

# ESPAÑA Y EUROPA: LOS PROBLEMAS DE LA CONVERGENCIA

Rafael Alvarez Blanco (1)

## I. INTRODUCCION

**E**STA sesión del Seminario fue concebida como un homenaje a Julio Alcaide y Antoni Espasa, premios de Economía Jaime I, 1991. En esta síntesis de lo allí expuesto, el autor reitera su felicitación a estos queridos maestros y amigos, cuyo reconocimiento a tan alto nivel es percibido como distinción propia por todos los que nos dedicamos a la estadística económica, especialidad que tiene en ambos sus más cualificados representantes. Quede pues constancia de esa satisfacción, alejada, por otra parte, de cualquier espíritu corporativo.

Se trataba de dar respuesta al interrogante ¿qué hemos aprendido sobre la coyuntura económica?, desde la perspectiva de las respectivas experiencias profesionales de los participantes en la mesa redonda. Esta intervención se centró en un tema que entonces se anunciaba como de *actualidad*. A saber, los problemas planteados por la medición de los criterios de convergencia contenidos en el *proyecto* de Tratado de la Unión Europea, aprobado en Maastricht en diciembre de 1991 y el seguimiento de nuestra posición relativa a través de la consulta de determinadas estadísticas de síntesis, no coyunturales.

(Poco podía imaginar el autor de estas notas el día de la intervención que se reseña hasta qué punto dicha actualidad iba a confirmarse semanas después, y la certeza de que el Tratado era entonces, y es por el momento, un mero proyecto) (2).

## II. LA MEDICION DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA

En lo que sigue, se realizan algunas reflexiones sobre la medición de los criterios de convergencia aprobados en Maastricht, sin entrar en consideraciones sobre la suerte que aguarda al Tratado. Cualquiera que sea ésta, siempre tendrá interés saber los problemas implícitos en las condiciones que, según los firmantes del proyecto, deberían cumplir los países para pasar a la tercera fase de la unión económica y monetaria (3).

Entre los *problemas* que deben afrontar los países cuya incorporación desde el primer momento al «grupo de cabeza» no es obvia, figurarán los siguientes.

### 1. De carácter general

A) Los derivados del *carácter normativo* de los citados criterios. No es fácil encontrar precedentes de un texto legal que, de forma tan rotunda, fije unas condiciones tan precisas para ser o no ser (es decir, que un país entre o no en la unión económica y monetaria). El valor decisorio de estos criterios es evidente, y ello es así a pesar de algunos considerandos del Tratado, que abren la posibilidad de atenuar el rigor en determinadas condiciones, y de la negociación política, que sin duda habrá de producirse a la hora de descartar la incorporación a la tercera fase de determinados países. Es, pues, importante la adecuada medición de los criterios de convergencia, y grande la responsabilidad de los que la lleven a cabo, máxime cuando sus resultados estarán sujetos a un riguroso control por los organismos comunitarios.

B) Los derivados de que se ha intentado plasmar de forma inequí-

voca todas las *especificaciones técnicas* necesarias para la correcta delimitación de las variables a tener en cuenta en los criterios, lo que deja poco margen a «interpretaciones». Así, a pesar de que el texto actual es muy preciso en sus referencias conceptuales, como queda en evidencia cuando se consultan los artículos 109J, 104C, y los protocolos sobre los criterios de convergencia en general y sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo, no está excluido el incorporar protocolos adicionales para precisar lo que no haya quedado claro (4). Sin duda que estos protocolos recogerán el resultado de las discusiones que se están llevando a cabo en el ámbito de la Comunidad, y es posible que cierren el paso a, por ejemplo, soluciones más o menos ingeniosas o flexibles de medir saldos y agregados significativos como el déficit de las administraciones públicas o la deuda (pasivos) de las administraciones públicas (5). Se está, pues, por normas claras y homogéneas, cuya aplicación habrá de comprobarse, cuestión que habrá de ser tenida en cuenta por los países que ratifiquen el Tratado.

### 2. De carácter específico

Se trata aquí de hacer mención especial de los problemas de medición del segundo criterio de convergencia.

A) En síntesis, el segundo criterio establece una *doble medición* para cumplir la condición: «las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible». A saber:

- Que el *déficit de las administraciones públicas* no supere el 3 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado (PIBpm).
- Que la *deuda bruta viva consolidada* de las administraciones pú-

blicas al final de cada año no supere el 60 por 100 del PIBpm.

El protocolo sobre déficit excesivo, y las discusiones en curso en el ámbito de grupos especializados de la Comunidad, permiten precisar los conceptos mencionados más arriba. Así:

a) Por administraciones públicas debe entenderse el sector institucional de este nombre, definido según establece el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC). En este sistema, en cuyo marco se elaboran tanto la Contabilidad Nacional de España (INE) como las Cuentas Financieras de la Economía Española (Banco de España), el ámbito para nuestro caso concreto es el siguiente:

- Administración central:
  - Estado.
  - Organismos autónomos administrativos (6).
- Administraciones territoriales:
  - Comunidades autónomas y sus organismos administrativos.
  - Corporaciones locales y sus organismos administrativos.

- Administraciones de seguridad social:

- Sistema general de seguridad social.
- Otras administraciones de seguridad social.

b) Por *déficit* debe entenderse el saldo de los ingresos y gastos corrientes y de capital; es decir, el de la cuenta de capital del citado Sistema, denominado en el mismo «necesidad de financiación» (capacidad, caso de ser positivo). *Deuda bruta total* es el monto de los pasivos financieros vivos al final de cada año de los que habrá de deducir: 1) los de naturaleza comercial (obligaciones pendientes de pago y desfases contables), posiblemente por la dificultad de su medición y por su distinta exigibilidad respecto a los restantes instrumentos en los que se materializan pasivos frente a terceros; 2) los pasivos de unas administraciones públicas frente a otras; 3) la moneda en circulación y otros pasivos que no constituyen deuda (por ejemplo, en España, los depósitos en la Caja General de Depósitos). Por último, la calificación de *bruta* aplicada a la deuda se refiere a que entre los

pasivos antes citados se incluyen aquellos contraídos para adquirir activos; por ejemplo, préstamos concedidos a empresas públicas o instituciones financieras públicas, adquisición de acciones u otros valores, etcétera.

c) En lo relativo a *valoraciones* y al *momento de registro de las operaciones*, el protocolo antes citado especifica que la *deuda* se registrará al final de cada año y se valorará por el nominal (lo que clarifica el tratamiento de instrumentos tan importantes en el caso español como las letras y pagarés del Tesoro, emitidos ambos al descuento). Nada se dice explícitamente de la valoración y del momento del registro del déficit de cada período anual, pero el sistema de referencia al que se remite (SEC) especifica (epígrafes 707 y 708) que las operaciones que dan lugar a este saldo, que en su mayoría son operaciones de distribución (impuestos, salarios, intereses, transferencias...), se *valoran* por el monto efectivo de los ingresos y pagos, y se *registran* en el momento en que ingresos y pagos son exigibles; es decir, cuando nace la obligación de pagar o cobrar (7).

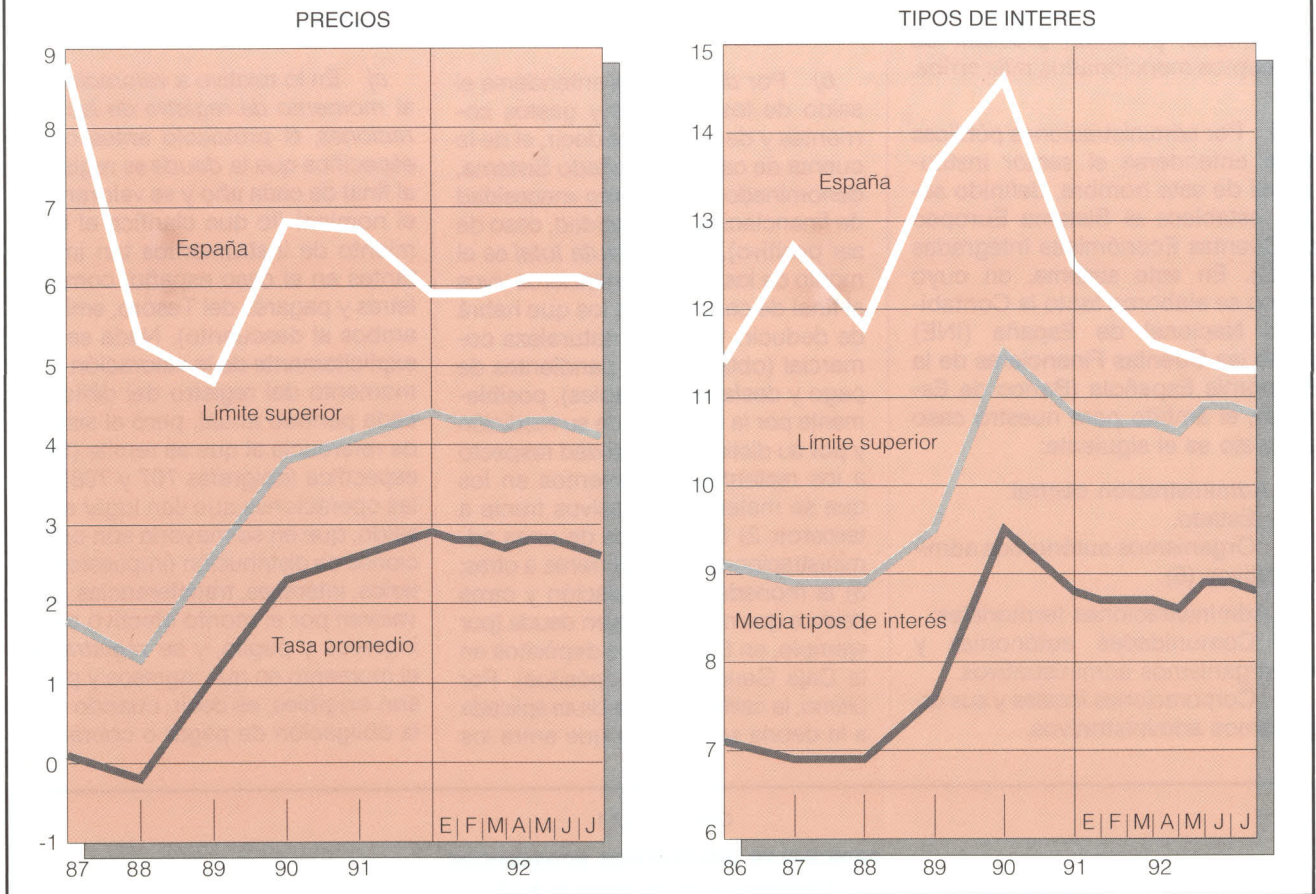
CUADRO N.º 1  
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS  
Convergencia con los países de la CE

	PRECIOS					TIPOS DE INTERES			
	Países con mayor estabilidad de precios		Límite superior	España (*)	Divergencia (+) / Convergencia (-)	Media tipos de interés países de la CE	Límite superior	España	Divergencia (+) / Convergencia (-)
	Países miembros de la CE	Tasa promedio de inflación (*)							
		3-2+1,5 puntos	4	5-4-3	6	7-6+2	8	9-8-7	
1986 .....	D-L-NL	0,1	1,6	8,8	7,2	7,1	9,1	11,4	2,9
1987 .....	D-L-NL	-0,2	1,3	5,3	3,9	6,9	8,9	12,7	3,8
1988 .....	D-B-NL	1,1	2,6	4,8	2,3	6,9	8,9	11,8	2,9
1989 .....	D-B-NL	2,3	3,8	6,8	3,0	7,6	9,6	13,6	4,0
1990 .....	D-DK-NL	2,6	4,1	6,7	2,7	9,5	11,5	14,6	2,2
1991 .....	DK-F-L	2,9	4,4	5,9	1,5	8,8	10,8	12,5	1,7
Año que termina en 1992:									
Enero .....	DK-F-L	2,8	4,3	5,9	1,5	8,7	10,7	12,2	1,4
Febrero .....	DK-B-L	2,8	4,3	5,9	1,7	8,7	10,7	11,9	1,1
Marzo .....	DK-B-L	2,7	4,2	6,0	1,8	8,7	10,7	11,6	0,9
Abril .....	DK-B-L	2,8	4,3	6,1	1,8	8,6	10,7	11,5	0,8
Mayo .....	DK-B-F	2,8	4,3	6,1	1,9	8,8	10,8	11,4	0,6
Junio .....	DK-B-F	2,7	4,2	6,1	1,9	8,9	10,9	11,3	0,5
Julio .....	DK-B-F	2,6	4,1	6,0	1,9	8,8	10,8	11,3	0,5
Agosto .....	DK-B-F	2,6	4,1	6,0	1,9	8,8	10,8	11,3	0,5
Septiembre .....	DK-B-F	2,6	4,1	6,0	1,9	8,8	10,8	11,4	0,6

(\*) Tasa de crecimiento medio anual (T<sub>12</sub><sup>12</sup>) del IPC.

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico, octubre 1992.

GRAFICO 1  
**PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS**  
**Precios y tipos de interés**  
**(En porcentaje)**



Sin embargo, cuando, en el caso de operaciones de distribución, es difícil precisar este momento, el sistema aconseja registrar la operación cuando se efectúa el pago (o cobro) efectivo. Se verá más adelante que estas alternativas de registro son una vía abierta a prácticas discutibles en cuanto al significado económico de las cuentas de las administraciones públicas, que también afecta a los saldos y agregados de los restantes sectores.

B) En España, la información de base para completar las cuentas de las administraciones públicas en cuyo ámbito se calcula el déficit, procede, obviamente, de las liquidaciones presupuestarias; es decir, de la contabilidad pública o administrativa.

Las reglas y prácticas de ésta están adecuadas a los fines de registro y control del Presupuesto en sus distintas fases, pero los resultados obtenidos de su aplicación son sólo un medio, aunque de importancia decisiva, para la explicación del proceso de creación y distribución de rentas, acumulación y financiación, que es lo que pretende reflejar la contabilidad nacional en donde se integran las cuentas de las administraciones públicas. Por esta razón, tomar como momento de registro de todas las operaciones, para calcular el déficit de las administraciones públicas en el marco del SEC, los «contraídos» presupuestarios (derechos reconocidos y obligaciones contraídas) es, al menos, discutible, porque puede llevar a absurdos. Así:

a) A veces, en contra de lo que es la situación normal, se contraen *presupuestariamente* obligaciones (fase obligaciones contraídas), e incluso se anotan *presupuestariamente* pagos (fase pagos líquidos) en un período de tiempo *posterior* al pago efectivo de la operación en cuestión. Ejemplo: importantes cantidades de intereses de la deuda pública son pagadas efectivamente por el Banco de España, por cuenta del Tesoro, a los titulares de estos valores en los plazos establecidos y, en muchas ocasiones, estos intereses son «reconocidos» y «pagados» presupuestariamente con un cierto desfase temporal. En casos como éste, la contabilización por el contraído no hace aparecer ningún flujo en las cuentas en el período en que se ha efectuado

el pago y, por tanto, ningún aumento del déficit/disminución del superávit, cuando es claro que en ese período se han producido tanto pagos del Estado (financiados con un recurso al Banco de España) como ingresos (rentas) que aumentan la capacidad de gasto de los tenedores de títulos.

b) Otras veces el contraído de ingresos (derechos reconocidos) puede, al menos en teoría, referirse a una rúbrica fiscal cuyo cobro efectivo puede posponerse por razones puramente administrativas (acta de inspección recurrida, por ejemplo). El ingreso así contabilizado da lugar a un aumento del superávit/disminución del déficit y a una anotación en la rúbrica derechos pendientes de cobro, que figura entre los activos de las cuentas financieras. Si esta última operación no se anula en un período inmediato, mediante el ingreso efectivo de los impuestos en cuestión, podrían «inflarse» los derechos pendientes de cobro, lo que no parece razonable.

c) Se podría argüir que en los dos casos mencionados no se plantea problema alguno si se aceptan medidas alternativas para el «déficit

de caja» (ingresos líquidos en el período menos pagos líquidos en el período) y el «déficit en términos de contabilidad nacional» (ingresos contraídos en el período menos pagos contraídos en el período). El autor de esta nota discrepa de tal interpretación porque, en primer lugar, y por todo lo dicho más arriba, en la práctica, una correcta imputación temporal de las operaciones llevaría a medidas prácticamente coincidentes de ambos déficit (8); en segundo lugar, es difícil de entender que un pago que se ha realizado efectivamente, y que ha sido percibido por terceros, no figure en el déficit de contabilidad nacional (porque la obligación no se ha contraído «presupuestariamente») ni en el de caja (porque no se ha pagado «presupuestariamente»). El ejemplo de los intereses antes reseñados es claro, pero hay experiencia histórica de casos más extremos: la Ley 3/1983 se hizo, entre otras cosas, para legalizar (contraer y pagar presupuestariamente) pagos que se habían realizado *varios años antes*, lo que introdujo en las cuentas de los períodos en los que se realizaron los pagos, y en las del período en que se regula-

rizaron, un componente «administrativo» que distorsiona su significado económico.

d) Estos problemas nada tienen que ver con obligaciones contraídas y sus correspondientes pagos efectivos que se posponen (e, incluso, derechos reconocidos y sus correspondientes ingresos efectivos que se adelantan) por razones menos técnicas. Un ejemplo de las primeras aparece con frecuencia en la prensa: asociaciones de empresas de obras públicas reclaman la liquidación, por parte de alguna administración pública, de obras ejecutadas y entregadas (9). En estos casos, lo correcto sería anotar un gasto de inversión por la cuantía adeudada en el momento de la recepción de la obra pública en cuestión (inversión que implica déficit), cuya contrapartida financiera es una operación pendiente de pago (crédito comercial) que se anota entre los pasivos de la cuenta financiera. Lo que se hace en estos casos es bien distinto, y contrario a los principios contables más elementales: no anotar ningún gasto hasta que no se contrae presupuestariamente la obligación (10).

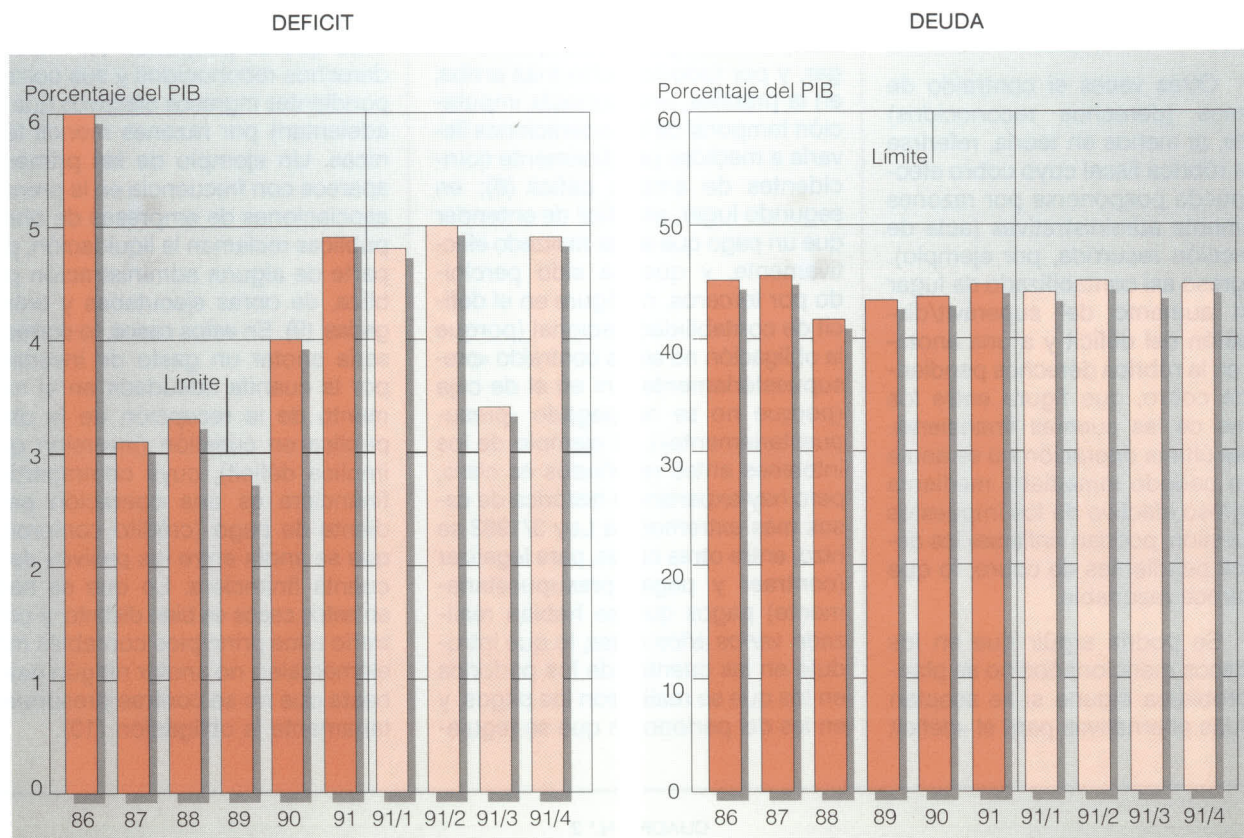
CUADRO N.º 2

PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS  
Convergencia con los países de la CE

	DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS			DEUDA (PASIVOS) DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS		
	Pesetas (miles de millones)	Porcentaje del PIB	Divergencia (+) Convergencia (-)	Pesetas (miles de millones)	Porcentaje del PIB	Divergencia (+) Convergencia (-)
	1	2	3-2-3 puntos	4	5	6-5-6 puntos
1986 .....	1.930,1	6,0	3,0	14.653,0	45,3	- 14,7
1987 .....	1.129,9	3,1	0,1	16.528,9	45,7	- 14,3
1988 .....	1.305,9	3,3	0,3	16.842,8	41,9	- 18,1
1989 .....	1.259,2	2,8	- 0,2	19.573,5	43,5	- 16,5
1990 .....	2.002,0	4,0	1,0	21.852,8	43,6	- 16,4
1991 .....	2.709,7	4,9	1,9	24.542,3	44,8	- 15,2
Año que termina en:						
1991						
I .....	2.443,4	4,8	1,8	22.705,9	44,3	- 15,7
II .....	2.625,1	5,0	2,0	23.718,1	45,3	- 14,7
III .....	1.845,1	3,4	0,4	23.824,0	44,5	- 15,5
IV .....	2.709,7	4,9	1,9	24.542,3	44,8	- 15,2
1992 .....						
I .....	...	...	...	25.840,2	46,1	- 13,9
II .....	...	...	...	26.740,3	46,8	- 13,2

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico, octubre 1992.

GRAFICO 2  
**DEFICIT Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**  
 (En porcentaje del PIB)



e) En síntesis, sin entrar en mayores casuismos, se propugna aquí el respeto al «espíritu» o «fondo» del sistema de referencia, que pretende reflejar lo reseñado en el párrafo introductorio a este apartado, y no a un cumplimiento meramente formal o inadecuado de sus reglas de contabilización, y mucho menos la realización de prácticas que alteren la correcta imputación temporal de flujos fundamentales para el análisis económico. Por ello, parece lógico respetar el ingreso y pago efectivo como el momento idóneo de registro de las operaciones de distribución (impuestos, transferencias, intereses, remuneración) cuando haya alguna discrepancia entre contracción y

pago o cobro de las mismas, y en el caso de las operaciones del consumo intermedio e inversión adoptar, como también propone el SEC, el momento en que los bienes se ponen a disposición del comprador como el momento de registro. En definitiva, se sugiere un seguimiento estricto de las normas que se imponen como referencia en el Tratado, simplemente porque éste es el compromiso que se adquiere si se ratifica.

C) La otra variable incluida en el segundo criterio de convergencia tiene una ventaja indudable sobre la primera: su claridad. Afortunadamente, no hay que hacer, en el caso de la *deuda de las administraciones*

*públicas*, complejas descripciones de cómo afectan a su medición las reglas de contabilización. Al excluir a las operaciones pendientes de pago de los pasivos financieros que forman la deuda bruta de las administraciones públicas, se evita el problema de la medición de este concepto. Por lo demás, los conceptos de *saldo vivo a fin* del año y *valor nominal* (que evita tener que valorar los títulos al descuento al valor de emisión o a un valor que incorpore intereses corridos) son inequívocos y fáciles de medir. Por otra parte, estos pasivos se materializan en instrumentos (valores, créditos...) claramente identificables, que están en poder de tenedores conocidos. Ade-

más de estas ventajas de la deuda sobre el déficit, desde el punto de vista de su medición, existen otras: tales pasivos se han originado porque los ingresos corrientes y de capital son insuficientes para financiar no sólo los gastos corrientes y de capital (el déficit es la diferencia entre unos y otros), sino también los activos financieros (por ejemplo, en España las dotaciones —hasta 1987— o préstamos —desde 1987— del Estado al Crédito Oficial). De esta forma, poco importa que determinadas operaciones de gastos se contabilicen o no «por encima de la línea» (es decir, como gasto que implica déficit o como activo financiero que no lo implica), ya que esta medida alternativa del déficit (en realidad la deuda es el déficit acumulado) no varía se adopte una u otra solución. Quizá por esta razón el Fondo Monetario Internacional la adopta en su publicación *Estadísticas Financieras Internacionales*.

### 3. Restantes criterios de convergencia

Los criterios primero (convergencia en precios), tercero (convergencia del tipo de cambio) y cuarto (convergencia en tipos de interés) no presentan tantos problemas de medición. Las variables a tener en cuenta y las condiciones a cumplir o bien son inequívocas (tasa de inflación medida por el IPC, no devaluación durante dos años como mínimo y respeto de los márgenes del Sistema Monetario Europeo) u obligan a remitirse a las distintas definiciones nacionales (tipos de interés de los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables), por lo que no caben aquí consideraciones especiales.

### III. ESTADÍSTICAS DE SÍNTESIS SOBRE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA

Muchas publicaciones, especializadas o no, han difundido trabajos sobre la medición de los criterios de convergencia y la posición relativa

de España en cuanto a su cumplimiento. Entre ellas, el *Boletín Estadístico* mensual del Banco de España ha incluido en su capítulo I (Principales indicadores económicos) lo que denomina un ejercicio provisional de medición de estos criterios. En las notas que figuran al final de dicha publicación pueden consultarse tanto el ámbito y los límites de las variables incluidas como la detallada definición de todos los criterios. En la presente nota se reproducen los citados cuadros, según aparecen actualizados en el número de octubre de la publicación citada.

#### NOTAS

(1) Resumen de la intervención de R. Alvarez, jefe de la Oficina de Estadística y Central de Balances del Banco de España, en La Coruña, el 6 de julio de 1992, en el Seminario sobre este tema. El Seminario fue dirigido por D. Enrique Fuentes Quintana y patrocinado por las fundaciones Caixa Galicia y FIES, y por las universidades Menéndez Pelayo y de La Coruña.

(2) Esta transcripción de las notas de la exposición en La Coruña el pasado 6 de julio se realiza la semana siguiente al referéndum francés sobre la ratificación del Tratado.

(3) La *primera fase* de la unión económica y monetaria comprende el período 11-1-1990/31-12-1993, y está caracterizada porque, al final de la misma, todos los países deben haber liberalizado los movimientos de capital y abolido los controles de cambios (España culminó estas medidas en febrero de 1992). El proyecto de Tratado prevé iniciar la *segunda fase* el 1-1-1994 y que en ella empiece a funcionar el Instituto Monetario Europeo (IME), que sustituirá al Comité de Gobernadores y al Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM). El IME, que, entre otras funciones, deberá reforzar la cooperación entre los bancos centrales nacionales, es el antecedente inmediato del instituto emisor de la moneda única; es decir, el Banco Central Europeo, cuya creación está prevista para la *tercera fase*. El comienzo de esta última habrá de decidirse, si se aprueba el Tratado en su redacción actual, antes del 31-12-1996 e iniciarse, como muy tarde, el 1-1-1999.

(4) Véase «Tratado de la Unión Monetaria. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Serie C. N.º 224, 31 de agosto de 1992», o el resumen que a estos efectos se publica en las notas al capítulo 1 del *Boletín Estadístico* del Banco de España (por ejemplo, págs. 228 a 230 del número correspondiente a octubre de 1992).

(5) La experiencia demuestra que ese ingreso no es patrimonio de ningún país miembro.

(6) Excepto los incluidos en «Otras administraciones de seguridad social».

(7) Las compras e inversiones se registran en el momento en que los bienes se ponen a disposición del comprador. No se hace referencia a la contabilización de operaciones de otra naturaleza porque su influencia en la determinación del déficit no es tan importante.

(8) La única excepción estaría en operaciones como las que se describen en el párrafo siguiente.

(9) Ni que decir tiene que tales demoras causan problemas más graves que los derivados de su contabilización a efectos de determinar el déficit (endeudamiento adicional de las empresas afectadas, invitación a practicar en el futuro precios al alza, por no referirse a otras distorsiones), pero esos son otros problemas.

(10) Estas prácticas son otro ejemplo del divorcio que existe entre el hecho administrativo y el hecho económico. Efectivamente, una cosa son los plazos de pago establecidos en, por ejemplo, la Ley de Contratos del Estado (ahora en proceso de revisión, para adaptarla a la normativa comunitaria), y otra bien distinta no reseñar que existe inversión porque ésta no se ha contraído o pagado, con cargo al Presupuesto, porque no han vencido los citados plazos.