

EL SORPRENDENTE CASO DE LA MEDICIÓN DE LA DEUDA GRIEGA. CRÍMENES, MENTIRAS Y ESTADÍSTICAS

LUÍS ESPINOSA

Universidad San Francisco de Quito
lespinosa@usfq.edu.ec

Fecha de recepción: mayo de 2014
Fecha de aceptación: agosto de 2014

RESUMEN

La deuda como porcentaje del PIB es una de las medidas macroeconómicas más relevantes para la contabilidad nacional. En la Unión Europea lo es como uno de los criterios de convergencia y tiene alta implicación política. En el caso de la contabilidad de Grecia se han demostrado gravísimos errores en su cálculo que en el año 2009 tuvieron como consecuencia el estallido de la crisis griega. En este paper se analiza las dificultades en la medición de la deuda pública, y la capacidad de Eurostat de supervisar los datos de Grecia a lo largo de más de una década. A través del caso griego y los documentos de la Unión Europea se cuestiona la mera posibilidad de medir la deuda de los países y las dificultades que una medición tan compleja presenta, de armonizar estas mediciones entre distintos estados que tienen distintas metodologías, y de Eurostat de ejercer como supervisor de los datos proporcionados por los países miembros. Se concluye que datos como la deuda pública no se pueden medir ni calcular, tan sólo "estimar" con un amplio margen de error y una limitada capacidad de supervisión por los organismos supranacionales.

PALABRAS CLAVE: Eurostat; Grecia; Protocolo de Déficit Excesivo, Armonización contable, Contabilidad pública, Déficit, Deuda.

ABSTRACT

Public debt as a GDP percentage is one of the most important macroeconomic measurements of national accounts. In the European Union it is one of the convergence criteria and has significant political implications. In the case of Greek accounts, serious errors in its calculation have been demonstrated, which in 2009 led to the beginning of the Greek crisis. This paper will analyze the difficulties involved in measuring public debt, and the ability of Eurostat to monitor Greek data during more than a decade. By analyzing the Greek case and documents of the European Union, the very possibility of measuring a country's public debt and the difficulties involved in such a complex task are examined; namely, the ability to harmonize the measurements of various states that use different methodologies, and of Eurostat to act as supervisor of the data provided by the member states. The paper concludes that data such as public debt cannot be measured or calculated, only "estimated," with a large margin of error and limited options for its oversight by supranational organizations.

KEYWORDS: Eurostat, Greece, excessive deficit Protocol, accounting harmonization, national accounts, Déficit, Debt.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

JEL: B49, H68, M41, E62, F55

INTRODUCCIÓN

El déficit público, medido como porcentaje del PIB, es la medición económica por excelencia, la que define qué política económica se está adoptando Europa, y compara los distintos estados con los objetivos de déficit y deuda marcados por *Bruselas*.

Los estados miembros presentan sus datos periódicamente a través de sus agencias estadísticas, y se someten a una revisión por parte de Eurostat¹ que les da o no la validación. Por tanto, existe el mecanismo formal de revisión de los datos de déficit reportados por los países miembros, por parte de Eurostat, y lo que es más importante, la creencia general de que Eurostat revisa y valida los datos de las agencias nacionales.

¿Es esto posible? ¿Tiene Eurostat la capacidad y los medios de verificar pertinentemente los datos presentados por las distintas agencias nacionales? ¿Son los datos de déficit público *verificables*? ¿Son los datos de déficit público de las distintas estructuras de gobierno de los distintos países comparables?

Éstas son algunas las preguntas que aborda el presente trabajo, que, a través del caso de la medición de la deuda griega y de la actuación de Eurostat al respecto, quiere analizar cuál ha sido la capacidad de Eurostat de verificar y contrastar los datos presentados por las distintas agencias nacionales, y cuál es la capacidad de Eurostat de cumplir dicha labor en la actualidad.

Este artículo pretende, a través del caso particular de la medición de la deuda griega, suscitar la cuestión de si los datos que se utilizan como medidores de los niveles de deuda y déficit de los países, son medibles con exactitud y comparables diacrónica y sincrónicamente.

La importancia de las cuestiones metodológicas

Es este un artículo metodológico sobre cómo se calcula el déficit como parte de la deuda sobre el PIB, o más concretamente, sobre cómo Eurostat revisa los cálculos que realizan las agencias nacionales sobre los déficits públicos y la producción total en el país.

Las cuestiones metodológicas suelen tomarse como adyacentes a las cuestiones económicas o políticas sustantivas, esto es, como secundarias. Sin embargo, en este caso, las cuestiones metodológicas son sustanciales, pues en función de ellas se determina todo el debate en torno a las políticas públicas, al punto de poder invalidarse toda la cuestión económica si los datos sobre los que se basa el análisis no son fiables, o tienen un margen de error superior a los incrementos, o no son comparables temporal o espacialmente. Entonces tanto las políticas públicas como el debate político, tanto los análisis académicos basados en estos datos como las comparaciones entre países, deberían cambiar su orientación radicalmente, pues

¹ Eurostat es la oficina de estadísticas de la Unión Europea. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

sería un debate a ciegas, un debate no-científico, ya que los datos en los que se basa para producirse no tienen la calidad suficiente para servir como evidencia de un debate científico.

1. LA ARMONIZACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS EUROPEAS

1.1. Relevancia de la armonización

Es fundamental para la integración de la Unión Europea una armonización de sus estadísticas que permita la comparabilidad de las mismas. O cuanto menos, una armonización de sus metodologías que permita la comparabilidad de las distintas estadísticas.

"Eurostat", el organismo estadístico europeo, es una Dirección General de la Comisión Europea que reporta directamente al *Comisario de impuestos, unión aduanera, auditoría y lucha contra el fraude*.

Desde los remotos antecedentes de la Unión Europea con la Comunidad del Carbón y del Acero ha existido una división estadística en todos los organismos de la Unión Europea.

Sin embargo, fue con el tratado de Maastricht de 1992 que la armonización de las estadísticas de los distintos países de la Unión Europea adquirió trascendencia. En el tratado se especificaban los llamados *criterios de convergencia*², tres de los cuales dependían directamente de la medición de las cuentas anuales³:

- No tener una inflación superior en 1,5% a la media de los tres países que tuviesen la menor inflación;
- No tener un déficit público superior al 3% del PIB;
- Y no tener una deuda pública superior al 60% del PIB⁴.

Desde ese momento, medir el déficit, la inflación y la deuda de una manera armonizada para los distintos países se convirtió en una prioridad política dentro de la unión Europea, por lo que en el protocolo adjunto al tratado, "*Protocol on the excessive deficit procedure*"⁵, se establece en su artículo 4 que "*the statistical data to be used for the application of this Protocol shall be provided by the Commission*".

² Criterios de convergencia: http://en.wikipedia.org/wiki/Euro_convergence_criteria

³ Los otros dos, de un total de cinco, como se pueden ver en el protocolo: http://en.wikisource.org/wiki/Treaty_on_European_Union/Protocol_on_the_convergence_criteria_referred_to_in_Article_109j_of_the_Treaty_establishing_the_European_Community; Se referían a los tipos de interés de los bonos a diez años y el tipo de cambio de las monedas, medidas que los datos del mercado podían proporcionar sin controversias. (Hasta la aparición del escándalo de la manipulación del LIBOR: http://en.wikipedia.org/wiki/Libor_scandal)

⁴ ¿Quién se acuerda hoy los criterios de convergencia? 20 años después en medio de una gran retórica sobre "la brutal austeridad" o sobre la austeridad ningún país de la zona Euro cumplió en 2012 los criterios de convergencia que se exigían para entrar en ella: <http://research.nordeamarkets.com/en/2012/10/18/all-eur-countries-in-violation-of-their-own-convergence-criteria/>; ...y que aún a día de hoy se exigen a los países candidatos a incorporarse a la moneda única.

⁵ Que se puede encontrar en:

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0084000006>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Se traslada a la Comisión la responsabilidad de medir el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda (ya que curiosamente no se menciona el criterio de inflación en este protocolo), y encarga esta labor a Eurostat.

Como se reconoce en el libro "*Memoirs of Eurostat*"⁶:

In the mid-1990s, statisticians and their indicators were put under great pressure: the EU's own resources are based on GNP and the Maastricht convergence criteria are used to determine which countries are ready for the euro. Two methods of getting below the 3% limit for public deficit: reducing public expenditure and 'creative accountancy ... Harmonisation becomes the means of avoiding 'number wars'.

Para ello, la Comisión realizó una importante labor de definición y acotación de los términos legales y los procedimientos de medición de lo que se ha de considerar "gobierno", "inversión", "déficit" y "deuda", más allá de las someras definiciones del artículo 2 del protocolo que no aclaran demasiado⁷.

Tener relevancia política fue un importante reto para Eurostat, como declara una década después en el *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*⁸ del año 2002, que dice en su primer párrafo del prefacio sobre este procedimiento de medición:

El procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, fijado en el Tratado de Maastricht (artículo 104) y vigente en la Unión Europea desde 1994, **ha supuesto un desafío importante para la Comisión Europea, especialmente en sus aspectos estadísticos**. Eurostat se ha esforzado por garantizar una correcta aplicación del marco de referencia conceptual, el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC, segunda edición), con el fin de obtener estadísticas fiables y comparables para evaluar la convergencia. Se ha dado transparencia a los criterios de evaluación estadística y se ha alcanzado el consenso en cuanto a su pertinencia.

Se reconoce la responsabilidad que recayó sobre Eurostat con el mandato del tratado, pero no se dice que se haya logrado la correcta comparabilidad o transparencia, sino que Eurostat *se ha esforzado en garantizar una correcta aplicación*. Esforzarse no es lograr.

Los protocolos de déficit excesivo

Para garantizar el cumplimiento de lo acordado en Maastricht se estableció un sistema de vigilancia y control en la Unión Europea a través de los "Pactos de Estabilidad y Crecimiento"⁹ del año 1997. Estos pactos fueron propuestos e impulsados por el ministerio de finanzas alemán y contaban con el apoyo de otros países del "centro de Europa" con tradición de rigurosidad presupuestaria y baja

⁶ "Memoirs of Eurostat" De Michelis and Chantraine. 2003. Página 139. Subrayados propios
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-49-02-183/EN/KS-49-02-183-EN.PDF

⁷ Article 2: "For the purposes of Article III-184 of the Constitution and of this Protocol: (a) 'government' means general government, that is central government, regional or local government and social security funds, to the exclusion of commercial operations, as defined in the European System of Integrated Economic Accounts; (b) 'deficit' means net borrowing as defined in the European System of Integrated Economic Accounts; (c) 'investment' means gross fixed capital formation as defined in the European System of Integrated Economic Accounts; (d) 'debt' means total gross debt at nominal value outstanding at the end of the year and consolidated between and within the sectors of general government as defined in point (a)".

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/ES/KS-42-02-585-ES.PDF (negrita añadida).

⁹ Que se puede consultar en:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML)

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

inflación, pues temían que los de la periferia europea, mucho más laxos en sus déficits y política monetarias, pudiesen desestabilizar o debilitar la economía de la Unión Europea, o, en último término, la moneda común europea (ECU por aquel entonces), que ya se comenzaba a planificar.

Los Pactos de Estabilidad y Crecimiento se formalizaron en una Regulación del Consejo de julio de 1997 *on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*¹⁰, que establecía los "Protocolos de Déficit Excesivo", mecanismos por los cuales, si algún país excedía los límites de deuda o déficit marcados por los tratados de Maastricht, se activaba un formalismo de actuación entre el Consejo y la Comisión que conjuntamente acordaban pedir medidas al país infractor para que corrigiese sus desequilibrios en el plazo máximo de seis meses (art. 3.4), y presentase un plan de reducción del gasto público a medio plazo (art. 3.4a). Si los países incumplidores del pacto seguían incurriendo en déficits excesivos o no tomaban medidas para reducir su gasto público, el protocolo establecía que, tras varias medidas disuasorias y, teniendo en cuenta si han ocurrido *unexpected adverse economic events with major unfavourable consequences for government finances* (Art. 5.2)¹¹, entonces, y sólo entonces, y tras acuerdo de la Comisión y el Consejo, se podrían establecer multas a los Estados infractores de, por lo menos, el 0,2% del PIB más una cantidad variable en función del déficit incurrido (art. 12.1).

A pesar de que muchos países firmantes de los tratados incumplieron los criterios de déficit, los Protocolos de Déficit excesivo no fueron aplicados ni ninguna nación fue efectivamente sancionada. En el año 2003 Francia y Alemania se enfrentaron a un Protocolo de Déficit Excesivo ya que reportaron presupuestos con hasta un 4% de déficit (en el caso de Alemania). Fue una ironía, así como una sorpresa, que el mecanismo que Alemania había impuesto para sancionar a los países que fuesen laxos en sus políticas macroeconómicas, fuese a ser utilizado, por primera vez, contra el país impulsor.

Sin embargo, en una sorprendente decisión del ECOFIN, motivada por factores políticos (los ministros -políticos- del ECOFIN frente a la recomendación de la Comisión -técnicos-). se desestimó aplicar cualquier tipo de sanción a Francia o Alemania, como recomendaba la Comisión. Esto fue, de facto, la desaparición de la efectividad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de los Protocolos de Déficit Excesivos:

*The eurozone's Stability and Growth Pact was effectively killed off yesterday when EU finance ministers refused to enforce treaty law against France and Germany for persistently breaching the spending rules.*¹²

Dado que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento había perdido toda credibilidad, en el año 2005 se introdujo una modificación de la Regulación de 1997 que había quedado tan desacreditada.¹³ Se ha alegado que:

¹⁰ Council regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213>.

¹¹ Nótese que, a pesar de la proclamada "rigidez" de estos pactos, tenían muchos mecanismos de flexibilización e interpretación.

¹² Noticia del Telegraph: <http://www.telegraph.co.uk/finance/2870055/France-and-Germany-smash-Euro-pact.html>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Francia y Alemania lograron luego, en 2005, un nuevo texto del PEC que les beneficiaba, con factores correctivos de sus déficit, inventados *ad-hoc*. Escandalosamente, esa suavización particularista y asimétrica no ha sido corregida.¹⁴

Sin embargo, una lectura del documento parece indicar que se hizo *de iure*, lo que ya se había hecho *de facto*, una flexibilización -de los ya muy flexibles de por sí- mecanismos de sanción previstos, pues ahora se ponía más énfasis en la consideración de las variables macroeconómicas, la solidez de la economía y las tendencias de la economía.¹⁵ Desde entonces, y a pesar de que se incumplió ampliamente por muchos países los Pactos de Estabilidad y Crecimiento, no se llegó a sancionar a ninguno.

Con estos antecedentes y con esta normativa, la Unión Europea se enfrentó a los problemas derivados de la crisis financiera del año 2008. Parecía evidente que los criterios laxos y la excesiva influencia política en la aplicación de los rigores presupuestarios habían sido parte de la causa de la debilidad financiera de los gobiernos de la Unión Europea, por eso en el año 2011 se volvió a modificar el mecanismo de sanción¹⁶ para hacerlo, ahora sí, más riguroso, mucho más rápido en su actuación y "semi-automático". Más independiente de las decisiones políticas.

En sintonía con las modificaciones hechas por la Comisión a los mecanismos de sanción, el Consejo modificó en el año 2005¹⁷ los mecanismos de control de Eurostat sobre las cuentas de los estados miembros. Según se proclama, para hacer más eficiente la supervisión de Eurostat; no obstante, ésta no debió ser suficiente, ya que en el año 2009, se volvió a modificar el reglamento¹⁸, haciéndolo, esta vez sí, más exigente para con los países miembros y dotando a Eurostat de nuevos poderes de control y sanción.

Se destaca, tanto del análisis de las modificaciones de los reglamentos de los Protocolos de Déficit Excesivos, como de las modificaciones de los mecanismos de sanción, un reconocimiento implícito en la modificación para hacerlos más rigurosos y "semi-automáticos, de que las modificaciones más "tolerantes" o "menos rígidas" del año 2005 fueron un error que tuvo que ser corregido con la llegada de la crisis económica.

Aún así, el nuevo reglamento de 2011 no otorga a Eurostat tantas herramientas de control como reclamaba, ya que las "visitas metodológicas" (el mecanismo de control más severo que tiene Eurostat) siguen siendo excepcionales y circunscritas a los ámbitos estadísticos. Dice el artículo 12.2 que "dichas visitas deberían ceñirse a las autoridades nacionales encargadas de la declaración de datos a efectos del procedimiento sobre déficit excesivos".

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0005:0009:EN:PDF>

¹⁴ Por Xavier Vidal Foch en El País: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/06/actualidad/1323202299_829035.html

¹⁵ En puridad una aplicación de los principios keynesianos de "estabilidad a lo largo del ciclo" que en realidad siempre vienen a significar laxitud presupuestaria en el medio plazo; ya que nunca parece ser el momento adecuado para aplicar rigor a las cuentas públicas.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040>

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:337:0001:0006>

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:145:0001:0009>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Eurostat sólo puede controlar lo que le presentan las autoridades estadísticas nacionales, pero no las fuentes de datos primarias, ni los demás organismos estadísticos de los estados, ni las metodologías utilizadas en la obtención o manipulación de estos datos.

Desde entonces, los Protocolos de Déficit Excesivo, y todo lo concerniente a la medición de los déficits y la deuda por parte de los Estados de la Unión Europea es una de las principales ocupaciones de Eurostat y una de sus secciones más importante, de hecho la única a la que dedica dos Directorios¹⁹ en su organigrama.

1.2. Breve cronología de la legislación contable europea sobre el déficit

El déficit y la deuda son conceptos contables, por lo que la coherencia y la unidad de criterio en las normas contables es fundamental para que se pueda comparar los datos a lo largo del tiempo y entre los países. Sin embargo, las normas contables europeas, en materia de déficit y deuda, han contado (y cuentan) con una disparidad notable.

En 1993, el Consejo elaboró el reglamento 3065/93²⁰, en el que se redefinen los conceptos en función de la Armonización de la Elaboración del Producto Interior Bruto redactada por la directiva del Consejo de EURATOM de 1989²¹, de tal manera que se integra un sistema en el otro.

Pero el procedimiento elaborado en 1989 por el EURATOM en 1993 ya estaba bastante desactualizado, y en 1995 se formuló todo un nuevo sistema de Cuentas Anuales (ESA95)²², que había que armonizar con las medidas de medición del déficit público y la deuda pública. Por este motivo, se tuvo que elaborar el *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública* (en adelante, Manual SEC95), de primera edición en enero del año 2000. La medición del déficit y la deuda funcionó durante cuatro años, de 1996 al año 2000, con las definiciones contables de 1989, mientras que los Estados elaboraban cuentas con la ESA95, un importante desfase.

En la actualidad, el Sistema Europeo de Contabilidad (ESA, por sus siglas en inglés) utiliza la normativa del año 2010 (ESA 2010) que está acorde con la normativa de Naciones Unidas (SNE) del año 1993, que se comenzó a implementar en el 2003. Sí, una década después. A pesar de todo, sigue siendo el Manual SEC95 el referente para medir el déficit público. Un manual casi dos décadas desactualizado y elaborado en base a otro sistema de Cuentas Anuales del que se utiliza ahora. Se puede entender que estas disparidades normativas provocan disparidad de criterio en la medición de los conceptos contables que se definen y regulan.

¹⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/documents/Organisation_chart_EN012014.pdf

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R3605:EN:HTML> Reglamento del 30 de noviembre de 1993.

²¹ Se redefine, con la elegancia característica de los organismos europeos, que elogian lo anterior, modificándolo por completo: *Whereas Council Directive 89/130/EEC, Euratom of 13 February 1989 on the harmonization of the compilation of gross national product at market prices (4) provides an adequate, detailed definition of gross domestic product at market prices...*;

²² <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/titelen.htm>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

2. EL CASO GRIEGO

Ya desde estas primeras compilaciones de los datos macro de los países de la Unión Europea Grecia destacó como un caso problemático por la calidad y fiabilidad de las cifras presentadas.

No fue Grecia el único de los países que se vio sometido a una revisión de sus estadísticas; de hecho, como declara Eurostat en su informe de 2004 sobre el caso griego²³ (*informe de 2004 de aquí en adelante*): *"revisions in statistics, and in particular in government deficit data, are not inusual"*.

Sin embargo, los datos que presentó Grecia para entrar en la Unión Monetaria fueron muy divergentes con la realidad contable de Grecia, el mismo informe señala que:

[...] *however, the recent revision of the Greek budgetary data is exceptional. Figures for 2003 were revised by almost 3 percentage points of GDP. The government debt figures were also significantly revised (by more than 7 percentage points). [...] Data revisions of such a scale have given rise to questions about the reliability of the Greek statistics on public finances.*

Pero es que en 2010, en el informe de la Comisión, tras una revisión a fondo durante tres años de los procedimientos en Grecia, se vuelve a repetir: *"these most recent revisions are an illustration of the lack of quality of the Greek fiscal statistics (and of macroeconomic statistics in general)"*²⁴.

Es esta falta de veracidad en los datos que se reportaron y que permitieron el supuesto cumplimiento por parte de Grecia de los criterios de convergencia, lo que lleva al profesor Javier Wrana Trautmann²⁵ a decir que probablemente sea éste un caso de *matrimonio monetario nulo*; esto es, dado que Grecia mintió²⁶ en sus datos para entrar en el Euro, *de legge* nunca estuvo dentro del Euro pues no fue una *unión válida*.

Sea como fuere, las cuentas de Grecia se siguieron aprobando, y lo que es más, se siguieron emitiendo como datos válidos por parte de Eurostat, a pesar de que Eurostat, antes y después de 2004, reportó sus dudas sobre los mismos: *"The reliability of Greek deficit and debt statistics has been the object of particular attention by Eurostat in the past"*²⁷.

2.1. Los hechos de "El caso griego"

Es a partir del tratado de Maastricht y los criterios de convergencia que comienza a haber implicaciones político-económicas y, por lo tanto, revisiones por parte de

²³ "Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures" del 22 de noviembre del 2004. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF

²⁴ European commission Report on Greek Government deficit and debt statistics. Brussels, 8.1.2010 COM(2010) 1 final. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/COM_2010_REPORT_GREEK/EN/COM_2010_REPORT_GREEK-EN.PDF

²⁵ "El cronista" número 28, abril de 2012. Artículo: "Unión Monetaria Europea: errores en su diseño y propuestas de mejora" Epígrafe III: "El caso de Grecia: ¿matrimonio nulo?".

²⁶ Perdóneseme la falacia holística para mayor claridad en la exposición. Evidentemente, no es "Grecia" como país quien reporta, pues no son todos los griegos quienes realizan ninguna acción, si no que es un funcionario de su oficina de estadísticas que es parte de su gobierno.

²⁷ Informe de Eurostat del año 2004.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Eurostat. Es de suponer que es ésta la razón por la cual los informes de Eurostat tan sólo revisan los datos a partir del año 1996.

Con cada nuevo informe semestral sobre sus datos de déficit y deuda, Grecia reportaba sistemáticamente cambios sustantivos en sus datos históricos. La abundancia y profundidad de estos cambios se observan, de mejor manera, en el siguiente cuadro²⁸:

Greek Government Deficit (as % of GDP) by reporting date

Notification	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mar-05	-3.6%	-4.1%	-5.2%	-6.1%				
Sep-05	-6.1%	-4.9%	-5.7%	-6.6%				
Apr-06		-4.9%	-5.8%	-6.9%	-4.5%			
Oct-06		-5.2%	-6.1%	-7.8%	-5.2%			
Apr-07			-6.2%	-7.9%	-5.5%	-2.6%		
Oct-07			-5.6%	-7.3%	-5.1%	-2.5%		
Apr-08				-7.4%	-5.1%	-2.6%	-2.8%	
Oct-08				-7.5%	-5.1%	-2.8%	-3.5%	
Apr-09					-5.1%	-2.8%	-3.6%	-5.0%
Oct-09					-5.2%	-2.9%	-3.7%	-7.7%

Source: Eurostat

Así, por ejemplo, en marzo de 2005 dijeron que el déficit del año 2001 era de un 3,6% y tan sólo seis meses después, en septiembre de 2005, aumentaron ese dato hasta el 6,1% ¡un 169%! También se corrige todos los datos de 2002 (un 0,8%) del 2003 (un 0,5%) y del 2004 (un 0,5%). Si el lector se detiene un poco más en el análisis, podrá observar cómo los datos para el 2003 pasan de un 5,2% (marzo 2005) para llegar hasta un 6,2% (abril 2007) para volver a reducirse a un 5,6% (octubre 2007).

No es sólo que el déficit griego sea impredecible, sino que su pasado presenta el mismo patrón, lo que es todavía más sorprendente.

Como se puede observar, las cuentas griegas han estado siempre en entredicho, no tan sólo desde el estallido de la crisis.

Ante estos problemas, en el año 2004, Eurostat abrió un procedimiento para investigar los amplios cambios que Grecia introducía en sus Cuentas Anuales y emitió un muy duro documento de 63 páginas donde se ponen de manifiesto todas las fuentes de error en los cálculos del déficit y de la deuda, y cómo los datos varían de maneras inasumibles.

Fruto de esos problemas se abrió un Protocolo de Déficit Excesivo por el cual Eurostat monitoreó la elaboración de las estadísticas griegas hasta el año 2007.

28 Cuadro elaborado por el blogger Nikos Tsafos del blog Greek Default Watch en su post del 9 de octubre de 2010: <http://www.greekdefaultwatch.com/2010/10/lies-damn-lies-and-greek-statistics.html>. Los datos son los del informe sobre Grecia del 2010 pero están presentados con una imagen visual más amigable.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Sin embargo, durante el año 2006, se volvieron a repetir estos problemas, y el 24 de abril de 2006, Eurostat emitió un comunicado "*which highlighted the persistence of issues of a structural and systemic nature affecting the Greek government accounts*"²⁹

En el año 2007, se da por cerrado el caso griego dentro de Eurostat, con la finalización del Protocolo de Déficit Excesivo³⁰. Se podría suponer, por tanto, que tras tres años de especial atención y seguimiento de la elaboración de las cuentas griegas, Eurostat da por satisfactorios los procedimientos. Sin embargo, esto no fue así:

The fact that the strict conditions on the basis of which the infringement procedure had been launched no longer applied/existed, did not therefore signify that Greek data were compliant with all the applicable rules and procedures, as far as their quality was concerned. It only implied that particular legal instrument could no longer be applied, which raises some questions about the effectiveness of the instrument in addressing complex issues combining methodological and institutional aspects and points to the need to take account of this complexity in the future.

Incluso tras un proceso de infracción que implicó tres años de monitoreo Eurostat no fue capaz de garantizar la calidad de los datos.

Quizá lo más significativo sea que entre los años 2004 y 2009, coincidiendo con el procedimiento de seguimiento especial por parte de Eurostat, Grecia emitió 8 informes semestrales, la mitad de los cuales fueron publicados "con reservas".

Aunque "con reservas" Eurostat los hizo "propios" pues toda publicación por parte de Eurostat, cuenta con cierta "validez europea". La mayor parte de los analistas o de los economistas no se detienen a ver de dónde proceden o cuál es su metodología; asumiendo que los publica Eurostat, asumen que son datos propios creados por la agencia, y por tanto gozan "del prestigio", de la *reliability*, de la institución.

Pero lo más sorprendente no es que la mitad de los informes semestrales de Grecia los publicase Eurostat con reservas, sino lo que pasó con la otra mitad. ¿Y qué pasó?:

*Over the last eight years, whenever the Greek EDP data have been published without reservations, this was very often the result of Eurostat interventions before or during the notification period in order to correct mistakes or inappropriate recording.*³¹

¿Manipula Eurostat los datos de los países antes de publicarlos? A confesión de parte relevo de pruebas.

Con estos antecedentes se llega a la revisión más problemática de todas las revisiones de su déficit y deuda que llevó a cabo el Instituto de Estadísticas Griego, aquélla del año 2009, que es generalmente aducida como la causa inmediata del estallido de la *crisis griega*.

²⁹ Informe de Eurostat de 2010

³⁰http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-2_commission/2007-05-16_el_104-12_commission_en.pdf

³¹ European commission Report on Greek Government deficit and debt statistics. Brussels, 8.1.2010 COM(2010) 1 final.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

En octubre de 2009, el gobierno griego remitió dos Comunicaciones de Procedimiento de Déficit Excesivo, una el 2 de octubre y otra el 21. En la comunicación del 21, el déficit del 2008 fue revisado desde el 5% del PIB hasta el 7,7% (un 54%) y el déficit previsto para 2009 pasó en 19 días de un 3,7% a un 12,5% (¡un 337% de aumento!).

En estas comunicaciones, al mismo tiempo que se modificaba el déficit registrado en años anteriores, se variaban las previsiones de déficit para el año en curso (2009). Las previsiones, al no ser datos verificables sino meras "opiniones", no cuentan con ningún tipo de revisión, validación o escrutinio por parte de Eurostat, ni ningún otro organismo europeo, ya que la Comisión publica sus propias previsiones macroeconómicas³². Sin embargo, fueron estos cambios tan drásticos en las previsiones los que ejercieron como espita para provocar la caída del valor de la deuda pública griega en los mercados, el aumento del precio de los seguros de impago de la deuda griega (CDS), la caída de las bolsas, el pánico financiero y, con ello, el comienzo de la fase más virulenta de la crisis griega³³.

Ante estos significativos cambios que estaban teniendo tales consecuencias, el Ecofin del 10 de noviembre de 2009 solicitó un informe a la Comisión Europea que se publicó el ocho de enero de 2010.³⁴

Este informe afirma que ha encontrado errores como:

Severe irregularities in the EDP notifications of April and October 2009, including submission of incorrect data, and non-respect of accounting rules and of the timing of the notification. [...] Lack of accountability in the individual provision of figures used in EDP notifications, (e.g. absence of written documentation or certification in some cases, exchange of data by phone); [...] Unclear responsibility and/or lack of responsibility of the national services providing source data or compiling statistical data, combined with ambiguous empowerment of officials responsible for the data.

Siendo estos tan sólo:

These findings indicate that, on top of the serious problems observed in the functioning of other areas involved in the management of Greek public revenues and expenditure.

Y señala que ha habido influencias políticas en el manejo de las estadísticas griegas.

A raíz de este informe, las estadísticas griegas pasaron a ser objeto de controversia pública. El presidente de Grecia nombró a Andreas Georgiou como director de la nueva oficina de estadísticas griegas, disolviendo la anterior. A partir de entonces,

³² Como se señala muy enfáticamente en la primera nota a pie de página del informe de la Comisión de 2010: "According to the appropriate regulations and practices, the planned deficit and debt data reported by Member States are not scrutinised by Eurostat or any other Commission service, and the Commission publishes its own macroeconomic forecasts. Hence, although there is an intrinsic link between the quality of statistics (i.e. data for a past year) and the reliability of planned data (i.e. estimates or forecasts for an ongoing or future period), this report does not elaborate on the technical procedures or institutional issues related to the preparation and dissemination of planned data".

³³ Por ejemplo, este análisis, entre tantos, de una noticia en Reuters: *Greece's debt crisis engulfed the euro zone after the country revealed in 2009 its deficit had been massively under-reported.*
<http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBRE92D0B220130314?i=3&irpc=932>

³⁴ European Commission report on greek government deficit and debt statistics, en adelante el informe de 2010 o el informe de la comisión de 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/COM_2010_REPORT_GREEK/EN/COM_2010_REPORT_GREEK-EN.PDF

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Eurostat reclamó y asumió mayores competencias en la revisión de las estadísticas de los países miembros.

2.2. Georgiou: ¿Héroe o criminal?³⁵

La historia de la medición de la deuda griega adquiere tintes de tragedia griega cuando entra en escena su principal protagonista: Andreas Georgiou.

Georgiou (Grecia, 1950) es un estadístico griego educado en EEUU; tras terminar sus estudios, consiguió un puesto en el Fondo Monetario Internacional, donde estuvo trabajando por más de 20 años.

En el 2010, tras el informe a Eurostat, el nuevo primer ministro George Papandreou —quien había tomado posesión de su cargo el pasado 6 octubre, al ganar las elecciones del 4 de octubre por el partido Socialista Panhelénico PASOK— decidió crear una nueva agencia de estadística griega, ELSTAT, disolviendo así el antiguo Servicio de Estadísticas Griego.

Tras este escándalo Papandreou decidió nombrar un director independiente, por lo que llamó a Georgiou, quien dada su lejanía con la situación griega -ya que llevaba más de tres décadas y toda su vida profesional viviendo fuera de Grecia-, ofrecía mayor credibilidad. La cuestión de la credibilidad de las estadísticas tomó un importante sesgo político, ya que la primera actuación del Presidente Papandreou fue anunciar el aún mayor índice de deuda del sector público³⁶.

Con Georgiou en el puesto en noviembre de ese mismo año, 2010, se emitió el primer informe bajo su dirección, el cual elevó el déficit del 12,7%, del informe previo de junio, al 15,4%. Este informe, como todos aquellos que ha emitido ELSTAT desde entonces, ha sido admitido por Eurostat sin corrección alguna.

Este "buen hacer" del señor Georgiou y de la nueva agencia que él dirige no ha tenido buenas consecuencias para él, ya que ha sido acusado de felonía y traición a la patria, por lo que se enfrenta a un juicio que podría llevarle a una pena de hasta 10 años en prisión.

Desde el primer momento en que tomó posesión de su cargo, el señor Georgiou se vio enfrentado a la oposición de los sindicatos de ELSTAT (quienes afirman que *"the national statistics agency is an indivisible part of our country's national sovereignty"*):

³⁵ Esta sección está basada principalmente en artículos de periódico obtenidos a través de la web. Especialmente en: "Lies, Crime and Greek Statistics", de Megan Greene 1 de febrero de 2013. Bloomberg; "Greek Statistician Under Scrutiny for Budget Estimates Before Euro Crisis", de Rachel Donadio. 6 de abril de 2012. New York Times; "Prosecuting the Messenger, Chief Greek Statistician Threatened with Jail", de Georgios Christidis desde Atenas. 2 de febrero de 2013 05:37 PM. Spiegel On Line; "Truth and statistics: Greece's statistics boss is scapegoat in political vendetta". Sin firmar. 30 de enero de 2013. 6:19 PM. Financial Times; "Retrato: Andreas Georgiou devuelve el honor a la estadística griega". De Handelsblad Amsterdam, 19 marzo 2013 NRC. Presseurop; Y en la entrada en el blog Greek Default Watch (<http://www.greekdefaultwatch.com/2010/10/lies-damn-lies-and-greek-statistics.html>) titulada: "Lies, Damn lies and (Greek) Statistics del 9 de octubre de 2010"; "Insight: Numbers game turns nasty for Greek stats chief". Dina Kyriakidou para Reuters: <http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBRE92D0B220130314?i=3&irpc=932>

³⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/George_Papandreou#Taking_office_and_revelations

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

[...] el sindicato de empleados de ELSTAT exigió que Georgiou fuese relevado de su cargo. Según un comunicado de prensa del sindicato "el señor Georgiou únicamente multiplica nuestros problemas". Georgiou es "un hombre de paja de nuestros acreedores"³⁷

Un miembro del consejo directivo, presentó un cargo contra él acusándole de manipular las estadísticas griegas en colaboración con el FMI y la Unión Europea.

¿Cuáles pudieron ser las razones de Georgiou para mentir, inflando las estadísticas del déficit del gobierno griego? A este respecto, se construyen hasta tres teorías que no son incompatibles entre sí. La primera es la de ser demasiado celoso en su trabajo, pues venía con la idea preconcebida desde Washington de que el déficit público era muy superior al dicho, y por tanto intentó inflar las cifras reales. La segunda teoría es política, y es que el nuevo gobierno del señor Papandreu quería culpar del desastre financiero en el que se veía Grecia al gobierno anterior de Kostas Karamanlis -del partido conservador Nueva Democracia-, y para ello contó con la colaboración del señor Georgiou, nombrado *ad hoc*. La tercera teoría indica que el señor Georgiou no hacía sino seguir instrucciones directas del Fondo Monetario Internacional, y a través de éste, a sus antiguos jefes de la troika y de la Presidenta alemana, Ángela Merkel, que quería justificar sus medidas de austeridad. Esta tercera teoría, se basa en que Georgiou siguió siendo empleado del FMI tras aceptar su puesto en Grecia y siguió recibiendo un salario. Este hecho, según alegan tanto Georgiou como el FMI, tiene una explicación en su acuerdo de despido, y es que el sistema de pensiones en el FMI es tal que debía cumplimentar dos décadas trabajando como empleado, para poder recibir su jubilación, y tan sólo le faltaban unos meses para ello, por lo que aceptaron que figurase como empleado, durante ese tiempo, para que pudiese recibir toda su jubilación³⁸. Aunque parece que nunca llegará a recibirla (*I would never gain any benefit from such a contribution*³⁹), ya que renunció a ella tras el escándalo.

Además, se han encontrado mails privados del señor Georgiou, preguntándole a sus antiguos jefes en el FMI sobre cómo medir la deuda griega. Estos mails, que Georgiou califica como consultas personales, son utilizados por los acusadores como la prueba de que recibe instrucciones directas del FMI y no trabaja, por tanto, por el bien de la nación griega, sino de *la troika*. Sean estos mails prueba o no de dicha traición, el caso es que difícilmente se podrán utilizar en un juicio contra él. El señor Georgiou ha denunciado la violación de la privacidad su mail personal, por lo que se ha abierto un juicio aparte para investigarlo.

La acusación de alta traición a Andreas Georgiou ha tenido importantes consecuencias tanto dentro como fuera de Grecia.

Dentro de Grecia, pues ha servido para resaltar cómo las estadísticas se utilizan de una manera política y partidista provocan discusiones en el parlamento, y división política dentro del país.

³⁷ Según noticia citada de Presseurope.

³⁸ Que el Fondo Monetario Internacional, donde se deciden gran parte de las políticas económicas del mundo, tenga una estructura de incentivos para sus jubilaciones tan perversa como cobrar el 100% o no cobrar nada es un asunto, cuanto menos, cuestionante. Que el FMI decida que uno de sus ex-empleados figure como empleado y reciba un salario sin realizar ningún trabajo en la institución es, cuanto menos, reprochable.

³⁹ Según declaró él mismo ante el Parlamento Griego.

http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_03/07/2013_507325

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Fuera de Grecia, para que los estadistas de todo el mundo cierren filas en torno a la figura de Georgiou⁴⁰, en primer lugar el propio Eurostat, quien ha respaldado en repetidas ocasiones su trabajo⁴¹.

2.3. La participación de Goldman Sachs: ¿cómplice o principal criminal?

El ocultamiento, por parte de Grecia, de cantidades significativas de su déficit ha sido conocido a nivel popular e internacional por la intervención del banco de inversión americano Goldman Sachs.

Al comienzo del siglo XXI, las finanzas griegas se enfrentaban a dos retos incompatibles entre sí: cumplir con los tratados de déficit y deuda de la Unión Europea y financiar los Juegos Olímpicos de Atenas de 2004⁴². El gobierno griego comenzó a escuchar propuestas sobre cómo equilibrar sus finanzas, sin reducir sus gastos, ni pagar sus deudas aplazadas y Goldman Sachs le propuso una "brillante" solución: el "ocultamiento" legal en los balances del Estado Griego de parte de su deuda, a través de acuerdos de SWAPS.

Por estos acuerdos Goldman Sachs intercambió con Grecia deuda por valor de hasta 15 billones de euros denominada en yenes y dólares, por deuda denominada en Euros⁴³. Sin embargo, acordaron un tipo de cambio ficticio, de tal manera que en los balances de Grecia se pasó a reducir significativamente la deuda. El problema es que, cuando madurasen los créditos sobre los que estaban basados esos SWAPS, en diez o quince años, habría de devolver muchísimo más dinero, pues el tipo de cambio a aplicar entonces sería el real.

A través de este método parece ser que se consiguió ocultar en los balances hasta 2,8 billones de euros de la deuda griega. Aunque, al ser un préstamo implícito que estaba haciendo Goldman Sachs al Estado Griego -al aceptar el intercambio de una deuda por otra a tipos de cambio manipulados-, lo que se estaba haciendo era incrementar la deuda pública de Grecia en, se calcula, 500 millones de euros de coste directo, y un billón de coste indirecto (según declaró George Alosgoskousfis, Ministro de Finanzas de Grecia entre 2004 y 2009, en un discurso ante el poder Legislativo, al denunciar estos contratos con un nuevo cambio de gobierno).

Como dice muy gráficamente Christoforus Sardelis, jefe de la Agencia de la deuda pública de Grecia entre 1999 y el año 2004: *"the Goldman Sachs deal is a very sexy story between two seniors but the European crisis snubbed the child of the sex we had"*.

⁴² Que los Juegos Olímpicos de Atenas 2004 fueron uno de los principales lastres de la deuda griega parece una evidencia difícilmente cuestionante. Con un coste de 15 billones de dólares (<http://www.csmonitor.com/World/2008/0721/p04s01-wogn.html> citado por la wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Cost_of_the_Olympic_Games#cite_note-24) Y una pérdida de 14 billones de dólares, es una de las causas más alegadas para explicar el desenvolvimiento de la crisis en Grecia.

⁴³ Esta es una operación relativamente frecuente en los mercados de deuda. Las empresas o países que se quieren financiar reciben recursos del mercado internacional denominada en una moneda distinta de la propia, por lo que la intercambian por deuda nacional para operar hasta que se cumple el periodo de pago del crédito, entonces revierten la operación para pagar a los prestamistas internacionales.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

La controversia con respecto a estos acuerdos es múltiple, tanto por su publicidad, como por su legitimidad, como por su generalización a otros países de la unión, como su conocimiento o no por parte de Eurostat.

Por un lado, se cuestiona la legitimidad de unos acuerdos hechos en secreto. Los acuerdos financieros, como los SWAPS, no tienen porqué hacerse públicos para tener validez legal -aunque si interviene un Gobierno es más cuestionable-. Ahora bien, si el objetivo del acuerdo era "ocultar" parte de la deuda, parece obvio que habían de ser secretos para que ésta se pudiese ocultar, es por eso que no acudió Grecia al mercado abierto para solicitar acuerdos de SWAPS, sino que hizo contratos privados con Goldman Sachs. Como dice Sardelis: *If you do bailouts deal with a single bank, you don't make announcements about it, if you look around Europe nobody announced the swaps they did it (...) That was the tradition*".

La segunda pregunta que surge es hasta qué punto era ésta una práctica exclusiva de Grecia o habitual entre los demás estados europeos. A este respecto, tan sólo podemos hablar sobre suposiciones, como las declaraciones de Sardelis, en las que sugiere que otros países de Europa lo hacían (*Greek officials, including Sardelis, say they learned that other EU countries such as Italy had employed similar methods to shrink their debt*)⁴⁴, o lo que parece indicar la declaración de una portavoz de Goldman Sachs: *"The swaps were one of several techniques that many European governments used to meet the terms of the treaty."*⁴⁵.

¿Conocía Eurostat estos acuerdos? es la tercera controversia. A este respecto, hay un cruce de declaraciones. Eurostat niega su conocimiento antes de 2010, aduciendo que:

"We would like to confirm that we became aware of the Greek off-market transactions only at the beginning of 2010(...). Greek authorities had never informed Eurostat about this complex issue and that no opinion on the accounting treatment had been request from Eurostat (...) It is possible that Goldman Sachs asked us for general clarifications, and this is our interpretation of the email".

Sin embargo, hubo un e-mail por parte de Goldman Sachs preguntando sobre ese tipo de contratos (*"The swaps we executed for Greece were done in accordance with Eurostat rules"*).

No es éste un juicio en el que probar el contenido del e-mail de información de Goldman Sachs⁴⁶ a Eurostat ni el conocimiento por parte de ésta agencia de las técnicas de ocultamiento de la deuda griega. Teniendo en cuenta que las cifras de deuda griegas estaban bajo un especial escrutinio por parte de Eurostat desde al año 2000, y que desde el año 2004 hasta el año 2007 hubo un Protocolo de Déficit Excesivo sobre las cifras de la deuda griega, parece muy significativo que Eurostat niegue tener conocimiento de estos acuerdos de intercambio de deuda.

⁴⁴<http://www.bloomberg.com/news/2012-03-06/goldman-secret-greece-loan-shows-two-sinners-as-client-unravels.html>

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Que según declaran: *"In 2005, we wrote a detail letter to Eurostat [...]"* Sobre el manejo de las informaciones de las cifras estadísticas de Grecia y que tiempo después recibieron una carta de Eurostat diciendo que *"they investigate everything, is completely above board, so we beeter shut up"*.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

A pesar de toda la polémica que han causado los acuerdos de SWAPS de deuda entre el gobierno griego y Eurostat, éstos no son ni la principal ni una causa importante de los problemas de deuda del estado Griego.

El ocultamiento por medio de SWAPS de parte de la deuda griega no es una de las causas de reporte erróneo de Grecia de los datos de su deuda en ninguno de los documentos emitidos a Eurostat, ni un elemento de los analizados en ninguno de los documentos de la Unión Europea.

3. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PROBLEMAS

Por tiempos el "caso griego" en los problemas estadísticos ha venido a sumarse a la crisis económica en Europa, generando un grado inusual de atención a los problemas estadísticos. Sirva como ejemplo las muy severas declaraciones Juncker⁴⁷: "*The game is over - we need serious statistics*".⁴⁸

En este contexto hay que leer las diversas comunicaciones y disposiciones que ha ido produciendo la Comisión Europea.

Desde el año 2009, en que estalló el escándalo, la Comisión ha producido los siguientes documentos, más allá del informe de la Comisión del 2010 que era específico sobre el caso griego. Son documentos que tratan del Sistema Estadístico Europeo (ESS por sus siglas en inglés *European Statistics System*)⁴⁹ y de Eurostat mismo:

- Reglamento 223/2209;
- Reglamento 479/2009;
- Comunicación 2011 del 15 de abril (COM2011-211);
- Código de Buenas Prácticas (28 de septiembre de 2011);
- Decisión de la comisión del 2012 sobre Eurostat (modifica la de 1997);
- Comunicación del 2013 (COM2013-114).

Estos documentos combinan severas críticas al funcionamiento del ESS con muchas propuestas de mejora para paliar las fallas del sistema. Veamos algunas de ellas.

En la comunicación del 2013, se empieza por reconocer que:

La crisis de la deuda soberana ha puesto de relieve la necesidad de que las administraciones demuestren claramente su estabilidad financiera, y de que los informes de datos presupuestarios sean más rigurosos y transparentes.

Lo que no viene siendo sino un agravante a lo dicho en el inicio del informe del 2011:

Las recientes evoluciones, en particular la inexactitud de las estadísticas de déficit y deuda públicos 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.⁵⁰

⁴⁷ Jean-Claude Juncker, por aquel entonces, *Eurogroup head and Luxembourg Prime Minister*.

⁴⁸ <http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBRE92D0B220130314?i=3&irpc=932>

⁴⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/ess/ess_news

⁵⁰ Bruselas, 15.4.2011 COM (2011) 211 final. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

En el informe del año 2013, se habla de *acontecimientos recientes* para referirse, creemos, al caso griego, pero sin haber mostrado mejoras sustanciales cuando, además, como sabemos, el caso griego viene siendo un asunto tratado por la Comisión desde hace más de una década:

Algunos acontecimientos recientes, en particular los casos de comunicación de información financiera inadecuada por parte de algunos Estados miembros, **han demostrado que el sistema de estadísticas presupuestarias no ha reducido suficientemente el riesgo de que los datos notificados a Eurostat no tengan una calidad suficiente.**⁵¹

Y lo que es más importante, el proceso para la calidad de los datos ha de ser seguido y auditado desde su misma recogida (una obviedad que el Sistema Europeo de Cuentas hasta ahora no reflejaba):

La calidad global de la información estadística a nivel europeo depende mucho de la adecuación de todo el proceso de producción utilizado para generar estas estadísticas. Si los datos facilitados por los Estados miembros no tienen la calidad suficiente, ello afectará negativamente a la calidad de las estadísticas europeas. Para evitar situaciones como esta, se necesita una gestión exhaustiva y sólida de la calidad del SEE

En el informe del 2011, se reconocen los *puntos débiles* y se solicitan cambios jurídicos para mejorarlos:

De manera más específica, hay claras razones para reforzar el marco jurídico existente en relación con la independencia profesional de los miembros del SEE y para pasar progresivamente de un enfoque sobre todo correctivo a un enfoque preventivo de la gestión de la calidad de las estadísticas europeas en general y de las estadísticas sobre las finanzas públicas en particular.

Se anuncian reformas a futuro para poder mejorar las estadísticas. Son reformas que desde el año 2002 se reconocen como necesarias, anunciadas en 2011 a raíz del escándalo griego del 2009, y que en 2014 todavía no se han puesto en práctica.

En estos documentos se prevé aplicar distintos "compromisos sobre la calidad de las estadísticas" y un complicado procedimiento para que lo hagan los propios organismos de los Estados miembros y revisado por Eurostat y el Sistema Estadístico Europeo. Creándose, además, el Comité Consultivo Europeo para la Gobernanza Estadística (CCEGE), o el Comité Consultivo del Sistema Estadístico Europeo⁵².

3.1. ¿Se han conseguido estas mejoras?

Por desgracia, no podemos sino ser escépticos en cuanto a la capacidad que ha tenido el Sistema Estadístico Europeo de mejorar la calidad de sus datos.

En primer lugar hay que señalar la importancia que supone el reconocimiento de las fallas que se acusan en el caso Griego. Tan sólo implícitamente, se reconocen que no son fallos del caso griego sino fallos sistémicos; y es argumentable que lo son, pues las fuentes de error y los mecanismos de control son comunes a todos los países de la Unión.

⁵¹ INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros. Bruselas, 6.3.2013 COM(2013) 114 final. Apartado 3.2

⁵² Creado por el artículo 7 del Reglamento CE 223/2009

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Además, como ya se ha visto, desde el año 2002 al menos, el Sistema Estadístico Europeo está buscando una mejora sustancial en la calidad de sus datos, proponiéndose distintas modificaciones. El hecho de que se reitere una década después la necesidad de estas mejoras, no es sino síntoma de que las anteriores propuestas no han obtenido los resultados deseados, no se ven motivos para que esta nueva oleada de reformas genere resultados muy diferentes.

De hecho, en los documentos (especialmente, en la Comunicación de 2011) se indica que se "harán" todas estas mejoras, pero no se indica claramente cuándo o dónde, y muchas de ellas quedan en la Comisión de Estudio.

3.2. El Código de buenas prácticas

El Sistema Estadístico Europeo (SEE) está integrado por Eurostat y los Institutos Nacionales Estadísticos -que son dependientes de los distintos Estados-. Es por ello que para alcanzar la tan deseada armonización y obtención de la calidad en las Estadísticas Europeas se estableció en el año 2011 el "Código de Buenas Prácticas", ya que ni Eurostat ni la Comisión tienen competencia regulatoria sobre los Institutos de Estadística de los distintos Estados.

A este Código de Buenas Prácticas, la Comisión le otorga una importancia fundamental ya que viene a ser presentado como uno de los principales instrumentos para mejorar la calidad de las estadísticas europeas.

Este Código de buenas prácticas del año 2011, viene siendo tratado en los documentos de la UE al menos desde el año 2004, y se basa en los adoptados por la Comisión Estadística de Naciones Unidas en 1994.

Obsérvese que el Código de Buenas prácticas, a pesar de nacer de un Reglamento no es legislación comunitaria, es tan sólo un desiderátum.

El que el Código de buenas prácticas sea una recomendación y no un mandato se explica en la Comunicación del año 2005, en base a ese *momento temporal*:

*It appears that proposing a legally-binding instrument would not be appropriate for the moment. Therefore, and in the light of the achievements of the statistical authorities in adopting a Code as a self-regulatory instrument, the Commission considers that adopting a Recommendation is the appropriate and proportionate instrument at this point in time.*⁵³

Aunque a continuación se deja abierta la posibilidad de redactar un reglamento: "However, this does not exclude the possibility of other instruments being envisaged in the future". Desde entonces tan sólo se ha reconocido una capacidad de supervisión de Eurostat de su implementación en los institutos estadísticos nacionales.

El documento tiene *quince principios* y un grupo de indicadores de buenas prácticas para cada uno de los principios sirve de referencia para analizar la aplicación del Código.

⁵³ COM(2005) 217 final, página 8. Sección *Why a recommendation?*

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

El problema es que si realizamos un análisis crítico de Eurostat no cumple ni él mismo los principios de éste desiderátum. A continuación de la enumeración de cada principio introducimos nuestro comentario:

- 1) Independencia profesional
El director de Eurostat no tiene independencia orgánica de la Comisión, organismo político.
- 2) Mandato de recogida de datos
Como reconoce el mismo Eurostat no tiene capacidad de recogida de datos.
- 3) Adecuación de recursos
Eurostat tenía quince estadísticos para revisar todos los datos de todos los países de la UE. Ahora tiene 45.
- 4) Compromiso de calidad
En el informe del año 2009 se indica que todavía no se han establecido los criterios de calidad.
- 5) Confidencialidad estadística
La confidencialidad sí parece garantizada.
- 6) Imparcialidad y objetividad
La imparcialidad y objetividad no parece que hayan estado muy garantizadas cuando la metodología utilizada por los distintos Estados miembros es diversa y además desconocida para la mayor parte de los usuarios, que ni siquiera saben que no es homogénea.
- 7) Metodología sólida
La metodología utilizada en el SEE no es sólida. No lo es ni diacrónicamente, pues varía muchísimo, como ya se ha visto con los cambios legislativos, ni lo es geográficamente, pues la metodología no es estándar dentro del SEE.
- 8) Procedimientos estadísticos adecuados
No parece que los procedimientos estadísticos sean siempre los adecuados. Ni el caso de la utilización del criterio de devengo, ni en el caso de la estimación de los déficits, como ha quedado demostrado en el caso griego.
- 9) Carga no excesiva para los encuestados
El problema de la carga excesiva para los encuestados es un problema cada vez que se diseñan los modelos estadísticos. Cuando se analizan las encuestas enviadas a las unidades estadísticas se comprueba lo difícil que es para éstas responderlas.
- 10) Relación coste/eficacia
La relación coste/eficacia es difícil de medir. El coste de la elaboración de las estadísticas públicas europeas no está contabilizado, aunque Eurostat tiene un presupuesto de 80 millones de Euros en el 2012. El coste que la falta de confianza en sus datos ha provocado el escándalo griego es incalculable.
- 11) Relevancia
No se puede decir que las estadísticas europeas satisfacen las necesidades de relevancia de sus usuarios, cuando ni su principal usuario, la Comisión Europea, puede saber con certeza uno de los datos principales: el déficit de los estados.
- 12) Precisión y fiabilidad
El decir que las Estadísticas reflejan la realidad de manera precisa y flexible parece más un loable deseo que una realidad constatable. En el caso griego ha habido revisiones del 300% de algunos datos, o del 25% del PIB en algunas modificaciones.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

13) Oportunidad y puntualidad

Podría ser que las estadísticas europeas se hacen públicas oportuna y puntualmente, pero si esos datos se corrigen de manera sustancial a lo largo de los meses y se reconoce como práctica habitual, ésta oportunidad pierde validez. Más aún si se realizan revisiones de datos de seis años atrás, como ha ocurrido en el caso griego.

14) Coherencia y comparabilidad

Se ha insistido a lo largo de este trabajo, mostrando los propios documentos de la Comisión, en cómo las estadísticas europeas no son ni coherentes ni comparables

15) Accesibilidad y claridad

Cualquier usuario de la página web de Eurostat, o quien haya querido profundizar más en los detalles de las Cuentas Nacionales de los distintos estados miembros podrá certificar que las estadísticas europeas no son ni fácilmente accesibles ni claras en su presentación. Más aún que acceder a los datos con los que se realizan estas estadísticas (los metadatos) es una labor ímproba cuando no imposible.

Analizando más detalladamente los indicadores propuestos en el Código, sin embargo, se puede tener una visión mucho más satisfactoria de la labor de Eurostat).

4. LAS DISCREPANCIAS EN EL CASO GRIEGO

A lo largo del presente artículo se ha mencionado en repetidas ocasiones los informes y las discrepancias entre Eurostat y Grecia en torno a cómo contabilizar su déficit y su deuda. A lo largo de la presente sección se quiere concretar estas discrepancias, para que se pueda tener una somera idea al menos de las múltiples dificultades que enfrenta la medición de deuda. Para ello, se analiza lo dicho por Eurostat en los informes y mencionados de 2004, 2007 y 2010.⁵⁴

1) Los ingresos de las cuentas extra presupuestarias abolidas.

En la notificación EDP de octubre de 2009, el déficit público de 2008 se incrementó en unos 300 millones de euros debido a la exclusión de los ingresos de las cuentas extra-presupuestarias.

2) Los SWAPS

Como ya se ha mencionado el polémico acuerdo de SWAPS entre Goldman Sachs y el Gobierno griego no figura en el informe de 2004. Sin embargo, y a raíz del escándalo público que estos contratos supusieron cuando se hizo público el escarnio de ellos por el nuevo gobierno electo en Grecia en el año 2004, durante los años 2005 y 2008 se discutió la contabilización de estos SWAPS y el tratamiento del flujo restante de intereses.

3) Ajuste de los pagos de intereses

Los métodos de cálculo y contabilización del registro de los intereses fue uno de los temas incluidos en el informe Eurostat 2004.

4) Supuestos de deuda y garantías

Es complicado el cómo provisionar las asunciones de deuda por parte del gobierno vinculadas a la ejecución de garantías. Éste fue uno de los temas más

⁵⁴ Para la elaboración de esta sección quiero agradecer especialmente la colaboración de Jhonny Paul Alcívar Romero, estudiante de economía de la Universidad San Francisco de Quito y mi asistente de cátedra.

discutidos antes de 2004 y constituyó uno de los aspectos centrales del informe Eurostat 2004, ya que normas relativas a los supuestos de la deuda no se habían seguido antes del 2004, reduciendo así el déficit y la deuda pública.

5) Inyecciones de capital

Algunas inyecciones de capital que de acuerdo con las normas deberían haber sido considerados como transferencias de capital, fueron considerados como operaciones financieras con impacto en el déficit.

6) Fondos de la seguridad social

Los datos presentados por las autoridades griegas sobre sus estimaciones de necesidades para la Seguridad Social no parecían adecuados ya que se obtuvieron sobre la base de una encuesta atrasada y se actualizaron con hipótesis de estimación frágiles.

7) Los gobiernos locales

La consolidación de los gobiernos locales y la estimación de su déficit, no estaban entre los temas incluidos en el informe Eurostat 2004; sin embargo fue una importante fuente de déficit no contabilizado en el año 2010.

8) El gastos militar

La información sobre las entregas y calidades de material militar era confidencial, y como resultado, sólo una pequeña parte del equipo militar se registró como gasto público.

9) Registro de los ingresos fiscales

Las autoridades griegas usaron un sistema de estimaciones basado en evaluaciones y declaraciones reflejando montos diferentes a los efectivamente recolectados.

10) Fondos extra-presupuestarios

Había hasta 385 fondos extra-presupuestarios con déficit que deberían consolidarse con la deuda estatal.

11) Subvenciones de la Unión Europea

Los pagos recibidos desde la UE en favor de unidades institucionales extra-gubernamentales, al transitar por las cuentas del gobierno, entraban en ellas como un ingreso para el gobierno y salían no como un gasto, sino como transacción financiera sin ningún impacto en el déficit.

12) Pasivos de hospitales

Montos considerables relacionados a gastos pasados de hospitales (hasta 1.3 billones de euros del año 2002 al 2004) nunca fueron registrados.

13) Las cuentas de la seguridad social

Había dudas sobre el registro de las cantidades de otras cuentas por cobrar y cuentas por pagar. En la notificación EDP del 21 de octubre de 2009 el balance se incrementó en 722 millones de euros para el año 2008 (de alrededor de 13,9 a 14,6 millones de euros). La revisión se debió casi en su totalidad a la inclusión de un gasto previamente descuidado por la transferencia del presupuesto del Estado para el fondo de seguridad social de una empresa estatal.

14) Privatizaciones

Había información contradictoria sobre si las privatizaciones habían o no sido incluidas en los fondos de maniobra de los años anteriores.

15) Proveedores

Existían dudas sobre si los proveedores de los balances dentro del gobierno se habían consolidado en el pasado.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

16) Revisión de cuentas de tesorería

En la notificación PDE de 21 de octubre de 2009 la cantidad de otras cuentas por pagar del gobierno central griego aumentó en 19 millones de euros en 2008 y en menores cantidades para los años 2005 a 2007, debido a la revisión de los libros tesorería de operaciones específicas que no se manejaban a través del presupuesto, como por gastos militares o los pagos de las garantías ejecutadas.

5. ALGUNAS DE LAS DIFICULTADES DE MEDICIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

Muchos y muy difíciles son los problemas que se han de enfrentar a la hora de elaborar los datos de déficit sobre los datos de deuda. A continuación se analizan algunos de los más relevantes puestos en evidencia en *el caso griego*.

5.1. La independencia política

La independencia de los institutos de estadística y sus estadistas de la política y las presiones políticas es uno de las principales garantías de la fiabilidad y veracidad de los datos emitidos.

Es asunto discutido en economía si la independencia formal de los Bancos Centrales -reforzada a través de medidas garantistas- garantiza su independencia política. Lo que no puede ser discutible es que un organismo como los Institutos de Estadística nombrados por cargos políticos y con dependencia de organismos políticos, es dependiente políticamente.

La dependencia política es uno de los principales problemas detectados en el caso griego:

[...] the current set-up does not guarantee the independence, integrity and accountability of the national statistical authorities. In particular the professional independence of the NSSG from the Ministry of Finance is not assured, which has allowed the reporting of EDP data to be influenced by factors other than the regulatory and legally binding principles for the production of high quality European statistics.

Sin embargo, a día de hoy los directores de las oficinas estadísticas europeas tienen una dependencia formal y jerárquica de estamentos políticos. Tanto su nombramiento como el presupuesto de los distintos Institutos de Estadística, dependientes de organismos políticos.

De hecho, una de las principales modificaciones que se ha hecho en el caso del Instituto de Estadísticas Griego es que tras la re-fundación del año 2010 pasó de depender directamente del Ministerio de Economía a ser una "Autoridad independiente" bajo la revisión del parlamento griego. Lo que sin duda le otorga mayor independencia del gobierno y lo convierte en un ente teóricamente no-gubernamental pero no deja de estar sometido al control político.⁵⁵

Lo más sorprendente de todo es que el propio Eurostat, que tanto clama por la independencia de los estadísticos, tiene una dependencia formal de la Comisión, que es un organismo político.

⁵⁵http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/PAGEpresentation?_piref33_1220869_33_14278_14278.tabs&trng=Tab4

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

5.2. El Problema de la medición del déficit como tanto por ciento del PIB

Las mediciones tanto del déficit como de la deuda pública se hacen en tantos por ciento sobre el PIB, esto es, como una razón entre deuda o déficit y PIB, de tal manera que el indicador consta de un numerador y un denominador; y la variación de cualquiera de los dos afecta al resultado. Parece evidente afirmar que la medición del PIB⁵⁶ presenta más problemas en sí misma que la medición del déficit y la deuda⁵⁷.

Sin embargo en ninguno de los documentos de Eurostat, ni tan siquiera en los Procedimientos de Déficit Excesivo (*EDPs*) se cuestiona la medición del PIB, o se comenta la metodología utilizada para medirlo.

(Permítaseme una breve digresión para criticar el absurdo económico de medir el déficit y la deuda públicas como % del PIB y no como % de las cuentas públicas, como lo hacen todos los entes económicos no-estatales y como indica la más elemental lógica contable, ya que es con los recursos de la propia entidad con los que se ha de pagar la deuda o sobre los que se genera el déficit, no con los recursos de la economía en su conjunto).

En el caso griego, es muy significativo que en el año 2006 la agencia de estadísticas griega hiciese una revisión total de su medición del PIB, que tuvo como resultado la elevación de éste en un aumento del 25,6% para el año base 2000. ¡Un 25,6%! Más de una cuarta parte de incremento del PIB en una única revisión. Este aumento del numerador en más de una cuarta parte tiene como consecuencia la reducción automática de la tasa deuda/PIB en un 66%.

Que el cambio tuvo como objetivo primordial el variar no tanto el PIB en sí mismo como el ratio deuda/PIB parece evidente hasta para las noticias:

*The revision will help Greece meet deficit standards set by the European Unions by shrinking its budget deficit as a percentage of GDP. The 2006 deficit will fall to 2.1 percent from current estimates of 2.6 percent, well below the EU's 3 percent limit.*⁵⁸

Es sorprendente la poca información⁵⁹ que se encuentra sobre este cambio tan significativo, y lo que es más sorprendente todavía, es que en Eurostat no aparece ninguna nota específica validando o rechazando este cambio de medición del PIB, ni tan siquiera en los documentos relativos a la medición de la deuda y el déficit a los

⁵⁶ "Contra Quirinos: los problemas, epistemológicos, económicos y metodológicos de la medición del PIB" es el tema de la tesis doctoral del autor, dirigida por don Jesús Huerta de Soto y don Javier Wrana Trauttmann, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, que espera ser defendida (D.m.) en el año 2015.

⁵⁷ Cuanto menos se pueden aducir, entre otras muchas, algunas razones muy básicas: 1) La deuda y el déficit son mediciones que se han de realizar con datos disponibles para la propia administración pues es ella quien los genera, los datos del PIB involucran a todos los agentes de la economía, por lo que hay un problema de recolección y tratamiento de los datos.; 2) La deuda es algo que se debe a alguien, por lo que ha de haber una contabilidad de dos partes (deudor y acreedor) y ha de haber un acuerdo sobre cuánto se debe. El PIB es la medición de lo que la economía produce, no necesariamente ha de estar doblemente contabilizado; 3) El déficit es un porcentaje del PIB en torno al 10% como máximo. Por tanto si hay que medir algo diez veces superior las posibilidades de error se multiplican, al menos, en la misma cantidad (si la dificultad de medirlo fuese equivalente, que no lo es).

⁵⁸ New York Times del 27-IX-2006

http://www.nytimes.com/2006/09/27/business/worldbusiness/27iht-grecon.2953042.html?_r=0

⁵⁹ La principal fuente para este punto es el blog Greek Default Watch de Nikos Tsafos. En su post del 9 de octubre de 2010. <http://www.greekdefaultwatch.com/2010/10/lies-damn-lies-and-greek-statistics.html>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

que afecta directamente en una proporción tan significativa como un 66% del total. Más aún si tenemos en cuenta que "*Eurostat had not been consulted in advance*" según declaró Eurostat; y que *this is quite a significant revision and needs to be checked,*" *Amelia Torres, a European Commission spokeswoman, said.*⁶⁰

Parece razonable pensar que esta revisión daría lugar a algún tipo de reporte específico por parte de Eurostat, o cuanto menos fuese comentada en los informes de los años 2010, 2011 ó 2012 sobre el déficit y la deuda griega. Pero no lo hizo.

5.3. La difícil determinación de lo público

Una de las principales dificultades a la hora de analizar los datos de déficit y deuda es determinar qué es sector público y qué no lo es, como el propio presidente de Eurostat ha declarado:

*Walter Radermacher, the director of Eurostat, acknowledged that it was not always clear how to classify public utilities, but said the larger issue was that Greece did not have accurate records. "The borderline of this general government is not something which is fixed forever, it changes more or less each year," he said.*⁶¹

Cualquier persona familiarizada con el derecho administrativo entenderá la dificultad de establecer la diferencia entre "lo público" o "lo privado", pero ésta dificultad se multiplica cuando se ha de establecer criterios económicos para determinar qué es lo público y qué no en un contexto como el Europeo actual donde las administraciones públicas son múltiples y actúan a través de distintos mecanismos en el sector privado y otras empresas.

Es relativamente fácil para los gobiernos -dado lo complicado de la determinación de lo público- ocultar parte del déficit o la deuda como parte de entes semi-públicos que no consolidan con el presupuesto analizado:

*As governments come under greater pressure to cut both costs and spending, more and more responsibility is being pushed down to the sub-sovereign level, to quasi-government bodies, municipalities and regional governments. Government-owned entities and their debt are being deconsolidated...*⁶²

5.4. El criterio de devengo

Quizá una de las mayores fuentes de error para medir las estadísticas de déficit y deuda es la utilización del criterio contable de caja frente al criterio de devengo. En el *Informe de la comisión al consejo y al parlamento europeo. Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros*⁶³ La Comisión reconoce que el criterio utilizado hasta el año 2013 para la contabilidad pública, el criterio de caja, es inapropiado y recomienda utilizar el criterio de devengo, y lo hace con argumentos muy duros:

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Greek Statistician Under Scrutiny for Budget Estimates Before Euro Crisis*, de Rachel Donadio. 6 de abril de 2012. New York Times.

⁶² Lambe 2005 citado por Timothy C. Irwin International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. Accounting devices and fiscal illusions1. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf>

⁶³ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros. La idoneidad de las IPSAS para los Estados miembros. {SWD(2013) 57 final}. Bruselas, 6.3.2013 COM(2013) 114 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0114:FIN:ES:PDF>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

La existencia y la calidad de datos previos de devengo comparables y coherentes (es decir, los datos contables primarios para las entidades públicas) a nivel de contabilidad microeconómica son prerequisites para la alta calidad de los datos de la deuda y el déficit a nivel de contabilidad macroeconómica de devengo. [...] Por un lado, la disciplina presupuestaria tiene un papel esencial para salvaguardar la Unión Económica y Monetaria y, por otro, la estabilidad financiera se basa en la confianza. En el presente informe se discute uno de los instrumentos para establecer dicha confianza y medir y prevenir mejor la situación presupuestaria: las normas armonizadas de contabilidad de devengo del sector público. [...] De esta manera, reconoce la incoherencia esencial entre las cuentas del sector público, que solo registran flujos de caja, y el hecho de que la supervisión presupuestaria de la UE se base en datos de devengo de SEC 95. Esto implica transformar los datos de caja en datos de devengo mediante aproximaciones y ajustes que implican estimaciones macroeconómicas. Por otra parte, cuando no existen cuentas de devengo a nivel microeconómico, las transacciones financieras y los balances deben derivarse de una variedad de fuentes diferentes, lo que da lugar a una «discrepancia estadística» entre el déficit calculado mediante cuentas no financieras y el calculado mediante cuentas financieras.

Ante la contundencia de este Informe poco cabe añadir. Salvo que el criterio de devengo es aquel utilizado de manera secular por la contabilidad mercantil, aquel criterio que tiene sentido económico, y que tan solo se puede considerar un anacronismo y un sinsentido contable el seguir manteniendo el criterio de caja para las cuentas públicas.⁶⁴

5.5. La no comparabilidad de los datos

La misión de Eurostat es la comparabilidad entre los datos de la UE según declara en su página web⁶⁵:

Comparing apples with apples. Eurostat's main role is to process and publish comparable statistical information at European level. We try to arrive at a common statistical 'language' that embraces concepts, methods, structures and technical standards. Eurostat does not collect data. This is done in Member States by their statistical authorities. They verify and analyse national data and send them to Eurostat. Eurostat's role is to consolidate the data and ensure they are comparable, using harmonized methodology. Eurostat is actually the only provider of statistics at European level and the data we issue are harmonized as far as possible. The bottom line is we try to provide you with data that are comparable because apples have to be compared with apples - not with pears [...].

Pero puede ser que la comparabilidad de los datos no sea tan fácil como juntar manzanas con manzanas y peras con peras, como sencillamente indica Eurostat.

Los datos son difícilmente comparables diacrónicamente cuando se han elaborado de acuerdo a normativas diferentes (ya se ha visto a lo largo de este artículo los múltiples cambios normativos), y sincrónicamente cuando son elaborados con metodologías diferentes y con criterios diferentes por cada país de la Unión Europea.

Sin embargo, las autoridades estadísticas de Eurostat presentan todas las estadísticas europeas como igual de fiables, como con equivalentes y todas como exactas, esto es, sin margen de error ni consideración alguna sobre su fiabilidad. Excepción hecha de los pocos casos en que se señaló alguna divergencia con las

⁶⁴ El criterio de caja puede tener utilidad para medir los *cash flows* y prevenir problemas de liquidez; lo que es altamente improbable y por tanto poco significativo para las administraciones públicas.

⁶⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/introduction/what_we_do

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

estadísticas griegas (de las que no se ajustó por la propia Comisión, se entiende), todos los datos presentados por todos los Estados miembros parecen ser considerados por Eurostat como de calidad equivalente, aunque los procedimientos de recogida, los procesamientos y los controles difieran ampliamente entre los distintos Estados miembros; aunque la calidad y fiabilidad de las fuentes de los datos; la experiencia, los procedimientos y los recursos de los distintos institutos de estadística de los estados miembros sean tan diversos.

Todas estas cuestiones llevan a que los datos producidos por los distintos Estados miembros no permiten la comparabilidad entre países, extremo al que se dedica el apartado 3.3 "Necesidad de armonización" del documento del año 2013:

La contabilidad microeconómica del sector público en los Estados miembros tiene muchas variantes y, por consiguiente, es difícil compararla dentro de los Estados miembros y entre ellos. El enfoque actual de conciliar datos contables microeconómicos del sector público no armonizados a efectos del PDE está llegando a sus límites.⁶⁶ [...] los datos estadísticos necesarios mejorarían considerablemente si todas las entidades públicas utilizaran normas contables armonizadas. Esto permitiría utilizar tablas puente comunes para recopilar las cuentas de las entidades en cuentas del SEC, lo que facilitaría mucho los procesos de verificación estadística.

Que las estadísticas de la Unión Europea no se produzcan con criterios armonizados puede sorprender mucho a los legos en metodología estadística, incluso a todos los usuarios de dichas estadísticas que las comparan constantemente como si respondiesen a criterios armonizados, cuando según la propia Comisión es *difícil compararla dentro de los Estados miembros y entre ellos.*

5.6. Los márgenes de error. Sobre la calidad de las estadísticas.

Como ya se ha demostrado la medición del porcentaje de déficit sobre el PIB es una medición muy compleja que conlleva muchas asunciones y proyecciones. De hecho, quizá sea más adecuado decir que el déficit sobre PIB no se *mide*, si no que se *estima*.

Por ello no deja de sorprender cómo las estadísticas oficiales se presentan con tal grado de exactitud y sin margen de error alguno.

En el reglamento 223/2009 ya se reconoce implícitamente este problema en la calidad de los datos presentados por los distintos Estados miembros a la Comisión, cuando pide que se haga un informe sobre la calidad de los mismos:

Los Estados miembros transmitirán a la Comisión (Eurostat) informes sobre la calidad de los datos transmitidos. La Comisión (Eurostat) evaluará la calidad de datos transmitidos y preparará y publicará informes sobre la calidad de las estadísticas europeas.

Lo que es interesante es que Eurostat ha hecho un gran esfuerzo⁶⁷ por incorporar informes de calidad en cada una de sus estadísticas, pero que estos informes no lleven aparejados cuestionamientos de la validez de las estadísticas mismas o estimaciones de sus márgenes de error.

⁶⁶ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros. Bruselas, 6.3.2013 COM(2013) 114 final. Apartado 3.2

⁶⁷ Como se pone de manifiesto en la importancia que le dan en su página web y organigrama: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/introduction>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

Es evidente que las cifras de déficit y deuda tienen importantes fuentes de error posibles, y es aún más evidente que las estimaciones del PIB conllevan importantes fuentes de error, y es por ello que se presentan distintos reportes sobre los datos de déficit/PIB y deuda/PIB y que es habitual en éstos modificar en algo las cifras presentadas anteriormente.

Sin embargo los datos se presentan con una exactitud sorprendente, de hasta centenares de miles de euros. Por ejemplo, para el caso que nos ocupa, el déficit de Grecia en el año 2012 fue de 303.928,0 millones de euros⁶⁸; y en la sección de *metadatos*, se nos informa de que la calidad de los datos es "Alta"; y de que "El margen de error no está disponible", ni la fiabilidad (*accuracy*).⁶⁹ Teniendo en cuenta todo lo que ya hemos visto sobre la relevancia de los datos de la deuda pública griega, tal afirmación parece, cuanto menos, excesivamente complaciente.

5.7. El sistema de incentivos en la producción y difusión de las estadísticas de deuda

Como ya se ha comentado las estadísticas las elaboran los estados miembros y las remiten a Eurostat, quien las publica conjuntamente "haciéndolas suyas".

Al ser los Institutos de Estadística organismos de los estados, y al tener las estadísticas presentadas tan importantes consecuencias económicas y políticas, los incentivos en juego para la presentación de datos "mejorados" son altos.

Así se reconoce en una *Staff discussion note* del Fondo Monetario Internacional, "Accounting devices and fiscal illusions"⁷⁰ en el que se advierte de que:

A government seeking to reduce its deficit can be tempted to replace genuine spending cuts or tax increases with accounting devices that give the illusion of change without its substance, or that make the change appear larger than it actually is. Under ideal accounting standards, this would not be possible, but in real accounting it sometimes is.

En la nota se analizan hasta cinco maneras de hacer "desaparecer" parte del déficit 1) *Hidden Borrowing*, 2) *Disinvestment*, 3) *Deferred Spending*, 4) *Foregone Investment*, 5) *Disappearing Government*.

Y se intenta cuantificar cuánta deuda se está "ocultando", pero, reconociendo la dificultad del cálculo, se hace en base a las revisiones dadas por los gobiernos en las correcciones de déficit que envían, siendo esto tan sólo el reconocimiento del déficit que se "oculta" en un momento dado pero luego se reconoce, no el déficit que queda oculto permanentemente:

In 1980–2010, the average stock-flow adjustment in a sample of 163 countries was 2.6 percent of GDP, and the size of unexplained differences was correlated with an index of fiscal transparency (IMF, 2011b, app. 4).

⁶⁸<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d30e7dcdcf2f60d7c044228cc79c28a86f0441.e340aN8PchaTby0Lc3aNchuMcheKe0?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde410&language=en>

⁶⁹http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/gov_dd_esms.htm#quality_mgmnt1392278414829

⁷⁰ International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. Accounting devices and fiscal illusions1 prepared by Timothy C. Irwin. March 28, 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

El sistema de medición y reporte de los datos de las Cuentas Anuales de los estados es tal que son los mismos estados los que estiman y ellos mismos los que reportan sus estimaciones sin que haya ningún tipo de escrutinio exterior de estos datos.

Son tales las consecuencias, tanto políticas como económicas, que puede tener para un estado el tener un alto índice de deuda o déficit (como ha quedado demostrado en el caso griego), que se crea un sistema de incentivos perverso que favorece el "ocultamiento" del déficit o de la deuda, sin que ninguna institución pueda verificar o corregir esos datos.

6. LA FUNCIÓN "VALIDADORA" DE EUROSTAT Y SU CAPACIDAD DE VALIDACIÓN

Quizá la cuestión más importante de todo este trabajo no es el volver a mostrar como el Estado griego reportó durante décadas datos erróneos sobre su déficit, si no el cómo Eurostat no pudo ejercer su papel de "validador" de los datos presentados por Grecia... ni por ningún estado miembro.

Y es que Eurostat **-la Comisión-** no tiene potestad auditora de los países miembros, esta incapacidad es reconocida por la propia Comisión en el informe de 2010:

The problems faced in Greece go well beyond what can be tackled using only the statistical monitoring tools available to the Commission, which according to the Council Regulation 479/2009 does not have audit powers.

La comisión no tiene poderes de auditoría para ningún Estado miembro, ni para ninguna de las estadísticas de las Cuentas Anuales que publica de manera conjunta de todos los países comparándolas, dando la impresión de que responden a criterios unificados y corroborados, cuando no es así ni tiene capacidad a nivel normativo, metodológico ni funcional para que así sea.⁷¹

A nivel normativo pues hasta el año 2009 Eurostat no tenía la capacidad jurídica de revisar las estadísticas de los países miembros. En declaraciones del mismo presidente de Eurostat Mr. Radermacher:

*"We didn't have the powers to put pressure on member states to be compliant; now we have a lot of powers, and we will have more after the change in legislation"*⁷²

A nivel metodológico pues es bien difícil para Eurostat "validar" las estadísticas presentadas por los estados miembros si no tiene capacidad de legislar sobre los métodos de elaboración de estas estadísticas o sobre los procesos de recolección de datos de las fuentes primarias utilizadas. Sólo recientemente, con los manuales de calidad y los "Inventarios consolidados de fuentes y métodos para los procedimientos de déficit excesivo" que se exigen a los países miembros desde al año 2011 Eurostat tiene siquiera un "inventario" de las fuentes utilizadas por los

⁷¹ De hecho Eurostat mismo reconoce que publican los datos que los países les envían sin mayores revisiones o correcciones: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/documents/FAQ_NA_1.pdf. Data for single Member States are almost always compiled by the national statistical authorities and then supplied to Eurostat, so that figures found at Eurostat and in national sources should be the same.

⁷² Según se informa en la noticia ya comentada del New York Times: <http://www.nytimes.com/2012/04/07/world/europe/greek-official-under-scrutiny-for-pre-crash-budget-figures.html?pagewanted=all&r=0>

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

distintos estados, pero en este proceso todavía no hay un sistema de fuentes o metodologías ni común ni consolidado, ni tan siquiera un sistema común revisado y aprobado por Eurostat para todos los Estados miembros.

Pero además Eurostat no tiene capacidad funcional. Las estadísticas de cualquier Estado son documentos complejísima que requieren cientos de personas y miles de horas de trabajo para elaborarlas. Sin embargo Eurostat tan sólo contaba con 15 estadísticos para revisarlas hasta el año 2009; y tras los escándalos y las mejoras y cambios ha triplicado esta cantidad hasta 45 estadísticos.⁷³ Que quince estadísticos (menos de uno por país a revisar) son insuficientes para cumplir su función lo reconoce hasta el propio Estadístico Jefe de la Unión Europea. Que 45 estadísticos, apenas algo más que uno y medio por país a revisar, siguen siendo insuficientes para cumplir diligentemente su función auditora de las Cuentas Nacionales de los países miembros parece evidente para cualquier persona familiarizada con la complejidad de estos datos.

Eurostat no tenía capacidad de cumplir su función "validadora" de las cuentas presentadas por los estados miembros y que los usuarios de las mismas daban por real cuando veían las estadísticas de todos los países de la Unión Europea consolidadas y publicadas por el mismo Eurostat.

Pero es que Eurostat sigue sin tener esa capacidad para corroborar todos los datos que publica y que le suministran los estados miembros, pues la labor a realizar es complejísima y tanto los poderes coercitivos, como la armonización de las metodologías aplicadas como los recursos con los que cuenta Eurostat siguen siendo insuficientes para cumplir los objetivos que se le encomiendan.

7. Conclusiones

- Medir el ratio deuda/PIB o déficit/PIB es una cuestión mucho más complicada de lo que podría en un principio se podría pensar. En puridad no se puede decir que sea una "medición" si no una "estimación" dado que se utilizan fuentes secundarias, se han de tomar decisiones de acotación de lo estimado, y se han de realizar muchos más procedimientos en su cálculo de lo que sugiere la simple "medida".
- El caso de la medición de la deuda y el déficit griegos ha tenido enorme repercusión mediática y política ya que ha quedado demostrado que el gobierno griego reportó datos falsos de deuda y déficit. Sin embargo el caso de la medición de las estadísticas griegas no parece ser una excepción cualitativa si no más cuantitativa. Es el país de la Unión Europea sobre el que existe mayor escrutinio de sus estadísticas por décadas, y ni aún así se ha conseguido una medición fiable.

A pesar de que desde los años noventa Eurostat ha sospechado de la veracidad de las estadísticas griegas y haber utilizado todos los instrumentos legales a su alcance para certificar y corregir estas estadísticas -llegando incluso a modificar la misma Eurostat los datos publicados frente a los presentados por Grecia-, hasta octubre del año 2009 los datos reportados por Grecia tuvieron una enorme variabilidad y muy poca fiabilidad.

⁷³ *Ibidem* (noticia NYT). El dato no he sido capaz de corroborarlo en la misma página web de Eurostat.

Espinosa, Luís. El sorprendente caso de la medición de la deuda griega. Crímenes, mentiras y estadísticas.

- A pesar de la gran atención mediática y política prestada al juicio por felonía contra el presidente de la nueva agencia de estadísticas griega, Andreas Georgiou; o de la actuación de Goldman Sachs en la *ocultación* de la verdadera magnitud de la deuda griega, éstos tan sólo son factores adyacentes al problema, en ningún caso causas principales de los problemas de medición del déficit o deuda.
- El caso de la deuda y el déficit en Grecia pueden servir como ejemplo del procedimiento de medición y revisión de las Cuentas Anuales que se lleva a cabo en la Unión Europea por parte de Eurostat y de todas las fallas y errores que puede llegar a contener. Es argumento principal de este paper que *el caso griego* no es una excepción en cuanto a la magnitud, si no una norma que muestra los fallos del mecanismo de revisión y control por parte de Eurostat en cuanto a la metodología.
- La medición del déficit pública y de la deuda pública tiene enormes repercusiones políticas, y como ha quedado sobradamente demostrado en el caso griego y en la no aplicación de los Protocolos de Déficit Excesivo a Francia y Alemania, los Institutos de estadística de los distintos países se ven sometidos a presiones políticas. Ni Eurostat, ni los distintos Institutos estadísticos nacionales gozan de ningún mecanismo que garantice su independencia política, si no que son dependientes directamente de organismos políticos.
- A pesar de la creencia general y de que Eurostat presenta todos los datos de los países miembros como equivalentes, los datos de déficit, deuda pública o medición del PIB de los distintos países de la Unión Europea no son comparables entre sí. Ni las fuentes de datos utilizadas, ni los procedimientos de tratamiento de estas fuentes, ni tan siquiera los criterios de determinación de la deuda o el déficit son homogéneos dentro de la UE. Ni tan siquiera están armonizados, como reconoce Eurostat en diversos documentos.
- Eurostat no tiene capacidad ni legal, ni metodológica ni funcional de revisar, ni de validar los datos de déficit y deuda presentados por los distintos estados miembros con meticulosidad y fiabilidad que parecerían exigibles estadísticamente hablando.
- A pesar de que Eurostat ha reclamado reiteradamente unas mayores atribuciones y mayor capacidad legal de sanción, lo único que se ha logrado implementar tras el "escándalo griego" ha sido un Manual de Buenas Prácticas que en la mayor parte de sus puntos no alcanza a cumplir ni la propia Eurostat.
- Y es que, como dice claramente el Estadístico Jefe de la Unión Europea, señor Radermacher, las estadísticas no tratan de la verdad:
*"The truth is not my business," he said. "I am a statistician. I don't like words like 'correct' and 'truth.' Statistics is about measuring against convention."*⁷⁴

⁷⁴ *Ibidem*, noticia NYT. La cita completa con la que se cierra el artículo: "But experts say that the information still varies widely across Europe. Asked if the countries in the euro zone could agree on a shared statistical reality, on a truth about the numbers, Mr. Radermacher was direct[...] "The truth is not my business," he said. "I am a statistician. I don't like words like 'correct' and 'truth.' Statistics is about measuring against convention."