elaborada según el SEC95.

Los riesgos inherentes a esas prácticas contables distorsionadoras llevaron a que las instituciones europeas crearan unos mecanismos de control para detectarlas y asegurar que la delimitación de las Administraciones Públicas se hiciera de forma ortodoxa. Ese control se ha ejercido a partir de diversos ámbitos: el metodológico, con la obligatoriedad de cumplir las normas del manual SEC de cuentas nacionales, que además se han clarificado y ampliado en un manual específico sobre Administraciones Públicas —el «Manual del déficit y la deuda pública» (Eurostat, 2010)—; el legal, con el control de las cuentas públicas a través de instituciones y órganos europeos (véase nota 6 a pié de página), y de la obligación de información exhaustiva por parte de los países —en los ya mencionados informes semestrales de datos para el PDE—.

Además a nivel interno, los propios países han establecido mecanismos de control propios. En el caso español, se debe resaltar la labor continua y coordinada de la Intervención General de la Administración del Estado, el Banco de España y el INE, que son los responsables de la elaboración de los cuestionarios del PDE y de la revisión y reubicación, en su caso, en el sector de las Administraciones Públicas, de operaciones y entes empresariales ligados a esas prácticas de externalización del gasto público.

Pero todas esas medidas, aunque no pueden ser más que alabadas en cuanto a su intencionalidad y han contribuido sin duda a un cierto control de las finanzas públicas, han tenido un efecto en muchos casos limitado (la prueba más fehaciente son los casos de falseamiento de los datos presentados en los informes para el PDE por parte de algunos países como Grecia).

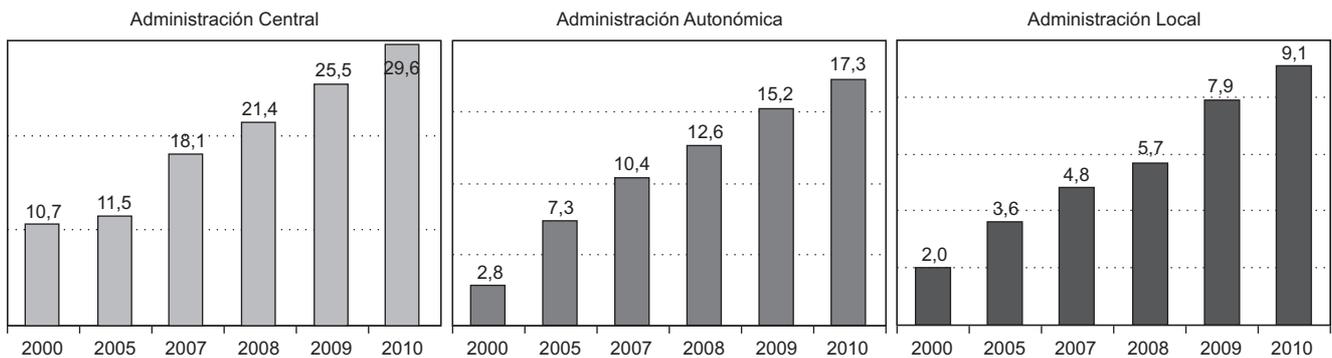
Una de las consecuencias y manifestaciones de este proceso de externalización de gastos y unidades fuera de las Administraciones Públicas, ha sido el notable crecimiento de las empresas públicas o cuasipúblicas en Europa. En el ejemplo de España, el aumento neto del número de empresas ha sido notable. Aunque lamentablemente la carencia de estadísticas homogéneas impide dar cifras exactas de la evolución, se puede tomar como dato ilustrativo de su importancia creciente, el endeudamiento de estos entes (Gráfico 5): en las empresas públicas dependientes de la Administración Central se ha pasado de 11,5 miles de millones de euros en 2005, a 29,6 en 2010; en las de la Administración Autónoma de 7,3 miles de millones de euros en 2005, a 17,3 en 2010 y en la Local, de 3,6 a 9,1 en el mismo período.

Otros condicionantes de los indicadores del déficit excesivo: sobre los métodos de estimación del PIB

Aparte de los problemas examinados, mencionamos brevemente un tipo de aspectos en los que no se entra en profundidad aquí, porque quedan fuera del alcance de nuestro trabajo: nos referimos a las mediciones del PIB que, como variable de referencia, se utiliza en las ratios de los indicadores del déficit excesivo.

A pesar de las continuas e innegables mejoras que se han introducido a lo largo de las últimas décadas en las fuentes de base y los métodos de elaboración (sobre todo a partir de 1996 con la aparición del SEC95) y el reglamento europeo (UE, 1996, que lo consagra como metodología obligatoria), las cuentas nacionales constituyen un tipo muy singular de estadísticas a las que no cabe aplicar los criterios usuales de validación y representatividad: son estadísticas de síntesis, elaboradas a partir de la conjunción, contraste y arbitraje de muy diversas estadísticas parciales sobre aspectos concretos del sistema económico. Eso quiere decir que existe siempre un margen de incertidumbre en cualquier medición de cuentas nacionales, a la que no escapa obviamente su variable más emblemática, el PIB.

GRÁFICO 5
DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN ESPAÑA, POR ADMINISTRACIONES PROPIETARIAS
(En miles de millones de euros)



FUENTE: Elaboración a partir de datos del Banco de España.

La incertidumbre o el margen de inexactitud en las cuentas nacionales será menor cuanto mayor y mejor sea la información de base disponible sobre esos aspectos parciales que componen la economía. Pero sucede que, para elaborar las cifras contables de un período dado, por ejemplo un año t , la información no está disponible hasta trascurrido un determinado plazo de tiempo respecto a ese año. Por ejemplo, la contabilidad de las empresas referente a un año, no se cierra hasta trascurrido algunos meses del año siguiente... Y esos mismos retrasos suceden con las estadísticas económicas, a pesar de los extraordinarios avances introducidos por los institutos estadísticos por adelantar los procesos de encuestación, depuración y difusión de los datos. Tampoco el retraso es exclusivo de la información sobre el sector privado; la contabilidad pública de muchos países no da por cerradas las cifras de un año contable hasta trascurrido un período considerable de tiempo.

En otras palabras, las estimaciones de contabilidad serán tanto más completas y precisas cuanto más incorporen estos datos ya cerrados y revisados. Y eso la-

mentablemente no va a suceder hasta trascurrido un plazo de tiempo desde el cierre de cada año; en la mayoría de los países no se tienen datos definitivos (completos) hasta que pasa más de un año de la fecha de referencia, ya que las cuentas nacionales acumularán los retrasos mencionados en cada una de las diferentes fuentes de las que se nutren.

Este planteamiento contrasta fuertemente con la necesidad creciente de disponer de datos rápidos sobre la economía por parte de distintos usuarios «cualificados» de las cifras macro de cuentas nacionales. En la Unión Europea las instituciones monetarias por ejemplo, requieren de datos macro con la mayor rapidez posible, dada la extrema volatilidad de los mercados monetarios y financieros, sobre todo en nuestro mundo actual globalizado e interconectado. También requieren de datos rápidos los responsables de política económica de otras instituciones europeas como la Comisión, y también existen necesidades de índole similar en los países (por ejemplo, para el diseño de políticas o la elaboración de los presupuestos).

Todos esos planteamientos de corto plazo de los países y de las instituciones europeas son incuestionables: responden a necesidades objetivas que no pueden ignorarse. Pero inevitablemente lo que está sucediendo es que esas necesidades obligan a utilizar estimaciones cada vez más provisionales y adelantadas de la contabilidad nacional y de variables como el PIB. Así en el PDE, el denominador que se utiliza para el cálculo de las ratios de los períodos más recientes, es el PIB de las estimaciones provisionales anuales y trimestrales de cuentas nacionales, que realizan las oficinas de estadística. Pero una parte de esos datos trimestrales no son estadísticos, sino que corresponden a previsiones basadas en métodos econométricos (previsiones cuyo peso ha ido aumentando conforme aumentaban las necesidades de información rápida: el ejemplo es la adopción en la Unión Europea de las denominadas estimaciones *flash*⁷).

Todo ello arroja mayores incertidumbres o dota de mayor provisionalidad a las ratios fiscales elaboradas por los países de la UE dentro del Procedimiento de déficit excesivo⁸.

4. La reforma de los criterios del Protocolo y el conjunto de medidas sobre la gobernanza económica

Los problemas que han tenido los indicadores son problemas de carácter técnico, pero también problemas en la forma en que se han aplicado y manejado por los responsables de la política económica. Cuando antes

mencionábamos lo que hemos denominado el problema del «numerador», es decir, la correcta delimitación de las Administraciones Públicas y las prácticas sesgadas de los países en el sentido de tratar de disminuir el peso del gasto público, nos estábamos refiriendo a problemas que tienen un contenido estadístico en primera instancia, pero también un contenido institucional o político subyacente.

El reconocimiento de esos errores en sus distintas dimensiones ha llevado a iniciativas recientes de las instituciones europeas en dos sentidos interconectados: de un lado, la reforma de los criterios técnicos de medición de los desequilibrios en los países (por ejemplo, tratando de paliar los errores descritos en nuestro artículo referidos al énfasis en los porcentajes y a la variable saldo, al abandono del criterio del endeudamiento...); de otro, una reforma de tipo institucional, que trata de mejorar el funcionamiento del sistema estadístico en Europa, dotándole de mayores medios, pero también de un marco normativo que garantice la suficiencia de recursos y la independencia de las instituciones, que es el verdadero reto futuro.

En este apartado nos centramos en los cambios sobre los criterios técnicos, a partir del denominado reglamento de la gobernanza europea, en tanto que los cambios en el sistema estadístico europeo se analizan en el apartado siguiente. En cualquier caso, también en el primer punto, las normas de gobernanza, nuestro énfasis se pone en el contenido estadístico y de metodología contable de esas normas. Un análisis desde una perspectiva de política macroeconómica se puede consultar en otros trabajos, como por ejemplo en el muy completo estudio de Uxó y Paul (2011) y de Schuknecht *et al.* (2011).

Centrándonos en esa normativa, la Comisión propuso el 29 de septiembre de 2010 un importante conjunto de normas destinadas a revisar la controvertida aplicación de los controles del déficit excesivo, reforzando los controles efectivos y reales sobre las finanzas públicas de los países miembros, y ampliando la supervisión al ámbito privado y general de la economía. La reforma fue

⁷ Estimaciones muy rápidas del PIB, disponibles en un período corto de tiempo (30/40 días) respecto al período de medición (trimestre). Sobre sus características, así como sobre algunos de sus aspectos controvertidos, puede verse CAMACHO y PÉREZ-QUIROS (2003) o DIRON (2008).

⁸ A esta característica se puede eventualmente unir una dificultad adicional que es, al igual que en las cifras del déficit, el riesgo de una posible influencia en las cifras del PIB de criterios no técnicos, sino de otra índole, destinados a magnificar las cifras del PIB y por lo tanto —entre otros objetivos— a reducir las ratios de los desequilibrios fiscales.

aprobada el 8 de noviembre por el Consejo, tras su paso por el Parlamento (véanse en el Anexo las referencias: UE, 2011b, c, d, e y f).

La reforma contiene tres elementos principales:

En primer lugar, en el ámbito fiscal, un refuerzo de la reglamentación adjunta al Pacto de estabilidad y crecimiento.

En segundo lugar, también en el ámbito fiscal, una importante iniciativa para orientar los marcos presupuestarios nacionales a las necesidades europeas.

El tercer elemento, y el más novedoso, es el Procedimiento de desequilibrio (macroeconómico) excesivo (PDME)⁹, que extiende los controles, hasta ahora centrados en el sector público, a una visión global de la economía.

- Respecto al primer subconjunto, se trata de modificar los criterios del PEC, tanto en la llamada «parte preventiva» como en la «parte correctiva» del PEC. Entre los aspectos más significativos de los cambios introducidos, que enlazan con el análisis crítico hecho con anterioridad, se encuentran:

El énfasis en el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas y no solo en el déficit (el crecimiento del gasto anual debe ser inferior a la tendencia de crecimiento para asegurar la convergencia efectiva hacia el objetivo a medio plazo).

Centrar más la atención en la deuda pública. Como antes señalamos, el control de la deuda pública tuvo un papel secundario en el pasado. Para garantizar mejor el respeto de la norma del PEC se fija ahora, para aquellos países que superen el 60 por 100, un nuevo requisito de «reducción suficiente» (la relación entre la deuda pública y el PIB se considera que disminuye suficientemente si el diferencial con respecto al valor de referencia se ha reducido en los últimos tres años a una tasa del orden de una vigésima parte por año), y se introduce una nue-

va sanción en caso de que este criterio no se verifique (0,2 por 100 del PIB, más una parte variable, el conjunto no superior al 0,5 por 100 del PIB).

— Los reglamentos mencionan los aspectos cualitativos y no solo cuantitativos. Así por ejemplo se mencionan: el control del «saldo presupuestario de las Administraciones Públicas ajustado en función del ciclo neto de las medidas puntuales y de carácter temporal», es decir, el déficit estructural; el de elementos para analizar la situación de la deuda a medio plazo (estructura de vencimientos y moneda de denominación de la deuda; reservas acumuladas y otros activos del Gobierno; garantías, especialmente vinculadas con el sector financiero... deuda privada en la medida en que pueda representar un contingente de pasivo para las Administraciones Públicas).

- El segundo bloque de iniciativas es en particular muy relevante porque se trata de «verificar la adecuación de los datos subyacentes de las cuentas públicas a las estadísticas del Protocolo». Abarca medidas que incrementan notablemente la obligatoriedad de los Estados miembros: disponer de sistemas de contabilidad pública completos y sistemáticos que abarquen todos los subsectores de las Administraciones Públicas; el cambio a la planificación presupuestaria plurianual; compromisos de transparencia sobre esta información por parte de los Estados miembros, responsabilidades, etcétera¹⁰.

En definitiva, este conjunto de ambiciosas y exigentes medidas trata de paliar el problema de la delimitación

⁹ En nuestro trabajo se ha añadido el término «macroeconómico» y la primera letra (M) en las siglas en español del nuevo procedimiento. La razón es simplemente para diferenciarlo de las siglas del Protocolo de déficit excesivo.

¹⁰ Se especifica que los Estados miembros «se asegurarán de la disponibilidad pública regular y oportuna de los datos fiscales de todos los subsectores de las Administraciones Públicas, publicarán los datos fiscales basados en el criterio de caja con una frecuencia mensual (trimestral para las Administraciones Locales), antes de que finalice el mes siguiente; publicarán una tabla de conciliación detallada que muestre los elementos de transición entre los datos con el criterio de "caja" y el criterio SEC95; deberán estar claramente establecidas las responsabilidades presupuestarias de las autoridades públicas en los diferentes subsectores de las administraciones; para todos los subsectores de las Administraciones Públicas, los Estados miembros publicarán información sobre los pasivos con grandes impactos potenciales en los presupuestos públicos...».

del sector público que ya se había mencionado. Se trata de evitar la política de ocultación y desviación de gasto público por parte de los países miembros, haciendo requerimientos muy estrictos y detallados, incluso sobre el tema de las empresas o entes públicos. Así se menciona la obligación de que «todas las operaciones de los fondos y los organismos extrapresupuestarios se integrarán en el proceso del presupuesto ordinario (...) Para todos los subsectores de las Administraciones Públicas, se publicará información sobre los pasivos con grandes impactos potenciales en los presupuestos públicos, incluidas las garantías del Gobierno (...) y los pasivos derivados de operaciones de las empresas públicas, incluyendo su alcance y la probabilidad y la fecha de vencimiento potencial de los gastos».

- Respecto al tercer aspecto del programa, aunque tiene menor interés desde la perspectiva de nuestro trabajo, es sin duda una de las grandes novedades de las reformas emprendidas en este sistema de vigilancia. Simplemente indicar que lo que supone es extender la coordinación de la Unión Europea al conjunto del sistema económico y no solo, como hasta ahora, a la parte del sector público. Se establece entonces un nuevo sistema de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, el PDME, que funcionaría junto con la vigilancia presupuestaria (renovada) del Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC).

De manera similar al PEC, el PDME tiene una parte preventiva y una correctora:

i) La preventiva funcionaría a partir de un mecanismo de alerta basado en un cuadro compuesto por un número limitado de indicadores estadísticos, y en el caso de que se dispares esas alertas estadísticas, un análisis en profundidad de los orígenes de los desequilibrios.

La propuesta sobre indicadores abarca en la actualidad siete categorías básicas:

— Tres de ellas que servirían para vigilar los riesgos de los desequilibrios externos, especialmente en la medida que reflejen pérdidas de competitividad —variable clave en los objetivos a medio y largo plazo de la UE—: saldo de la balanza por cuenta corriente en proporción

al PIB; situación de endeudamiento con respecto al resto del mundo, y variaciones en el tipo de cambio efectivo real, basado en los costes laborales unitarios.

— Cuatro tipos de indicadores referentes a desequilibrios internos: evolución de los precios reales de la vivienda —o en su defecto, el valor añadido en el sector de la construcción—; deuda del sector privado como porcentaje del PIB; variaciones en el crédito al sector privado, y deuda del sector público como proporción del PIB (el indicador ya incluido en el Protocolo).

ii) Como resultado de ese análisis, el Consejo podría declarar la existencia de un «desequilibrio excesivo», lo que daría lugar a la parte correctiva del PDME. Las medidas correctoras de esos desequilibrios excesivos se plasman en sanciones o multas anuales a los Estados miembros que repetidamente no siguieran las recomendaciones del Consejo.

Como puede verse es un cambio de filosofía muy importante y un reforzamiento del sistema estadístico que debe respaldar la política europea, ya que ahora los países deben proporcionar no solo indicadores y datos sobre las finanzas públicas, sino además sobre otros aspectos de la economía. Cabe señalar el peso reforzado de las cuentas nacionales como suministradoras de datos, por ejemplo en la medición de la competitividad a partir de los «costes laborales unitarios», que son un combinado de fuentes contables (remuneración de asalariados, valor agregado bruto y empleo) o el caso de la construcción, en el que aparece como indicador el VAB de esta actividad medido por las cuentas nacionales.

5. Las implicaciones estadísticas del nuevo marco

Procede ahora hablar de las implicaciones estadísticas de estas reformas. Implicaciones que son muy relevantes: no es posible pensar en una reforma a fondo de los criterios de supervisión económica, sin una fuerte revisión del sistema estadístico europeo.

En abril de 2011 se publicó una comunicación de la Comisión Europea (CE, 2011) titulada «Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas».

En esa comunicación se viene a entonar, con mayor claridad que nunca, un *mea culpa* de las instituciones europeas en cuanto a las deficiencias del sistema estadístico que se ha venido aplicando, para la medición, sobre las finanzas públicas de los países miembros y del sistema de supervisión de esas estadísticas.

En el comunicado se indica, inicialmente, que el objetivo es «establecer una estrategia que ofrezca a la Unión Europea un marco de gestión de la calidad de las estadísticas, en relación con una mejor coordinación de la política económica, que incluya mecanismos para garantizar una alta calidad de los indicadores estadísticos». En realidad, detrás de tan genéricas afirmaciones lo que se encuentra es el reconocimiento de los errores cometidos:

«Las recientes evoluciones, en particular la inexactitud de las estadísticas de déficit y deuda públicas de Grecia, han demostrado, sin embargo, que el sistema de estadísticas fiscales no ha reducido suficientemente el riesgo de que los datos notificados a Eurostat no tengan una calidad suficiente». (...) «En el contexto de la reciente crisis financiera, los puntos débiles relativos a la calidad de los datos previos de la contabilidad pública, y su integración estadística en el proceso de presentación de informes del Protocolo, se agravaron por las debilidades de las actuales disposiciones en materia de gobernanza estadística».

Mucho más tajante es el documento cuando extiende los problemas de falta de calidad al conjunto del sistema estadístico (no solo a las cuentas públicas): «Las lecciones aprendidas se refieren también a la credibilidad de los sistemas estadísticos nacionales y del sistema estadístico europeo en su conjunto».

Ya con anterioridad a la crisis, aunque de manera muy tímida, habían ido planteándose alternativas que trataban de mejorar el funcionamiento de las estadísticas europeas. En 2005 se había aprobado un marco general para la calidad de las estadísticas europeas: la adopción del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Lo que sucede es que la aplicación y el control del Código se basaban en gran medida en un enfoque

autorregulador (autoevaluaciones y planes nacionales de aplicación). Es decir, en un compromiso de buenas intenciones por parte de los países.

Pero, como ya hemos señalado en la primera parte de este trabajo, esos compromisos sirven de poco cuando intereses de país, de gobierno o de instituciones supranacionales se interponen en el camino de las estadísticas.

Por ello, ya en 2009 (con el Reglamento (CE) n.º 223/2009, que entró en vigor el 1 de abril) se trató de reforzar la base jurídica y añadir una evaluación externa, basada en la creación del Comité consultivo europeo para la gobernanza estadística y el Comité consultivo estadístico europeo. Posteriormente, se complementan estos cambios en agosto de 2009 con la aprobación de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, denominada sobre el «método de elaboración de las estadísticas de la Unión Europea: una visión para la próxima década» (Comisión Europea, 2009b). En la misma se traza un panorama a medio plazo de la responsabilidad de la estadística, y se aboga por dotar a las instituciones estadísticas de una mayor autonomía y capacidad de actuación.

Pero todas estas declaraciones y normativas, repletos de buenas intenciones, quedan superados por la contundencia de la crisis y casos como el de Grecia, ya comentado — véase apartado 2 —. Es verdaderamente a partir de ese momento, con la crisis de Grecia y sus estadísticas macro falseadas, cuando las instituciones europeas y los países deciden llevar a cabo una reforma en profundidad del sistema estadístico. El primer fruto de esa corriente es la iniciativa de agosto de 2010, por la que se aprueba por el Consejo la ampliación de las competencias de Eurostat en el ámbito de las estadísticas fiscales (Comisión Europea, 2009b).

Posteriormente, el ya descrito paquete de medidas sobre la gobernanza europea, de septiembre de 2010, viene de nuevo a poner de manifiesto la necesidad de reformar y reforzar los sistemas estadísticos. Recordemos por un lado, el punto en el que se habla de «la creación de marcos fiscales nacionales de calidad y, en

particular, la necesidad de establecer sistemas de contabilidad pública sujetos a un control interno y mecanismos de auditoría adecuados, que cubran exhaustiva y coherentemente todos los subsectores de las Administraciones Públicas». Pero también el hecho de que, al haberse ampliado la supervisión a un marco macroeconómico general, los países se van a ver obligados a proporcionar estadísticas de calidad sobre otros aspectos del sistema económico: costes laborales, estadísticas del sector de la construcción y vivienda, sector exterior, etcétera.

Finalmente se llega al comunicado, 15 de abril de 2011, de la Comisión Europea (véase UE, 2011a) en el que se trata de dar un nuevo impulso al funcionamiento del sistema estadístico, impulso que la Comisión ha concretado en tres iniciativas:

i) La modificación del Reglamento (CE) n.º 223/2009 para reforzar las disposiciones relativas a la independencia de los miembros del SEE, exigir que los institutos nacionales de estadística desempeñen un papel activo en la definición de los requisitos de calidad de las fuentes de datos administrativos, y establecer un marco jurídico para el diseño y la aplicación de los nuevos compromisos sobre la confianza en las estadísticas.

ii) La revisión del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas para distinguir entre principios que deben aplicar los miembros del SEE y principios relacionados con el entorno institucional que deben aplicar las administraciones de los Estados miembros, y, finalmente, la modificación de la Recomendación de la Comisión de 25 de mayo de 2005 relativa a la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad.

iii) La modificación de la Decisión 97/281/CE, sobre el papel institucional de Eurostat, para ponerla en consonancia con el marco de gobernanza actual ya aplicado.

Todo ello, irreprochable como declaración de intenciones, pero a lo que cabe poner varios «peros»: el primero es que, dados los complejos procedimientos administrativos que imperan en las instituciones europeas, para la

aprobación de normas y reglamentos, existe el riesgo de que la puesta en marcha de esas iniciativas pueda demorarse tanto que quede obsoleta ante la dinámica de los cambios económicos. Un segundo problema es de tipo institucional: la consecución de una verdadera capacidad de funcionamiento y una autonomía de las instituciones, en nuestro enfoque, de las instituciones estadísticas. Volveremos sobre este tema en nuestra reflexión final, ya que es el verdadero problema latente en el funcionamiento del sistema estadístico europeo.

No nos resistimos, sin embargo, a añadir otro pero, que queda como asignatura pendiente al no haberse contemplado en las reformas: nos referimos al tema, ya mencionado, de las técnicas de estimación del PIB y su papel en los indicadores estadísticos.

Como antes señalamos, es un tema mucho más amplio y que queda fuera del alcance de nuestro trabajo, pues simplemente apuntar aquí la necesidad de que los países y las instituciones europeas continúen trabajando en la línea de mejorar los procesos de elaboración de las cuentas nacionales en las estimaciones trimestrales y avanzadas. Una posible vía para reducir la provisionalidad o incertidumbre de las cifras sería un cambio de enfoque en las técnicas de estimación del PIB, dando mayor peso a métodos de contraste entre variables de demanda y variables de oferta —aunque fuera a un nivel simplificado o agregado—, complementando o matizando los procedimientos rápidos de estimación basados en modelos econométricos e indicadores, como los muy ambiguos «índices de disponibilidad» o de consumo aparente.

6. Reflexión final: el futuro de la estadística en la Unión Europea

En este trabajo se analizan dos tipos de crisis: la crisis económica, que ha venido afectando a una buena parte de la economía internacional y que sigue haciéndolo con caracteres muy singulares en el ámbito objeto de nuestro estudio, que es el de la Unión Europea; y la crisis en los sistemas estadísticos que se habían creado

en la UE, precisamente para prevenir la aparición de desequilibrios presupuestarios y situaciones como las que han conducido a la actual crisis de la deuda soberana de los países europeos. Pero las deficiencias del sistema estadístico, no solo han tenido ese problema de no resultar operativas para detectar los desequilibrios, es que, en alguna medida, pueden haber contribuido al agravamiento de aspectos de la crisis en la economía. Porque el desconocimiento o la confusión sobre la intensidad real de los desequilibrios presupuestarios y sobre los niveles de endeudamiento públicos, puede haber favorecido el que se haya venido actuando mediante políticas fiscales excesivamente expansivas, que han resultado a la larga contraproducentes para el conjunto del sistema económico y han agravado los efectos de la crisis económica.

La responsabilidad de las ineficiencias estadísticas recae sobre las instituciones que, o bien han falseado las estadísticas de base (sobre todo en ámbitos nacionales mediante la ocultación de datos) o bien han utilizado de manera incompleta y parcial los indicadores y normas contables. En este segundo punto hay una responsabilidad compartida de las instituciones europeas y nacionales, en los casos que hemos mencionado en el apartado 3 de este trabajo: el énfasis en la cifra del saldo fiscal y no de sus componentes; en los porcentajes sobre el PIB y no en los valores absolutos; en la marginación del criterio de la deuda pública; en la utilización interesada de los criterios del SEC95 para contabilizar lo que se incluía en las Administraciones Públicas...

En descargo de las instituciones europeas y especialmente de Eurostat, hay que señalar que su actuación se ha visto condicionada por dos aspectos: por un lado, la falta de recursos que ha limitado su capacidad real de control de los datos de los países, como se pone en evidencia simplemente comparando las plantillas de técnicos de Eurostat con responsabilidad en la fiscalización de los datos, con el número de países a supervisar (los 27 de la Unión Europea, además debiendo supervisarse distintas cifras a lo largo de un

mismo período); por otro, ha carecido de un poder institucional adecuado, especialmente frente a los intereses nacionales de los países. Ambos aspectos están en vías de solución, al menos parcial, a partir del aumento de recursos y de nuevas normas estadísticas e institucionales generadas por las reformas de la gobernanza que se han comentado en este artículo (véase Eurostat, 2011).

Pero los problemas que aquí se han mencionado no se circunscriben solo a la Oficina europea de estadística, sino que afectan también a las instituciones estadísticas de los países miembros. Podemos decir que las oficinas nacionales de estadística se enfrentan a condicionantes similares a los de Eurostat, aunque con los lógicos matices diferenciadores: se enfrentan también a limitaciones e insuficiencia de recursos; y se enfrentan también a problemas institucionales de falta de la necesaria autonomía y de la adecuada capacidad de control y gestión, aunque en este caso frente a otras instituciones nacionales. La cuestión es si las oficinas estadísticas nacionales van a tener también, como parece que tendrá Eurostat en un futuro próximo, capacidad de actuación y autonomía suficientes para desarrollar su labor. Pero esto, hoy por hoy, sigue siendo una utopía; por un lado, porque la estadística oficial está sufriendo lógicamente las restricciones que afectan al conjunto de las partidas del gasto público como consecuencia de la crisis; pero sobre todo porque los organismos estadísticos nacionales se mueven en esquemas legales y administrativos bastante rígidos, que resulta difícil de modificar y que lastran su independencia y autonomía de actuación.

En una perspectiva de largo alcance, lo que estas crisis han puesto en cuestión es todo el sistema europeo de estadísticas macroeconómicas, que debería haber sido una de las piedras angulares del Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC) y de la estrategia a largo plazo hacia una verdadera Unión Económica. De cara al futuro, los problemas no desaparecerán hasta que no se logre concienciar a los poderes públicos en

las instituciones europeas, en los países e incluso en las regiones (en aquellos Estados descentralizados estadísticamente) de la conveniencia, o incluso de la necesidad, de contar con un sistema estadístico potente y autónomo como garantía para detectar y valorar adecuadamente la verdadera situación de la economía en cada momento.

Referencias bibliográficas

- [1] BOONSTRA, W. (2005): «The Stability and Growth Pact in Need of Reform», *Intereconomics*, 40-1, 4-21.
- [2] CAMACHO, M. y PÉREZ-QUIROS, G. (2003): «Introducing the Euro-sting: Short Term Indicator of Euro Area Growth», Banco de España, Documentos de Trabajo. N.º 0807, 2008.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2009): «Sustainability Report. 2009», *European Economy* 9|2009.
- [4] CONSEJO EUROPEO (2011): «Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011, relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014)». *Diario Oficial de la Unión Europea* 19.7.2011 C 212/1
- [5] DIRON, M. (2008): «Short Term Forecasts of Euro Area Real GDP Growth —An Assessment of Real Time Performance Based on Vintage Data», *Journal of Forecasting*, volumen 27, páginas 371-390.
- [6] EUROSTAT (2010): «Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA95». Third edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
- [7] EUROSTAT (2011): «The Role of Eurostat in the European Union». 11th OECD Accruals Symposium, Paris, marzo 2011, OCDE.
- [8] GIRARDI, A. y PAESANI, P. (2008): «Structural Reforms and Fiscal Discipline in Europe», *Transition Studies Review*, 15-2, 389-402.
- [9] GOBIERNO DE ESPAÑA (2011): «Programa de Estabilidad. España. 2011 - 2014» (Disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/01_programme/es_2011-04-29_sp_es.pdf).
- [10] LEMMER, A. y STEGARESCU, D. (2009): «Revenue Windfalls and Expenditure Slippages: Disappointing Implementation of the Reformed Stability and Growth Pact», *Intereconomics*, 44-3, 159-165.
- [11] SCHUKNECHT, L. (2005): «Stability and Growth Pact: Issues and Lessons from Political Economy», *International Economics and Economic Policy*, 2-1, 65-89.
- [12] SCHUKNECHT, L.; MOUTOT, P.; ROTHER, P. y STARK, J. (2011): «The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform», *ECB Occasional Paper Series*, número 129, septiembre 2011.
- [13] UXÓ, J. y PAÚL, J. (2011): «Las propuestas de reforma en la gobernanza económica, el funcionamiento de la UEM y la crisis económica», *Boletín Económico de ICE*, número 3004, 1 al 15 de enero de 2011.

ANEXO

Textos legales y recomendaciones de las instituciones europeas vinculados al plan de estabilidad y crecimiento

| Referencia en el texto | Referencia completa | Diario oficial (si procede) |
|-------------------------|--|-----------------------------|
| UE (1992) | Tratado de la Unión Europea. (Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: 2008). | L 115 de 9/05/2008 |
| UE (1993) ¹ | Reglamento (CE) n.º 3605/93 relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. | L 332 de 1/12/1993 |
| UE (1996) | Reglamento (CE) n.º 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC95). | L 310 de 30/11/1996 |
| UE (1997a) ² | Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. | L 209 de 2/08/1997 |
| UE (1997b) ³ | Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. | L 209 de 2/08/1997 |
| UE (1997c) | Resolución del Consejo de Europa del 17 junio de 1997 sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento. | C 236 de 2/08/1997 |
| UE (2005) | Recomendación de la Comisión, de 25 de mayo de 2005, relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad, COM (2005) 217 final. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0217:Es:HTML) | |
| UE (2009a) | Reglamento (CE) n.º 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea | L 87/164 de 31/03/2009 |
| UE (2009b) | Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el método de elaboración de las estadísticas de la UE: una visión para la próxima década. Bruselas, 18 de agosto de 2009, COM (2009) 404 final. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0404:FIN:Es:PDF) | |
| UE (2010) | «Informe de la Comisión, de 8 de enero de 2010, sobre las estadísticas de déficit y deuda públicos de Grecia», COM (2010) 1 final. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OM:2010:0001:FIN:EN:PDF) | |
| UE(2011a) | Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas. COM (2011) 211, 15 abril, 2011(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0211:FIN:ES:PDF) | |
| UE (2011b) | Consejo Europeo: «Economic governance: Council adopts legal texts». (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/125952.pdf) | |
| UE (2011c) | «Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area» 2010/0278 (COD)PE-CONS 28/11 | |
| UE (2011d) | «Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure» 2010/0279 (COD)PE-CONS 29/11 | |
| UE (2011e) | «Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions». 2010/0280 (COD)PE-CONS 30/11 | |
| UE (2011f) | «Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances» 2010/0281 (COD)PE-CONS 31/11 | |

NOTAS:

¹ Modificado en diferentes ocasiones: Reglamento (CE) n.º 475/2000 del Consejo (DO L 58 de 3.3.2000); Reglamento (CE) n.º 351/2002 de la Comisión (DO L 55 de 26.2.2002); Reglamento (CE) n.º 2103/2005 del Consejo (DO L 337 de 22.12.2005); Reglamento (CE) n.º 479/2009 del Consejo (DO L 145 10.6.2009) y finalmente en 2011: véase en este anexo referencia: UE (2011b).

² Modificado entre otros por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 de 27 junio de 2005 (L 174 7.7.2005). La última modificación corresponde a 2011 (véase en este Anexo referencia: UE, 2011c).

³ Modificado entre otros por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 de 27 junio de 2005 (L 174 7.7.2005). La última modificación corresponde a 2011 (véase en este Anexo referencia: UE, 2011d).

Nueva colección



AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES



La obra es una guía para cualquier empresa y profesional que desee participar en los proyectos financiados por los organismos multilaterales de desarrollo (OMD).

Se detallan los mecanismos para la identificación de oportunidades, los sistemas de contratación para las diferentes vertientes (proyectos de asistencia técnica, suministros u obras) y la estrategia para acceder con éxito a este mercado especializado.

Con esta publicación se inicia la colección Manuales ICEX-CECO fruto de la colaboración editorial entre el Instituto Español de Comercio Exterior y el Centro de Estudios Económicos y Comerciales.

624 páginas
Formato: 210 x 250 mm
PVP: 32 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-721-5

Encuentre nuevas oportunidades en las instituciones multilaterales

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.

Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID - tel.: 91 349 1888
c.e.: libreria@icex.es - www.icex.es/publicacionesicex-libreria



El mundo es tu mercado