



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.12.2004
COM(2004) 832 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE GOBERNANZA EN MATERIA DE
ESTADÍSTICAS FISCALES**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE GOBERNANZA EN MATERIA DE ESTADÍSTICAS FISCALES

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la política económica de la UE, el cumplimiento de la disciplina presupuestaria se examina sobre la base de criterios cuantitativos relativos al déficit público y la deuda pública. Por tanto, la calidad de las estadísticas presupuestarias es fundamental para garantizar la aplicación correcta del marco acordado para la vigilancia y la coordinación eficaz de las políticas fiscales. En noviembre de 2002, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la necesidad de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias y los medios a tal fin¹, en la que proponía que el Consejo ECOFIN adopte un código de buenas prácticas relativo a la elaboración y el suministro de datos en el contexto del procedimiento de déficit excesivo. El Consejo ECOFIN de 18 de febrero de 2003 adoptó unas conclusiones que incluyen un código de buenas prácticas.

Últimamente la cuestión de la calidad y la fiabilidad de las cifras de déficit y deuda a efectos de vigilancia fiscal en la UE ha sido objeto de una mayor atención. Se han producido revisiones sustanciales de los datos incluidos en las notificaciones fiscales y a veces se ha visto comprometida la credibilidad de la vigilancia presupuestaria.

El Consejo de Ministros (ECOFIN) de 2 de junio de 2004 reconoció deficiencias en la recopilación y la transmisión a la Comisión de las estadísticas fiscales y, en particular, su vulnerabilidad ante los ciclos políticos y electorales. Tras señalar que *«son esenciales unas estadísticas fiscales fiables para la credibilidad del procedimiento de déficit excesivo»*, invitó a la Comisión *«a que refuerce el seguimiento de la calidad de los datos fiscales transmitidos y a que, a su vez, informe al Consejo antes de que concluya el año 2004»*. Asimismo, invitó a la Comisión a que presentara, a más tardar en junio de 2005, una propuesta para desarrollar *«normas mínimas europeas para el establecimiento institucional de autoridades estadísticas [...], que habrán de reforzar la independencia, integridad y responsabilidad de los institutos estadísticos nacionales. Estas normas deberán contribuir también a hacer frente a preocupaciones concretas sobre la calidad de las estadísticas fiscales.»*

El 3 de septiembre de 2004, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» [COM (2004) 581 final]. En su Comunicación, la Comisión Europea propone posibles mejoras en la aplicación del marco fiscal de la UE:

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la necesidad de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias y los medios a tal fin [COM(2002) 670 final].

«La aplicación del marco fiscal y su credibilidad también dependen de la calidad, la oportunidad y la fiabilidad de las estadísticas fiscales, así como de la evaluación de las situaciones presupuestarias. A este fin contribuirá un mejor control a nivel de la UE de los datos comunicados: de conformidad con las conclusiones del Consejo ECOFIN de 2 de junio de 2004, la Comisión preparará unas normas europeas mínimas para la estructura institucional de las autoridades estadísticas».

La notificación fiscal de Grecia de septiembre de 2004 puso de manifiesto importantes revisiones de las cifras de déficit y deuda correspondientes a los años 2000 a 2003, lo cual fue motivo de preocupación sobre la fiabilidad de las cifras de déficit y deuda notificadas anteriormente por Grecia y señaló la posibilidad de que hubiera deficiencias en el control de las estadísticas fiscales.

En su declaración de 23 de septiembre de 2004 acerca de la revisión de los datos de Grecia sobre déficit y deuda, el Comisario Almunia declaró lo siguiente: *«En la arquitectura de la unión económica y monetaria (UEM), las estadísticas son y seguirán siendo, conforme a la nueva Constitución, competencia de los Estados miembros. Por ello, es esencial que en el futuro se refuercen la independencia, la integridad y la responsabilidad de los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros. Como se destacó en nuestra Comunicación sobre la gobernanza económica y en línea con las conclusiones del Consejo ECOFIN de 2 de junio de 2004, la Comisión presentará en breve propuestas a tal fin.»*

El 1 de diciembre de 2004, la Comisión adoptó una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al «Informe sobre la responsabilidad respecto a la revisión de los datos presupuestarios de Grecia»², que proporcionó un análisis de las cuestiones sistémicas a nivel global.

El objetivo de la presente Comunicación es presentar una estrategia coherente de la Comisión destinada a reforzar la gobernanza en la UE en materia de estadísticas fiscales siguiendo tres líneas de actuación:

- en primer lugar, deberían precisarse las disposiciones pertinentes sobre la calidad de los datos estadísticos utilizados en el contexto del procedimiento de déficit excesivo; se presentará una propuesta destinada a complementar las normas vigentes reforzando los mecanismos de control de datos; con arreglo a la legislación vigente, la Comisión (Eurostat) carece de facultades para controlar directamente las cuentas públicas; es necesario ampliar el conjunto de normas vigentes para garantizar que Eurostat, como autoridad estadística, pueda comprobar efectivamente los datos notificados por los Estados miembros;
- en segundo lugar, es necesario mejorar la capacidad operativa de la Comisión, en especial de Eurostat y de la Dirección General de Economía y Finanzas; se requiere una planificación sistemática de las misiones existentes, además de unas misiones de verificación más largas y profundas; asimismo, es necesario activar todos los conocimientos especializados disponibles, incluso a escala nacional;

² COM(2004) 784 final.

- en tercer lugar, es necesario establecer normas europeas relativas a la independencia, la integridad y la responsabilidad de los institutos nacionales de estadística.

2. BASARSE EN LA EXPERIENCIA DISPONIBLE

2.1. El marco jurídico de la UE

En el artículo 104 del Tratado CE se establece que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos y que la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos y para garantizar la observancia de la disciplina presupuestaria exigida.

El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado, establece, entre otras cosas, que los Estados miembros comunicarán a la Comisión, sin demora y de forma periódica, sus déficits previstos y reales y el nivel de su deuda. Además, la Comisión suministrará los datos estadísticos utilizados para su aplicación.

Las normas detalladas del Protocolo (incluido el procedimiento de notificación a la Comisión) se especifican en el Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo³ [modificado por el Reglamento (CE) n° 475/2000 del Consejo⁴ y el Reglamento (CE) n° 351/2002 de la Comisión⁵]. Los términos utilizados en el Protocolo y en el Reglamento (como «administraciones públicas» o «déficit») se definen con arreglo al sistema europeo de cuentas económicas integradas («SEC 95»), establecido por el Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo⁶. El SEC 95 es el sistema de referencia estadística de las normas, las definiciones y las disposiciones en materia de contabilidad, destinado a garantizar la coherencia y la comparabilidad de los datos proporcionados por los Estados miembros.

El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 18 de febrero de 2003 adoptó un código de buenas prácticas para la recopilación, la transmisión y la publicación de datos a efectos del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, a fin de clarificar los procedimientos, tanto a nivel de los Estados miembros como de la Comisión, siguiendo una propuesta de la ésta⁷.

³ Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO L 332 de 31.12.1993, p. 7).

⁴ Reglamento (CE) n° 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 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 (DO L 58 de 3.3.2000, p. 1).

⁵ Reglamento (CE) n° 351/2002 de la Comisión, de 25 de febrero de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo por lo que respecta a las referencias al SEC 95 (DO L 55 de 26.2.2002, p. 23).

⁶ Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (DO L 310 de 30.11.1996, p. 1), cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 1267/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003 (DO L 180 de 18.7.2003, p. 1).

⁷ COM(2002) 670 final.

En dicho código se establece que Eurostat, en nombre de la Comisión, desempeña la función de ésta como autoridad estadística en el contexto del procedimiento de déficit excesivo. Sin embargo, la Comisión no recopila directamente los datos de las administraciones públicas de los Estados miembros, sino que depende de los datos recopilados y transmitidos por las autoridades nacionales.

El código de buenas prácticas también incluye disposiciones destinadas a garantizar la calidad de los datos presupuestarios estableciendo orientaciones para resolver cuestiones metodológicas y controlar que los datos cumplen las normas contables.

Los acontecimientos recientes y, en particular, las amplias revisiones de las estadísticas de déficit público y deuda pública notificadas por Grecia ponen de manifiesto la necesidad de complementar el conjunto de normas vigentes.

2.2. La experiencia del control estadístico

Un control preciso de la evolución presupuestaria en los Estados miembros requiere unas estadísticas fiscales completas, fiables y puntuales. La legislación comunitaria exige que las cifras fiscales notificadas a la Comisión cumplan los requisitos relativos a las definiciones del sistema europeo de cuentas económicas, SEC 95. Las cifras fiscales que cumplan las normas estadísticas del SEC 95 son apropiadas para el análisis comparativo.

Los Estados miembros llevan notificando a la Comisión sus cifras de déficit público y deuda pública en el marco del procedimiento de déficit excesivo desde 1994, cuando comenzó su aplicación. La experiencia indica que la calidad de las cifras SEC presentadas a la Comisión ha mejorado constantemente durante estos diez años.

No obstante, la experiencia también señala que aún es posible mejorar, puesto que persisten dificultades diversas que inciden en la calidad de las estadísticas, y que procede adoptar medidas destinadas a garantizar una aplicación armonizada de las normas de este ámbito fundamental, tal como se indica en la sección 3.

A este respecto, conviene garantizar que las normas contables del SEC 95 se interpretan correctamente y que los requisitos metodológicos necesarios se aplican de forma coherente. Además, conviene garantizar que los Estados miembros tienen una capacidad estadística suficiente para emitir datos fiables en los plazos establecidos. Por último, es imprescindible confirmar que los Estados miembros cuentan con sistemas sólidos de recopilación y clasificación de datos públicos fundamentales, que elaboran cuentas presupuestarias de buena calidad y que ponen la información cuantitativa a disposición de los especialistas en estadística conforme al calendario establecido.

Eurostat tiene la responsabilidad clave de garantizar que los datos utilizados en la vigilancia fiscal de la UE cumplen las normas de calidad estadística necesarias, lo cual requiere un diálogo periódico y en profundidad con los institutos nacionales de estadística. Eurostat ha intensificado constantemente su control de la calidad de los datos notificados en el marco del procedimiento de déficit excesivo. La legislación estadística de la UE ha sido adoptada a lo largo de los años a fin de desarrollar la cobertura y la puntualidad de la transmisión a Eurostat por los Estados miembros de las estadísticas de cuentas públicas conforme al SEC 95.

3. LA COMISIÓN PROPONE TRES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Para abordar la situación actual, en su Comunicación sobre la responsabilidad respecto a la revisión de los datos presupuestarios de Grecia⁸, la Comisión propuso tres líneas de actuación, a saber, formar el marco legislativo, mejorar la capacidad operativa de Eurostat y de la Dirección General de Economía y Finanzas (DG ECFIN) y, por último, establecer normas europeas sobre la independencia de los institutos nacionales de estadística. El objetivo principal es establecer una supervisión común y más sólida de la gobernanza de las estadísticas fiscales a nivel europeo, lo cual es esencial para la gobernanza económica.

3.1. Completar el marco jurídico

Para empezar, la Comisión propondrá que se complemente el conjunto de normas vigentes para reforzar los mecanismos de control de datos. En el estado actual de la legislación, la Comisión no tiene derecho a controlar directamente las cuentas públicas, y mucho menos a recopilar datos en lugar de los Estados miembros. Con arreglo al principio de subsidiariedad, la Comisión no puede ampliar sus prerrogativas hasta el punto de sustituir a un Estado miembro en un sistema destinado a recoger, recopilar y notificar datos, si no lo ha dispuesto el legislador. En la medida en que Eurostat, como autoridad estadística, debe tener capacidad de verificar las cifras presentadas, es necesario complementar las disposiciones vigentes con un instrumento que consolide los aspectos siguientes:

- el reconocimiento de auditorías basadas en documentación que constituyan un derecho de la Comisión a examinar directamente las cuentas públicas, junto con la obligación correspondiente de las autoridades nacionales de conservar y poner a disposición todas las fuentes de información pertinentes;
- el establecimiento de controles sobre el terreno consistentes en misiones de verificación, con una definición exacta del alcance de las facultades de la Comisión en el marco de dichas misiones, como el acceso garantizado a todos los lugares, documentos informativos y personas;
- definir con precisión las excepciones a la confidencialidad cuando lo invocan los Estados miembros y, de hecho, se deriva de intereses legítimos; a cambio, la Comisión está obligada a mantener la confidencialidad;
- las normas que rigen dichos controles, por ejemplo si pueden participar en ellos expertos de otras administraciones nacionales.

La Comisión tiene previsto proponer un proyecto legislativo que permitirá verificar las cifras a fondo. En dicho proyecto se incluirán medidas destinadas a hacer que los Estados miembros sean verdaderamente responsables de las cifras presupuestarias que transmiten a la Comisión, en particular a través de disposiciones que conviertan a los que proporcionan las cifras en responsables de las mismas.

⁸ COM(2004) 784 final.

Además, incluirá la aplicación de una serie de iniciativas que aumentan la transparencia, como difundir los cuadros de notificación fiscal y publicar los informes sobre las misiones de verificación en los Estados miembros.

La propuesta se basará en la experiencia acumulada en la aplicación del código de buenas prácticas, y su objetivo será establecer mecanismos de vigilancia, resolver cuestiones metodológicas y aumentar la responsabilidad y la transparencia. Las modalidades de aplicación del Reglamento del Consejo serán definidas y adoptadas por la Comisión, teniendo en cuenta la experiencia acumulada.

La Comisión tiene previsto adoptar esta propuesta legislativa durante los primeros meses de 2005.

3.2. Desarrollar la capacidad operativa

En segundo lugar, debe abordarse la capacidad operativa de Eurostat, así como el modo en que los controles estadísticos interactúan con la vigilancia presupuestaria de la DG ECFIN en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; lo cual implica lo siguiente:

- una planificación sistemática de las misiones de verificación, además de las otras misiones que se realizan actualmente;
- la utilización de todos los conocimientos especializados disponibles: los recursos intelectuales en el ámbito sumamente técnico de la contabilidad nacional, particularmente en el sector público, no son ilimitados; por tanto, el objetivo debe ser permitir que Eurostat se beneficie de los conocimientos especializados que ya existen en los Estados miembros, proporcionando a la Comisión el apoyo de los organismos nacionales y los expertos en estadística;
- el apoyo presupuestario para el objetivo de reforzar y hacer sistemáticos los controles de las cuentas de las administraciones públicas de los Estados miembros; los requisitos financieros y de recursos humanos deben ser analizados y quizá deban ser reasignados para que Eurostat y la DG ECFIN puedan realizar evaluaciones a fondo de las estadísticas fiscales y las situaciones presupuestarias.

3.3. Hacia normas mínimas europeas

La tercera línea de actuación se refiere al desarrollo de normas mínimas europeas para el establecimiento institucional de autoridades estadísticas. Esta actuación requiere una consulta a fondo de las autoridades nacionales competentes a fin de garantizar un marco coherente, comparable y eficaz que deberá aplicarse lo antes posible, así como un examen minucioso del fundamento jurídico, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad.

Actualmente la Comisión elabora unas orientaciones para mejorar la gobernanza estadística. Es necesario establecer unas normas mínimas europeas en el ámbito de la estadística que refuercen la independencia, la integridad y la responsabilidad de los institutos nacionales de estadística a fin de responder a la invitación del Consejo ECOFIN de 10 de septiembre de 2004. La Comisión estudia varios instrumentos jurídicos posibles para organizar el marco, como un código de conducta o una directiva.

Estas normas deberían tener el doble propósito de, por una parte, aumentar la confianza en las autoridades estadísticas proponiendo determinadas disposiciones institucionales y organizativas y, por otra, reforzar la credibilidad y la calidad de las estadísticas que elaboran y difunden promoviendo la aplicación coherente de los mejores principios, métodos y prácticas en materia de estadística entre todos aquellos que elaboran las estadísticas oficiales en Europa.

En noviembre de 2004, Eurostat tuvo ocasión de debatir con los Estados miembros las características de tal código en el marco del Comité del programa estadístico, que incluye a los directores generales de los institutos nacionales de estadística; esta labor continúa durante los primeros meses de 2005 en un grupo de trabajo, del que forman parte los Estados miembros y representantes de Eurostat, a fin de terminar las normas mínimas europeas como muy tarde en junio de 2005, tal como requirió el Consejo ECOFIN.