

Bruselas, el 13.04.1999
COMO (1999) 174 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**DURACION DEL PERIODO TRANSITORIO RELATIVO A LA
INTRODUCTION DEL EURO**

Informe del Consejo sobre la duración del periodo transitorio relativo a la introducción del euro

Siguiendo con la propuesta del Ministro belga de Finanzas, el Consejo Ecofin del 18 de enero de 1999 discutió la posibilidad de reducir el periodo transitorio con el fin de adelantar la fecha de introducción de las monedas y billetes antes del 1 de enero del 2002.

El Consejo consideraba que “*con toda probabilidad el periodo transitorio no podría acortarse por razones técnicas*”. Sin embargo, el Consejo invitó a la Comisión a examinar definitivamente esta cuestión.

El presente informe responde a esta demanda. Es el resultado de numerosos contactos que han tenido lugar tanto dentro de los grupos oficiales que se reunían periódicamente para debatir cuestiones relativas a la introducción del euro como en los intercambios de opinión o cartas con representantes de los diferentes sectores interesados. La Comisión ha procurado destacar los elementos técnicos que se opondrían a una reducción del periodo transitorio como queda recogido en el mandato del Consejo. **El presente informe no es exhaustivo pero subraya los obstáculos potenciales a una decisión política.**

Sin embargo el conjunto del proceso que persigue la terminación de la última etapa de la puesta en marcha del euro, es decir, la introducción de las monedas y billetes tiene evidentemente un fuerte significado político ya que proporciona a los ciudadanos europeos de los países participantes el elemento más visible de la moneda: las monedas y billetes de euros. Es pues en una de estas dos áreas –restricciones técnicas y adopción del euro por los ciudadanos, donde **la Comisión considera que la reducción del periodo transitorio de tres años podría suscitar dificultades técnicas de tal magnitud que podrían poner en peligro el proceso hacia el euro.**

I. Los obstáculos técnicos para reducir el periodo transitorio constituyen una serie de elementos que aboga fuertemente a favor del mantenimiento del periodo transitorio de tres años

Esta parte presenta cuatro áreas técnicas que plantearían las mayores dificultades para la reducción del periodo transitorio.

1. Los plazos de fabricación de las monedas y billetes en euro constituyen un obstáculo técnico sustancial a la reducción significativa de la duración del periodo transitorio.

El presidente del Banco Central Europeo (BCE) tuvo la ocasión de definir lo que eran estos obstáculos técnicos en su discurso ante el Parlamento Europeo el 19 de enero de 1999. El calendario actual establecido para producir 13 millardos de billetes debe comenzar en febrero-marzo de 1999 para acabar en septiembre del 2001. La producción de estos billetes podría, según el BCE, reducirse algunos meses, pero no más, y este hecho aumentaría notablemente los costes de fabricación. La reducción de un año completo del periodo, con lo que se dispondría de tan solo dos años para la producción, es técnicamente imposible.

El problema es aún más agudo para el caso de las monedas, cuya producción es responsabilidad de los Estados Miembros. De hecho, los procedimientos de producción y logística son más complicados para el caso de las monedas que de los billetes. El grupo de trabajo de los directores de monedas de los Estados Miembros discutió este punto el 23 de febrero de 1999 y concluyó que no era posible reducir por razones técnicas el periodo de producción de las monedas de euro. Tres países solamente indicaron que podrían plantearse una reducción pero limitada del periodo, del orden de dos a tres meses como máximo. Merece la pena recordar que los plazos de fabricación de las monedas condicionaron fuertemente en 1995 la elección del periodo transitorio de tres años, periodo que fue adoptado durante el Consejo de Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1995.

La Asociación europea de Distribuidores Automáticos (European Vending Association) ha hecho conocer su firme oposición a cualquier modificación de la fecha de introducción de las monedas y billetes. Considera que tres años son necesarios para la adaptación de varios millones de aparatos automáticos de monedas que existen en Europa mientras que existe ya una fuerte presión por parte de los comerciantes de este sector para realizar los cambios en el tiempo permitido.

2. La informática va a constituir un cuello de botella

De los elementos técnicos que conviene citar como obstáculo a la reducción del periodo transitorio, la informática constituye el más importante. Esto es cierto, en primer lugar, desde la perspectiva de los **plazos que se necesitan para la concepción y la revisión** de los sistemas informáticos. Las empresas de software indican que, en toda organización de tamaño mediano o grande, la adaptación del instrumento informático supone un plazo de dos años: seis meses de estudio, doce meses de puesta en marcha y seis meses de ensayo. Estos plazos no pueden reducirse en general.

En segundo lugar, **la amplitud de las adaptaciones informáticas** a realizar es impresionante. La experiencia sacada del cambio de los mercados y de los grandes institutos financieros así como los ejemplos de las empresas que decidieron cambiar su contabilidad al euro en 1999, revela que más o menos el 80% del software de una organización tiene que ser adaptado para poder “leer el euro”. No parece que sea todavía posible proponer un tipo de software totalmente compatible con el euro, listo para el empleo, sin examinar específicamente el funcionamiento de la estructura o de la empresa en cuestión.

En último lugar, **la competencia del efecto año 2000** constituye un adversario para la movilización de los recursos informáticos a favor de la preparación al euro. Por una parte, es obvio que actualmente el año 2000 concentra muchas energías y recursos informáticos. Por otra parte, el acortamiento del periodo de transición haría todavía más crítico la interferencia entre el calendario del año 2000 y la adaptación del software al euro. Teniendo en cuenta las incertidumbres que persisten aún sobre el grado de preparación de los actores económicos al año 2000, el sentido común aconseja que el calendario actual se mantenga.

Así, los plazos de concepción y de realización, la amplitud de las modificaciones a aportar y el año 2000 provocan ya, desde la óptica del 2002, que algunos actores del sector informático comiencen a alarmarse de un posible cuello de botella en las disponibilidades de los recursos. El empleo de los recursos externos podría no ser suficiente para asegurar una buena preparación para el año 2002, según algunos de estos expertos. Aunque estas afirmaciones estén infundadas, **es cierto que la reducción del periodo transitorio plantearía claramente un problema de arbitraje entre el año 2000 y el euro.**

3. Desde el principio, el cambio al euro de las administraciones públicas fue planificado para el año 2002 con el fin de tener en cuenta la complejidad y la amplitud de los cambios a aportar en ese sector

El escenario de Madrid había previsto que el paso al euro de las administraciones públicas no se completaría hasta el final del periodo transitorio, teniendo en cuenta la amplitud de los ajustes a realizar en ese sector. Los planes de cambio de las administraciones fueron de este modo elaborados respetando los plazos de caducidad, aunque el conjunto de los Estados miembros han decidido ofrecer desde el 1 de enero de 1999 las opciones euros, principalmente a las empresas, en sus relaciones con la administración.

Las adaptaciones realizadas para el 1 de enero de 1999 han sido pues limitadas en su extensión: implantación de software “convertidor” que permite el tratamiento de los flujos de entrada y de salida de las unidades monetarias nacionales o de las unidades euro, adaptación de algunos procedimientos financieros y contables, adaptaciones de las legislaciones y formación del personal especializado de las administraciones financieras.

La mayor parte del trabajo de preparación de las administraciones públicas permanece sin efectuar. Las administraciones son responsables de unas áreas muy extensas que van a verse afectadas por el cambio al euro. Así, las administraciones deben adaptar sus sistemas informáticos y su software, a menudo recurriendo a los servicios informáticos internos que son limitados. Esta complejidad de adaptación de los sistemas informáticos se acrecienta por el tratamiento de un gran número de datos históricos y estadísticos por las administraciones. Independientemente del dispositivo jurídico que asegura la continuidad del euro con relación a las antiguas unidades monetarias nacionales, las administraciones han generalmente aceptado adaptar su legislación y las referencias a los importes monetarios para facilitar la comprensión de los ciudadanos. Este trabajo de gran amplitud es complicado por los problemas de umbrales y de precios, que son redondos en moneda nacional pero no lo son cuando se convierten a euro. Así, habrá que revisar miles de textos para el conjunto de las administraciones locales y nacionales. En otras áreas, las administraciones tienen que realizar un esfuerzo considerable en términos de formación de personal, particularmente para aquellos agentes que están en contacto con el público. Estos planes de formación que conciernen a varios millones de personas son plurianuales.

Las administraciones deben asegurar que el conjunto de los servicios públicos, incluso los más pequeños organismos, habrán terminado en los plazos permitidos. A este respecto hay una gran inquietud en cuanto a la ausencia de medidas tomadas por las colectividades locales para la adaptación al euro.

La extensión de estos problemas provoca que una gran mayoría de responsables nacionales de la preparación al euro de las administraciones recomiende el mantenimiento del periodo de tres años durante la consulta que la Comisión organizó al respecto (reunión de la red de coordinadores nacionales encargados de la preparación de las administraciones públicas, el 5 de marzo de 1999 a Bruselas).

4. Los riesgos jurídicos de “un fallo en el cumplimiento de las expectativas” no deben ser subestimados

El escenario de Madrid resultante de una decisión del Consejo Europeo y los reglamentos forman el marco jurídico del euro. La Comisión Europea y el Consejo se pondrían exponer a demandas por indemnización por falta de confianza legítima, por ejemplo por parte de las empresas que hubieran acordado con sus proveedores de IT sus servicios para el año 2001. Es evidentemente imposible cifrar con precisión la evaluación de estos riesgos jurídicos.

El análisis por sector revela así las dificultades técnicas reales de la reducción. El análisis por agentes afectados confirma que un periodo de tres años es probablemente adecuado.

II. La preparación de algunos agentes económicos necesita intensificarse

La definición del escenario por etapa que ha culminado en el cambio al euro de una masa crítica de actividades el 1 de enero de 1999 y en la consiguiente explotación de este logro para sensibilizar de forma creciente los demás agentes al euro, especialmente las Pequeñas y Medianas Empresas, los comerciantes y el gran público, ha sido ya recompensado con el éxito del paso al euro que ha tenido lugar en los mercados financieros. **El éxito técnico no debe hacer olvidar que esta fase fue precedida por una larga fase de preparación, de tres años ella también (de diciembre de 1995 a diciembre de 1998).**

Incluso en el seno de los sectores que se han adaptado, las situaciones no son homogéneas. El año 1999 debería ver un número significativo de grandes empresas europeas adaptar su contabilidad al euro, pero no todas lo harán, especialmente porque han preferido realizar primero las adaptaciones indispensables para el año 2000. En el mundo bancario, la adaptación al euro de millones de cuentas de particulares podría ser un obstáculo a la reducción del periodo transitorio.

La preparación de las Pymes de los comerciantes y del gran público requiere también ciertas exigencias técnicas, menos sofisticadas pero más numerosas.

Tratándose de Pymes y de comerciantes, nos enfrentamos primero a un problema de números: la Europa de los 15 cuenta con 18 millones de Pymes o de empresas unipersonales (incluido los comerciantes). Para estos agentes económicos, la preparación del euro se asemeja a la de las grandes empresas en la medida que la totalidad de las funciones y actividades de la empresa están afectadas.

La adaptación a la informática, de la contabilidad o de los precios debe hacerse en este caso con medios mucho más reducidos, muy a menudo con una única persona. Se aconseja dejar a estos agentes económicos un tiempo de preparación equivalente al del los agentes financieros. Aun siendo difícil reunir indicadores sobre el estado de preparación de estos agentes económicos, todo hace pensar que están lejos de haber terminado.

Para el gran público, los datos técnicos son menos cruciales. Sin embargo, podemos señalar la importante labor de comunicación que ha sido ya realizada. El paso al euro se basa en una política de comunicación que ya ha cumplido en parte su misión. El mensaje desarrollado desde hace años al gran público, a las Pymes y a los comerciantes consiste en decir que el periodo transitorio fue concebido para permitir una adopción gradual del euro y el establecimiento de un plan de adaptación al euro en función de las condiciones de cada empresa y de cada particular. La comunicación es así uno de los grandes logros del paso al euro: ha implicado una campaña de información de gran escala que ha hecho posible ofrecer mensajes cada vez más complejos. Cambiar hoy el periodo de transición pondría probablemente en peligro los resultados obtenidos a través de estas políticas de comunicación descentralizadas y costaría muy caro.

Desde el punto de vista del consumidor, el periodo transitorio ya ha proporcionado un logro: el doble etiquetado. Numerosas administraciones de Estados Miembros

participantes, grandes empresas y un número significativo de comerciantes se han lanzado en la práctica del doble etiquetado en euro y en unidad monetaria nacional. El periodo transitorio tiene su papel como periodo de aprendizaje de las nuevas escalas de precios y de valor del euro. La reducción del periodo transitorio sería contraria al objetivo establecido cuando el calendario de Madrid fue adoptado.

Además de estos obstáculos técnicos, la reducción del periodo transitorio pondría en peligro uno de los elementos más importantes del éxito del euro que es la confianza de los agentes económicos en el cumplimiento y respeto estricto de las fechas y plazos establecidos. Numerosos responsables consultados por la Comisión han señalado que el éxito del euro se ha debido hasta estos momentos al respeto de los plazos anunciados, independientemente de la situación económica de los países participantes.

III. Las ventajas de la reducción del periodo transitorio no están garantizadas

1. El argumento político del adelanto de la fecha pierde fuerza si la reducción no es significativa.

La proposición de adelantar la fecha de introducción de las monedas y billetes fue formulada en un contexto particular: frente a la popularidad del éxito del euro, en los días que siguieron enero de 1999, parecía deseable que los ciudadanos accedieran lo más rápido posible a un medio de pago europeo tangible.

Sin embargo, las restricciones técnicas citadas anteriormente señalan que, aún siendo optimista, la reducción del periodo transitorio no podría ser superior a algunos meses. Desde ese momento la ventaja política de esta proposición pierde fuerza: si la fecha de introducción de las monedas y billetes no se adelanta lo suficiente, el interés para el ciudadano queda reducido.

2. La discusión sobre la reducción de la duración del periodo transitorio reabriría el debate sobre la mejor fecha de introducción posible

Es en noviembre de 1997 cuando la Comisión llevó a cabo unas audiciones sobre la elección de la mejor fecha posible para introducir las monedas y billetes en euro. Los debates habían mostrado fuertes divergencias entre grupos de interés pero también entre Estados Miembros ya que algunos países propusieron fechas de introducción diferentes al 1 de enero del 2002. Finalmente esta última fue elegida porque presentaba un carácter simbólico fuerte. Si las restricciones técnicas no permiten una reducción significativa del periodo transitorio de al menos un año, la reducción de algunos meses abriría incontestablemente un debate que en ese momento sería difícil de resolver ya que no habría ningún argumento que llevaría a una decisión definitiva.

Conclusión

Teniendo en cuenta los argumentos técnicos citados en la primera parte, de la necesidad que tienen los agentes económicos de disponer de tiempo y de las incertidumbres de naturaleza psicológica y política citadas en la segunda parte, **la Comisión considera que no conviene reducir la duración del periodo transitorio del euro.** El mantenimiento de tres años aparece como un elemento de estabilidad indispensable a la buena preparación de los agentes económicos y a su buena sensibilización.

Sin embargo, esta proposición ha tenido el mérito de subrayar los esfuerzos que deben acometerse para que el periodo transitorio sea un periodo progresivo de aprendizaje del euro, en particular para el ciudadano. El desarrollo de la utilización del euro escritural durante el periodo transitorio es un elemento indispensable para el éxito de la introducción de la moneda única y del paso con suavidad al euro. El 31 de diciembre del 2001, los ciudadanos deberán estar listos para utilizar el euro, un largo periodo de transición que solo tiene sentido si es utilizado para una adaptación progresiva de los agentes económicos.

El periodo transitorio debe también utilizarse para favorecer una buena preparación de los agentes económicos, evitando que los preparativos se hagan en el último año. Al respecto, hay que concienciar los agentes económicos de la extensión de los trabajos que quedan por acometer. En cuanto a los sectores implicados, la Comisión considera que la sensibilización de las Pymes, de los consumidores y de las administraciones públicas, sobre todo las colectividades locales, debería ser reforzada.