

Los usos de las cuentas nacionales al nivel de la Unión Europea

Alfredo Cristóbal

Director General de Productos Estadísticos. INE

El desarrollo de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria trajo consigo, desde el principio, la necesidad de disponer de una gran cantidad de información estadística, exhaustiva, fiable y comparable, con la que afrontar las grandes decisiones en materia de política económica de la Unión. En ese terreno, las cuentas nacionales han jugado un papel primordial, extendiéndose su uso a numerosos ámbitos tanto administrativos como de toma de decisiones. Muchos son los obstáculos que los contables nacionales han tenido que salvar durante esta carrera, tanto de índole metodológica como de disponibilidad de fuentes estadísticas de base con las que elaborar las cuentas nacionales. Fruto del trabajo realizado en los países, de forma conjunta con las instituciones de la Unión Europea, como resultado, puede decirse que, a día de hoy, las cuentas nacionales tienen un grado de exhaustividad o completitud muy elevado en todos los países de la Unión Europea y que la comparabilidad de los agregados contables entre los estados miembros es, asimismo, muy alta.

A continuación se detallan algunos de los usos de las cuentas nacionales al nivel de la Unión Europea, quizá los más relevantes.

POLÍTICA DE RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

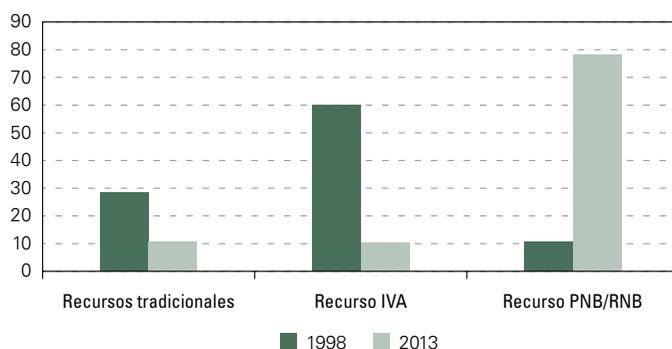
A finales de la década de 1980, los recursos propios que tenía la entonces Comunidad Económica Europea eran bastante reducidos. Fundamentalmente, estaban basados en distintos aranceles y tasas así como en la cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido que

recaudaba directamente la Unión como impuesto propio. La necesidad de aumentar el presupuesto de ingresos para poder realizar un número mayor de políticas de gasto condujo a introducir un nuevo recurso en febrero de 1988. Era el denominado *cuarto recurso* o *recurso complementario* por el que los estados pagarían a la Comunidad una parte proporcional de la riqueza que generaban anualmente. El agregado que se tomó como referencia fue el Producto Nacional Bruto (actualmente es la Renta Nacional Bruta). Fue el primer uso administrativo que la Comunidad Europea hacía de las cuentas nacionales. Así, los países grandes como Alemania o Francia contribuirían más, y los países pequeños como Bélgica o Luxemburgo aportarían una cantidad menor.

En aquel momento, este recurso supuso apenas un 11% del presupuesto de ingresos, pero actualmente supone más de las tres cuartas partes de dicho presupuesto.

En el último ejercicio auditado, por el Tribunal de Cuentas Europeo, en el año 2013, los ingresos por recursos propios de la Unión Europea fueron de 140.000 millones, de los que 110.000 correspondieron al cuarto recurso. La Renta Nacional Bruta de España es aproximadamente un 7,7% de la Renta total de la Unión Europea, por lo que el pago que España tuvo que afrontar debido a este recurso ascendió a casi 8.500 millones de euros, siendo el quinto país

Gráfico 1. Participación recursos propios en el Presupuesto



Fuente: Comisión Europea.

que más dinero ingresó en las arcas europeas, detrás de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

El gráfico 1 muestra cómo ha variado la participación de cada recurso en el presupuesto de la UE entre 1988 y 2013.

Además, el límite del presupuesto de la Comisión Europea se fija a través de la Renta Nacional Bruta del total de la Unión Europea. Así, para el período 2014-2020, el presupuesto de la Unión no puede superar el 1% de la Renta Nacional Bruta total, siendo además descendente para cada año, comenzando en el 1,03% en 2014, y terminando en un 0,98% en 2020. En total está previsto un presupuesto ligeramente inferior al billón de euros para el total del período.

POLÍTICA DE GASTO DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

La aplicación de las distintas políticas de gasto de la Unión Europea determina las cantidades que cada ejercicio reciben los estados miembros como retorno del presupuesto de la Unión bajo lo que se denominan “fondos europeos”. Estas políticas son muy diversas: agricultura, desarrollo rural, política regional, transportes, empleo, energía, asuntos sociales, investigación, relaciones exteriores, etc. El reparto de las cantidades destinadas a cada programa se realiza a través de una serie de indicadores de diversa naturaleza. En los últimos años, España es el segundo país de la Unión Europea que más ingresos percibe de aquella, detrás de Francia.

Una de las políticas de gasto más importantes de la Unión Europea es la política regional, mediante la cual trata de reducir las disparidades entre las regiones de mayor y menor renta por habitante, con el objetivo de cohesionar el crecimiento económico en todo el territorio. Los fondos que se reparten en esta política de gasto son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, y los indicadores que se utilizan para determinar qué regiones o países pueden acceder a estos fondos provienen de las cuentas nacionales. En 2013, la Unión Europea repartió más de 31.000 millones en fondos FEDER y casi 12.000 millones más en el Fondo de Cohesión.

A los fondos FEDER pueden acceder, prioritariamente, las regiones (en España las Comunidades Autónomas) que tienen un PIB por habitante medido en paridad de poder de compra igual o inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Se computa siempre una media de 3 años para evitar datos extremos. En la actualidad, en España, únicamente Extremadura

posee un PIB por habitante medido en paridad de poder adquisitivo menor del 75%, por lo que es la única región que prioritariamente puede acceder a estos fondos. En el período 2006-2013, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia se beneficiaron también de estos fondos y, previamente, entre 2000 y 2006, hasta 11 comunidades autónomas tuvieron acceso a éstos.

Al Fondo de Cohesión pueden acceder todos los estados miembros que tengan una Renta Nacional Bruta por habitante medida en paridad de poder adquisitivo igual o inferior al 90% de la media de la Unión Europea. Actualmente, España supera dicho umbral, por lo que no tiene acceso a estos fondos.

Debe destacarse que el cálculo de la media europea incorpora todos los países que sean estados miembros en cada momento. Los procesos de adhesión de países a la Unión Europea con menos renta que la media (en 2004 y en 2007), y asimismo con importantes volúmenes de población, han reducido la renta media por habitante de la Unión y, por lo tanto, han producido un efecto estadístico negativo para muchas regiones y países que, antes de un proceso de adhesión, tenían un PIB por habitante por debajo del 75% o 90% de la media y automáticamente lo pasan a tener por encima, al contabilizar los nuevos países que se adhieren. Este efecto estadístico hizo que, en 2006, España dejara de percibir el Fondo de Cohesión y que, de las 11 regiones que percibían Fondos FEDER, el cupo se redujera a cuatro (las antes mencionadas).

EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y EL PROCEDIMIENTO SOBRE DÉFICITS EXCESIVOS

Uno de los pilares relevantes que debía conducir a la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria era el seguimiento y control de las finanzas públicas de los estados miembros que evitara que aquellos entraran en niveles de déficit público o de deuda pública elevados y no controlados. De esta manera se podrían reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y sostenido de los estados que condujera a la creación de empleo.

El Tratado de la Unión Europea en 1992 incluyó un artículo (artículo 104) que decía que los estados miembros evitarán déficits excesivos, especificando los límites del 3% sobre el PIB para el déficit público y del 60% sobre el PIB para la deuda pública de cada estado miembro, especificando además el protocolo que se debería seguir en el caso de que los países superaran dichos umbrales, estableciendo posibles sanciones. Estos límites que determinaban unas finanzas públicas saneadas se aplicaron, en primer

lugar en 1999, como un criterio de convergencia exigible a los estados que quisieran entrar en la Unión Monetaria y, posteriormente, en aplicación del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento como una exigencia necesaria para el mantenimiento de un crecimiento sostenido y la creación de empleo.

Formalmente hablando, el déficit público y la deuda pública son dos agregados de las cuentas nacionales. El primero es lo que técnicamente se denomina necesidad de financiación del sector de las administraciones públicas (capacidad en el caso de que sea positivo o superávit) y responde a la diferencia entre ingresos y gastos no financieros de las administraciones públicas. Por su parte, la deuda pública es el valor nominal del stock de obligaciones brutas de las administraciones públicas en efectivo y depósitos, préstamos y títulos que no sean acciones salvo los productos financieros derivados.

La estimación de estos dos agregados ha sido, desde el principio, muy compleja. Los Sistemas Europeos de Cuentas vigentes en cada momento han sido claramente insuficientes para asegurar la comparabilidad de los datos de déficit y deuda pública de los esta-

dos miembros, por lo que la Unión Europea ha tenido que promulgar reglamentos en distintas ocasiones (1993, 2005, 2009 y 2014) y, asimismo, elaborar un manual práctico continuo que sirviera de base a los contables nacionales y en el que recoger los acuerdos entre expertos sobre determinados aspectos de las cuentas de las administraciones públicas.

Dos hechos marcaron un antes y un después en la utilización de estos agregados contables para la toma de decisiones en la Unión Europea.

En primer lugar, el “caso Grecia” de 2009 (ya hubo otro anterior de menor impacto en 2005) puso en entredicho si las fuentes estadísticas básicas que disponían los países para realizar sus cuentas públicas eran de suficiente calidad o no. La Comisión realizó un control más exhaustivo a los estados, si bien se pudo constatar que lo ocurrido en Grecia fue un hecho aislado y sin riesgos de contagiarse al resto. Aun así, la Comisión pasa de realizar controles ex-post (correctivos) a controles ex-ante (preventivos).

Por otro lado, la crisis financiera. La Comisión había puesto mucho hincapié en el control del déficit público. Hasta entonces, los escasos datos de déficit público excesivo que se habían dado no habían resultado, elevados, en datos, ni en impactos, notables. Sin embargo, a partir de 2008 y, más claramente, de 2009, muchos estados muestran déficits por encima del 10%, estimándose que estos registros se iban a seguir manteniendo durante un número de años. A partir de aquí, la importancia del control de las finanzas públicas pasa del déficit a la deuda pública. Los elevados registros de déficit tienen como consecuencia aumentos importantes en los stocks de deuda, de forma que, al final de la crisis, los países podrían volver a tener déficits contenidos, pero sus stocks de deuda adquiridos durante la crisis serían muy elevados.

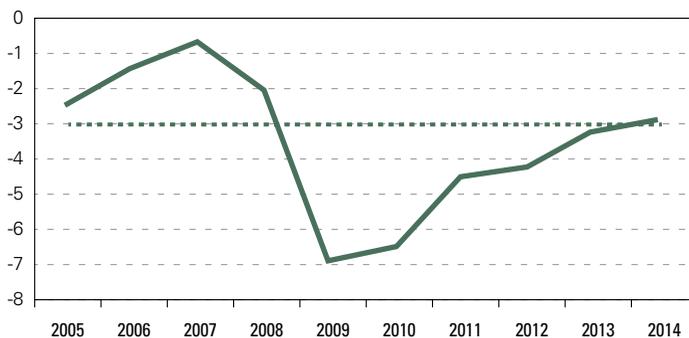
Los gráficos 2 y 3 muestran la evolución del déficit público y de la deuda pública de los estados de la Unión Europea en su conjunto:

Como puede apreciarse, después de cinco años con déficit excesivo en la Unión Europea, este flujo ya se ha reducido y en 2014 presenta un dato ligeramente inferior al 3 por ciento. Sin embargo, los elevados déficits de los años de crisis han elevado el stock de deuda pública a niveles cercanos al 90% del PIB.

EL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

Una de las lecciones aprendidas de la crisis ha sido el que es necesario realizar un seguimiento exhaustivo y continuo de un conjunto mayor de indicadores que reflejen los posibles desequilibrios económicos in-

Gráfico 2. Déficit público (% s/PIB)



Fuente: Comisión Europea.

Gráfico 3. Deuda pública (% s/PIB)



Fuente: Comisión Europea.

ternos, externos o de competitividad de los estados miembros. Así, por ejemplo, muchos países acumularon durante el periodo de expansión anterior a la crisis financiera grandes déficits de sus balanzas de pagos con repercusión en elevados volúmenes de deuda externa (especialmente privada) o bien no tuvieron muy en cuenta los indicadores de competitividad de sus economías, hechos que han determinado un mayor impacto de la crisis en sus economías y una peor situación relativa a la hora de afrontar la salida de la crisis.

De esta manera, a finales de 2011, la Comisión define una tabla de indicadores que rellenará anualmente en el mes de octubre con datos de los países, de cara al denominado semestre europeo y, a la vez, establece unos umbrales para cada indicador de forma que los países que los superen incurrirán en desequilibrios. Finalmente, regula un procedimiento, el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, (MIP por sus siglas en inglés) por el que los países deberán llevar a cabo medidas para eliminar los desequilibrios que muestre la tabla de indicadores o bien asumir sanciones en el caso de que no lo hagan o no consigan eliminarlos.

Aparte de otros indicadores de gran relevancia, la tabla de referencia contiene un número de indicadores que provienen de las cuentas nacionales. Al ya conocido dato de deuda pública que también está incluido en la tabla, se unen indicadores principales

como la balanza por cuenta corriente (saldo de la cuenta del resto del mundo), la participación en el mercado de la exportación, los costes laborales unitarios (relación entre la remuneración y la productividad) o el total de obligaciones (pasivos) del sector financiero. Además, como indicadores auxiliares aparecen el crecimiento del PIB en volumen, el peso de la inversión total y de la construcción residencial en el PIB o el crecimiento de la productividad del factor trabajo.

La tabla 1 muestra una sinopsis de los desequilibrios de cada país en el último informe MIP de la Comisión de octubre de 2014. Las casillas marcadas en verde oscuro indican que el valor de referencia está fuera de los límites establecidos para el equilibrio.

Como conclusión, los indicadores basados en las cuentas nacionales están siendo cada vez más utilizados en el ámbito de la Unión Europea, tanto para aspectos administrativos como para la toma de decisiones en materia de política económica.

Asimismo, los estados miembros han tomado nota de este uso intensivo de las cuentas nacionales en la Unión Europea y, a escala doméstica, son muchos, a día de hoy, los usos que se realizan también de estos indicadores. En el caso de España, marcos como la financiación de las comunidades autónomas o la aplicación de la Ley de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera, entre otros, utilizan información de las cuentas nacionales para sus cometidos.

Tabla 1. Desequilibrios macroeconómicos por países

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	
Balanza por cuenta corriente																													
Posición de inversión internacional																													
Tipo de cambio efectivo real																													
Participación en el mercado de la exportac.																													
Costes laborales unitarios																													
Precio de vivienda deflactados																													
Flujo de crédito al sector privado																													
Deuda del sector privado																													
Deuda pública																													
Tasa de desempleo																													
Pasivos del sector financiero																													

Fuente: Comisión Europea.