

## Introducción Editorial

### SECTOR PUBLICO Y MERCADO UNICO

Existen pocos rasgos más representativos del cambio registrado por la economía española en la etapa democrática que el acelerado crecimiento del peso del sector público. Si hasta mediados de la década de los setenta la intervención pública se había manifestado a través de una red de regulaciones extensa y tupida, con el comienzo de la transición política el presupuesto estatal pasa a asumir un protagonismo creciente en la instrumentación de la política pública. Así queda reflejado en la participación del gasto público en el PIB, que pasa del 25 al 42,5 por 100 entre 1975 y 1985.

Tras un salto de la magnitud e intensidad del dado por el gasto público, cabe identificar dos grandes determinantes. Primero, el *desplome de las tasas de actividad* económica, que pasan a situarse por debajo de las experimentadas a lo largo de la década precedente. Segundo, el *cambio de régimen político* adquiere pleno reflejo en el Presupuesto, al desatar un proceso acelerado de cobertura de carencias colectivas en el área del Estado de bienestar. Las medidas de reforma fiscal adoptadas desde 1977 logran ir adecuando el sistema impositivo a las exigencias del «estilo tributario europeo». Sin embargo, pese a su notable impacto recaudatorio (1 punto sobre el PIB de crecimiento anual), el déficit público crece sostenidamente hasta 1985, alcanzando la cota del 7 por 100 del PIB.

En vísperas del ingreso en la Comunidad Europea, tanto el peso como el papel económico del sector público habían variado radicalmente con respecto a la década precedente. Sin embargo, el consenso acerca de la necesidad de incrementar el peso del sector público para mejorar los niveles de vida y la cohesión social comienza a ser cuestionado, a la luz de los negativos efectos de algunos programas de gastos e ingresos públicos sobre la asignación de recursos, los incentivos económicos y la competitividad internacional de la economía española. Los seis años transcurridos desde la incorporación a la Europa comunitaria no han hecho sino poner de relieve con más agudeza estas contradicciones.

**EL SECTOR  
PUBLICO EN LA  
DEMOCRACIA**

**LA INTEGRACION  
EN LA  
COMUNIDAD  
EUROPEA:  
AUTONOMIA Y  
COORDINACION**

La convergencia española con los niveles de producción, renta y bienestar europeos es imposible sin una convergencia paralela y previa de comportamientos económicos. La incorporación a la Comunidad ha supuesto y supondrá en el futuro ventajas en todos los órdenes, pero también nuevas restricciones para la instrumentación de la política económica. La política fiscal desarrollada a lo largo de la década de la crisis estuvo escasamente condicionada por factores externos. La disponibilidad de los instrumentos monetario y cambiario, reforzados en su efectividad por restricciones a los movimientos de capital, permitió grandes dosis de *autonomía* en el desarrollo de la política presupuestaria. El ingreso en la Comunidad, la creación del mercado interior y el proceso de construcción de la unión económica y monetaria han alterado de forma radical el escenario en el que los responsables de la política fiscal habrán de tomar sus decisiones. Como consecuencia de la liberalización de los movimientos de factores y de la estabilidad del tipo de cambio común, los países comunitarios se beneficiarán de un funcionamiento más eficiente de los mercados de bienes, servicios y factores, de unos menores costes de transacción y de una mayor estabilidad, así como de la aceleración del crecimiento a largo plazo. Pero estas ganancias distan de ser gratuitas para los países que hoy se encuentran más alejados en sus comportamientos de los patrones de referencia de los países centrales de la CEE.

En efecto, con carácter previo a la fijación irrevocable de los tipos de cambio, será necesario reducir considerablemente los diferenciales de inflación. Ello exigirá un grado creciente de *coordinación de las políticas* presupuestaria y monetaria. Las exigencias de la coordinación de políticas orientada a la convergencia serán mayores para aquellos países que presentan actualmente mayores desequilibrios, así como también para aquellos que están inmersos en procesos de equiparación a las condiciones de competencia de los países centrales (liberalización, creación de infraestructuras). Una vez la unión económica y monetaria sea una realidad, un coste añadido será la limitada capacidad de dar respuestas «nacionales» a las perturbaciones externas que afecten a la actividad económica de cada país. Ya no será posible recurrir a la protección arancelaria, a la devaluación del tipo de cambio, a la expansión de la cantidad de dinero o al control de los movimientos de capital. A falta de mecanismos de respuesta de ámbito comunitario, el ajuste a estas perturbaciones será soportado, fundamentalmente, por el país afectado a través de la movilidad del trabajo hacia otros países, la flexibilidad de precios y salarios o el desempleo. Tan sólo la política presupuestaria tendrá un papel que jugar, siempre que el ejercicio de la *autonomía* nacional, a través de cambios en los programas de ingresos y gastos públicos, no choque con los criterios de *disciplina* presupuestaria que la propia Comunidad establezca con el fin de limitar las externalidades negativas que un país podría imponer sobre el resto si las expansiones fiscales alcanzan a mermar la credibilidad de los objetivos de estabilidad monetaria, o afectan a los tipos de interés o al tipo de cambio común.

¿Dificulta el comportamiento actual de nuestro sector público la convergencia de la economía española con los niveles de renta y bienestar de los países centrales de la Comunidad Europea? ¿Es coherente la política presupuestaria realizada y anunciada con las exigencias derivadas de la participación española en la unión económica y monetaria? ¿Cómo afectará la convergencia de políticas al sistema fiscal, a los programas de gasto público y a la actuación de las haciendas territoriales? La indudable transcendencia de estos tres interrogantes motivó la elección del tema «Sector público y mercado único» como campo problemático del seminario de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander en el año actual. Este seminario ha respondido a los mismos criterios de organización, y al mismo propósito de rigor y publicidad en los debates, que los mantenidos en todas las convocatorias que viene realizando la Fundación FIES desde 1985 para debatir los problemas y el futuro del sector público español. Unas convocatorias a cuyo éxito han contribuido el ambiente de trabajo de la UIMP, la generosa colaboración de Cajacantabria, la calidad de los ponentes y el interés del alumnado. La organización del seminario ha incorporado de forma activa tres grupos de intérpretes: los departamentos y profesores de Hacienda Pública y materias relacionadas, los expertos y responsables de nuestra Administración y la presencia de técnicos de organismos o centros internacionales, presencia que, como en seminarios anteriores, ha traído la referencia comparada de la que no se puede prescindir en el estudio y la discusión de los problemas de la hacienda española.

Las investigaciones y ponencias presentadas por estos tres grupos de intérpretes en el seminario han servido de base para la edición del presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que incluye en su sumario 23 artículos y notas, agrupados en cinco secciones diferentes, una colaboración especial y un apéndice. Las secciones en que se agrupan artículos y notas son las siguientes:

- I. Hacienda pública y mercado único.
- II. El gasto público.
- III. La fiscalidad.
- IV. La política presupuestaria.
- V. Las haciendas autonómicas y locales.

La sección I inicia el recorrido del número con tres valoraciones generales diferentes, que no contradictorias, de la política presupuestaria y fiscal española, su evolución reciente y sus contribuciones positivas y negativas a la convergencia de la economía con los estándares comunitarios. Abre este bloque de colaboraciones el artículo del profesor **Fuentes Quintana**, dirigido a un propósito triple: identificar los rasgos dominantes a los que ha respondido la hacienda pública de la democracia española, comprobar en los hechos y tendencias la permanencia de esos comportamientos y valorar en qué medida esa conducta dificulta o impide nuestro acerca-

## TRES INTERROGANTES Y UN SEMINARIO

### I. HACIENDA PUBLICA Y MERCADO UNICO

miento, o convergencia, a la Europa comunitaria. El despliegue de las series que recogen el comportamiento básico del sector público en la etapa que va de 1975 a 1990 permite identificar cinco rasgos fundamentales: 1) explosión del gasto público; 2) aumento de la presión fiscal defectuosamente repartido; 3) omnipresencia del déficit público y aumento del endeudamiento público; 4) descentralización del gasto público y endeudamiento de las haciendas territoriales, y 5) pérdida de eficacia del Presupuesto como medio de previsión e instrumento de control de la hacienda pública. En este último rasgo se extiende una nota elaborada por el profesor **Barea Tejeiro**, profundo conocedor de las técnicas y comportamientos del Presupuesto español.

Los cinco rasgos apuntados no son casuales ni episódicos, sino más bien consecuencia de poderosas fuerzas económicas, de comportamientos sociales arraigados y de conductas e instituciones políticas vigentes en nuestra democracia. La política presupuestaria española ha actuado como factor retardatario de las convergencias necesarias y vitales con los países centrales de la CEE en inflación, en equilibrio exterior y en tipos de interés. El acercamiento sostenido de la economía española a los niveles de vida y bienestar de los países comunitarios pasa inevitablemente por cambios en los comportamientos de nuestra hacienda pública. Estas reformas pendientes deben partir de las que ha de registrar el Presupuesto para restaurar sus funciones de previsión y control, continuando por la implantación del principio de responsabilidad fiscal de las haciendas territoriales, por la afirmación del cumplimiento tributario y por la mejora de la eficacia del gasto público.

El artículo del profesor **Zabalza Martí**, escrito desde la privilegiada posición que proporcionan su larga experiencia en puestos de responsabilidad en el Ministerio de Economía y Hacienda y su actual cargo de Secretario de Estado de Hacienda, ofrece una serie de interesantes consideraciones acerca de lo que deben ser las principales líneas de actuación del sector público español en los próximos años, tanto a la luz de la experiencia pasada como de las implicaciones presentes y futuras del proceso de integración europea. Sostiene Zabalza, como el profesor Fuentes Quintana, que los condicionantes macroeconómicos de la política presupuestaria siempre han existido. No son una creación de la unión económica y monetaria. Las administraciones públicas deben estar sometidas a las mismas leyes que la actuación económica privada. No es posible mantener las cuentas públicas en desequilibrio permanente. La reducción del déficit público deberá realizarse, en lo fundamental, por la vía del gasto, dadas las negativas repercusiones que pueden tener los aumentos de presión fiscal sobre la capacidad de financiación privada. Estos condicionantes afectarán al proceso de equiparación de España en materia de infraestructuras y de formación de capital humano, cuyo ritmo sólo podrá mantenerse si una política decidida de contención del déficit crea el margen necesario.

Como cierre de la sección I, el profesor **González-Páramo** se refiere en su trabajo a la paradoja en que se desenvuelve la política presupuestaria

española desarrollada en los últimos años. Los términos de la paradoja son los siguientes. Las exigencias del proceso de convergencia de las políticas presupuestarias en la unión económica y monetaria para cada país van a ser distintas en función de cuáles sean las posiciones de partida. Una comparación de indicadores presupuestarios con el promedio europeo ofrece una lectura relativamente favorable para España. Pese a ello —se argumenta en el artículo— la adaptación de la política presupuestaria española a las reglas de disciplina y coordinación que regirán en la unión económica y monetaria requerirá probablemente esfuerzos superiores al promedio. Cinco motivos apoyan esta afirmación: 1) a lo largo del trienio 1987-1990, la política presupuestaria desarrollada ha sido procíclica, lo que ha supuesto una renuncia a constituir un margen de maniobra frente a las opciones presupuestarias del futuro inmediato; 2) la política presupuestaria presenta rasgos de laxitud que restan al Presupuesto virtualidad como mecanismo de control de la evolución real del gasto público; 3) está aún pendiente de definir un marco de coordinación y corresponsabilización entre el Estado y las comunidades autónomas; 4) el proceso de equiparación de nuestras infraestructuras y nuestro equipamiento social puede ser puesto en riesgo por los imperativos de la disciplina presupuestaria, como indican tanto los recortes de gasto de 1991 como las previsiones presupuestarias para 1992, y 5) el proceso de construcción de la unión económica y monetaria llevará aparejada una pérdida de ingresos públicos. Este inventario de problemas define implícitamente los retos de cuya superación depende que el futuro presupuestario sea confortable o comprometido.

La sección II se ocupa de estudiar en detalle las tendencias recientes del gasto público, con el fin de evaluar la situación de partida de España y los retos que la unión económica y monetaria podría plantear en un futuro. La sección se abre con una evaluación global que corre a cargo del profesor **Monasterio Escudero**. En su artículo, que parte de un análisis comparado de las tendencias del gasto público en la Comunidad Europea, Carlos Monasterio analiza detenidamente cuatro grandes categorías de gasto: intereses, gastos ligados a fondos estructurales, gastos en apoyo a sectores específicos y gasto social. La evolución reciente del gasto en la Comunidad y las limitaciones que pueden derivarse de la competencia fiscal en Europa permiten esperar cierta estabilización del peso del gasto público en el PIB. Los acuerdos alcanzados en materia de disciplina presupuestaria y la competencia en la producción obligarán a reducir, a medio plazo, tanto los gastos del servicio de la deuda como las subvenciones distorsionadoras de la competencia, a la vez que aumentarán los recursos destinados al desarrollo de las regiones económicamente atrasadas. La reforma de los fondos estructurales ofrece a nuestro país una magnífica oportunidad de beneficiarse de la financiación comunitaria para paliar las deficiencias en materia de infraestructuras y capital humano, especialmente en las nueve comunidades autónomas que han sido calificadas como objetivo número 1 por la Comunidad Europea. Sin embargo, la magnitud de nuestras carencias en este ámbito —documentadas en multitud de estudios— re-

## **II. EL GASTO PÚBLICO: TENDENCIAS Y RETOS DEL FUTURO**

clama una reorientación del gasto público nacional en esa misma dirección. A largo plazo, el fenómeno más destacable es el de la necesidad de atender un gasto en pensiones creciente, debido al envejecimiento de la población. La oposición mostrada por los agentes sociales en el pasado reciente a aceptar cambios en el sistema de seguridad social sugiere la conveniencia de que la Comunidad asuma un papel destacado en el debate sobre los retos a los que se enfrentan los sistemas de protección social.

La desigualdad en el gasto de protección social por habitante comunitario —que alcanza la relación de 1 a 9— es el punto de partida de la nota que el profesor **Barea Tejeiro** dedica al análisis de estos gastos. La garantía de una competencia leal en el mercado interior europeo ha llevado a la Comisión de la Comunidad a adoptar posiciones encuadradas en el marco de la cohesión social prevista en el Acta Unica. Sin embargo, la armonización de los sistemas de seguridad social ha fracasado. De cara al futuro, cada país tendrá que hacer frente a la presión que su propia evolución demográfica ejerza sobre su sistema de protección social. Esto supondrá situaciones de gran desigualdad, ocupando España una de las posiciones más comprometidas a lo largo de un extenso período que llegará al año 2040. En opinión de Barea, dado que las mayores ventajas del mercado interior van a beneficiar a los países centrales de la Comunidad, parece lógico plantearse la europeización de determinados programas de protección social (desempleo, jubilaciones anticipadas y lucha contra la pobreza), a fin de hacer realidad el objetivo de cohesión social a que se refiere el artículo 130A insertado por el Acta Unica en el Tratado de Roma. La financiación de dichos programas podría efectuarse a través del cuarto recurso; es decir, en función del PNB de cada estado miembro.

El análisis desarrollado por Barea es ampliado, en lo referente a gastos sanitarios y por desempleo, en tres notas. La primera de ellas, escrita por **Guillem López i Casasnovas**, profesor y experto en economía de la salud, se ocupa de glosar y valorar las principales conclusiones del «Informe Abril». Las propuestas del informe pretenden introducir en el sistema actual de salud una mayor preocupación por la calidad de las prestaciones. La satisfacción del usuario se supone vinculada a la posibilidad de mayores grados de elección entre proveedores y a determinados cambios en el contenido de las prestaciones. Pese a algunas lagunas y defectos, el «Informe Abril» diagnostica con acierto los problemas de gestión de la sanidad pública, proponiendo una profundización en los sistemas de descentralización de las decisiones, y una organización y gestión más empresariales dentro del actual régimen administrativo de prestaciones sanitarias.

La regulación y el gasto en prestaciones por desempleo se abordan en dos notas. En la primera, los profesores **López López** y **Melguizo Sánchez**, describen y analizan los programas de gasto público en prestaciones por desempleo, en una perspectiva comparada de España con los restantes miembros de la Europa comunitaria. La nota constata una gran disparidad en el nivel y en la estructura de los gastos, así como en el grado de protección con ellos alcanzado, máxime cuando se considera la tasa de

reposición en situaciones de paro de larga duración. En opinión de los autores, la cohesión social europea parece exigir un seguro de desempleo comunitario específico para estos parados de larga duración. En la segunda nota, la profesora **Martí Sempere** analiza el posible impacto de la actual reglamentación sobre protección por desempleo. Esta parece cubrir, en determinados casos, con exceso a los trabajadores en paro, poniendo en peligro el incentivo para la búsqueda de empleo. Ello se debe, en buena parte, a la no sujeción al IRPF de estas prestaciones, situación que, dentro de la Comunidad Europea, tan sólo se da en Grecia e Irlanda. En opinión de la autora, de cara al futuro debería intentarse una mayor coordinación entre el sistema de protección por desempleo y el sistema fiscal.

La sección dedicada al gasto público la completa una nota del profesor **Folgado**, Director de Economía de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), dedicada a evaluar la situación de las infraestructuras españolas ante el mercado único europeo. La planificación de las infraestructuras en España adolece de una falta de planteamiento del sistema global. Tras recorrer detalladamente el panorama de las infraestructuras —carreteras, ferrocarriles, medio ambiente y telecomunicaciones—, Folgado evalúa el coste asociado al objetivo de lograr en una década (1990-2000) la eliminación de las principales deficiencias actualmente existentes: 100 billones de pesetas. Este monto se repartiría en un 80 por 100 para construcción propiamente dicha y un 20 por 100 para equipamiento tecnológico. Desde el punto de vista financiero, resulta dudoso que los presupuestos públicos puedan hacer frente al monto de recursos necesarios. Ello hará necesario arbitrar fórmulas financieras que potencien la entrada de la iniciativa privada.

La sección III, dedicada a analizar cómo la creación del mercado interior europeo afectará a nuestra fiscalidad, cuenta, como primera colaboración, con una evaluación de conjunto a cargo del profesor **Zubiri Oria**. La convergencia hacia la unión económica y monetaria —señala Zubiri— impondrá restricciones tanto sobre el nivel de imposición como sobre la estructura del sistema fiscal. Las restricciones sobre el nivel de impuestos derivan de la convergencia de las políticas monetarias y de las regulaciones sobre el sistema bancario. La pérdida del «señoraje» —esto es, de la posibilidad de financiar el gasto público mediante la creación de base monetaria, en lugar de hacerlo con deuda pública al coste correspondiente en intereses— implicará que los ingresos fiscales del Estado tendrán que elevarse un 3 por 100 para mantener constante la capacidad de gasto del sector público. Por otra parte, la reducción de coeficientes de caja e inversión tiene un coste mínimo estimado en un 1,1 por 100 del PIB. Si a estas pérdidas recaudatorias sumamos los 400 miles de millones en que se calcula la merma de ingresos asociada a la reciente reforma del IRPF, la presión fiscal debería aumentar si se desea mantener los actuales niveles de déficit y gasto. Es evidente, sin embargo, que esto no sería aceptado por unos contribuyentes que han visto aumentar la presión fiscal de forma

### III. LA FISCALIDAD: IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

considerable en la última década sin contraprestaciones satisfactorias. La única forma de aliviar estos problemas sería —en opinión de Zubiri— que el sector público mejorase la gestión y el control de los impuestos, y racionalizara el gasto público. La experiencia pasada demuestra, sin embargo, que confiar en estas alternativas es un tanto ilusorio.

En lo que se refiere a la estructura del sistema fiscal, la integración europea va a suponer un reforzamiento de la imposición indirecta, tanto en la figura del IVA como en las de los impuestos especiales. En lo que respecta a las rentas del capital, pese a la rebaja de tributación incorporada a la reforma del IRPF, mientras se mantenga la actual diferenciación entre residentes y no residentes, las salidas de capital pueden reducir sustancialmente la efectividad del sistema. Por ello, antes de que el IRPF degenera en un impuesto progresivo sobre las nóminas, convendría reducir su nivel y progresividad, trasladando su papel redistributivo al lado del gasto. El impuesto sobre sociedades, por su parte, tiene serios problemas de diseño, que causan distorsiones en las decisiones de inversión y financiación empresarial. Con todo, sus tipos de gravamen son comparativamente bajos. Por ello, es dudoso que estimule la deslocalización o perjudique a la competitividad de las empresas. Apunta el autor, finalmente, que es poco probable que las cotizaciones sociales perjudiquen a la competitividad, ya que la evidencia empírica tiende a concluir que las cotizaciones son soportadas por el factor trabajo. Pero si este argumento fuese incierto, cabría plantearse si no es más razonable que los aumentos de competitividad vengan de la mano de una calidad mayor en el gasto público o de una mejor gestión empresarial.

La nota elaborada por los profesores **Albi Ibáñez** y **Rubio Guerrero** abunda en algunos de los aspectos de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital tratados por Zubiri. La nota realiza un completo balance del proceso armonizador, deteniéndose en la situación específica de la empresa multinacional europea. Esta requiere un marco tributario relativamente estable y homogéneo para evitar que los factores fiscales distorsionen la localización de sus inversiones. Los pasos dados por la Comunidad Europea en este sentido son satisfactorios.

Los avances en la construcción de la unión económica y monetaria aportan una nueva perspectiva respecto a los efectos que sobre ella pueda tener la fiscalidad del ahorro. La nota redactada por **Victorio Valle** estudia los rasgos básicos del comportamiento del ahorro en la economía española, dedicando un apartado especial a la estrecha relación estadística observada entre la caída de la tasa de ahorro familiar y el crecimiento de la presión fiscal sobre las familias. En opinión del profesor Valle, toda política de estímulo al ahorro familiar pasa necesariamente por una reforma de la fiscalidad basada en criterios de neutralidad, eficiencia, generalidad, simplificación y menor progresividad. La nota del profesor Valle es completada con un breve recuadro elaborado por el profesor **González-Páramo**, dedicado a los aspectos de neutralidad de la imposición personal sobre el ahorro. De acuerdo con cálculos realizados, la fiscalidad del ahorro vigente

en 1991 distorsiona severamente las decisiones de colocación del ahorro en activos financieros, inmobiliarios y empresariales. La reforma del IRPF que entrará en vigor en 1992 —concluye el autor— apenas logrará reducir la heterogeneidad de trato fiscal del ahorro, aunque sí supondrá una rebaja general de la presión impositiva sobre las rentas del capital.

El proceso de avance hacia la unión económica y monetaria exige un replanteamiento del papel de la política presupuestaria. Los trabajos incluidos en esta sección IV se detienen en la discusión de la naturaleza de estos cambios desde una perspectiva esencialmente macroeconómica. El artículo de los profesores **Bacchetta** y **Caminal** ofrece una visión panorámica de las principales cuestiones. Un tema latente en todas las discusiones sobre política económica, en contextos de un elevado grado de integración, es el que gira en torno a la deseabilidad de la coordinación, ya sea en forma de reglas sencillas, ya sea mediante mecanismos de decisión a escala supranacional. En el caso de la política presupuestaria, los argumentos teóricos en favor de la coordinación no parecen firmes y, caso de existir, problemas prácticos pueden restar virtualidad a la coordinación. En primer término, ésta puede implicar costes importantes asociados a la puesta en funcionamiento de nuevas instituciones. En segundo lugar, la coordinación difícilmente podrá ser completa y perfecta, dados los grandes requerimientos de información que la respuesta a las perturbaciones comporta.

Estas dificultades podrían hacer preferible el establecimiento de reglas sencillas que limiten la discreción de las autoridades nacionales, si bien la ambigüedad teórica existente al respecto es parecida. En el caso de España, el grado creciente de apertura al exterior afectará en gran medida a la política presupuestaria. Los ingresos tenderán a reducirse y la política monetaria ya no será un instrumento de política económica nacional. Los problemas serían menores si el Presupuesto se vinculase más a la coyuntura o si se participase en un sistema comunitario de transferencias automáticas.

A continuación, **Julio Gómez-Pomar**, Director General del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda, se detiene en un repaso de la evolución reciente del tamaño del déficit, de su financiación, del nivel de endeudamiento y del gasto público. En todos estos aspectos, España no presenta, en apariencia, una situación preocupante. El gasto público, sin embargo, está atravesando una etapa de fuertes tensiones, causadas por el conflicto entre la necesidad de reducir el déficit y la existencia de carencias en las áreas de provisión de servicios, de prestaciones sociales y de infraestructuras. En su opinión, solucionar este dilema pasa por mantener una presupuestación muy rigurosa en los próximos años.

El documento de referencia en torno al cual se está desarrollando el debate sobre el papel macroeconómico de la política fiscal en la unión económica y monetaria es el informe *One Market, One Money*, cuyo capítulo 5 se incluye como apéndice de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. La nota redactada por el profesor **Sebastián** discute

#### IV. LA POLITICA PRESUPUESTARIA EN LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA: ASPECTOS MACRO- ECONOMICOS

dos problemas centrales tratados por el informe: el papel contradictorio de la política fiscal y los criterios de sostenibilidad de la política de deuda pública de cada país. Con respecto a la contradicción de la política fiscal —ésta es más potente con tipos de cambio fijos y movilidad de capitales, pero la disciplina fiscal, condición necesaria para la creación de la unión económica y monetaria, limitará el uso discrecional del Presupuesto—, si la movilidad del trabajo y la flexibilidad de precios son escasas y las perturbaciones fueran simétricas, la política monetaria común podría contrarrestarlas. El informe *One Market, One Money* propone como criterio de sostenibilidad el déficit primario, que estabiliza el *ratio* deuda/PIB. Miguel Sebastián analiza criterios alternativos, basados en la convergencia a un *ratio* deuda/PIB común en horizontes temporales de distinta duración.

El futuro papel de la política fiscal en la unión económica y monetaria no puede quedar perfilado sin discutir la naturaleza de las perturbaciones que afectarán a las economías, así como las características del nuevo entorno económico. Este es el objeto de la conferencia pronunciada en el seminario por **Daniel Grös**, alto responsable del Centre for European Policy Studies (CEPS), cuyo texto revisado se publica como artículo en el presente número de PAPELES. En opinión de Grös, la política fiscal seguirá teniendo un papel importante para compensar las perturbaciones adversas transitorias. La flexibilidad de precios y salarios, sin embargo, sigue siendo el mejor mecanismo de ajuste, aunque, a corto plazo, sea imperfecto. Por lo que respecta a la necesidad de coordinar políticas fiscales, Grös sostiene que ésta nace de que la Comunidad Europea es muy distinta de los grandes estados federales. Sin embargo, esta coordinación no implica que sea deseable la adopción de normas cuantitativas rígidas. El consenso emergente se decanta por cierto número de criterios. Grös llama la atención sobre los problemas prácticos que pueden venir asociados al cumplimiento efectivo de éstos por los países miembros. El trabajo concluye con unas reflexiones acerca de las diferentes velocidades con las que la unión económica y la unión monetaria se harán realidad en la Comunidad Europea. La implantación de una moneda única afectará notablemente a la política fiscal, porque la unión económica es más lenta. El proceso iniciado, sin embargo, pondrá en marcha un impulso integrador que probablemente generará para la Comunidad un poder fiscal y presupuestario mucho más directo que el que ahora tiene.

#### V. DESCENTRALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL PROCESO DE CONVERGENCIA

La construcción de la unión económica y monetaria supone un mayor protagonismo de las instituciones supranacionales europeas. Al mismo tiempo, no obstante, España está inmersa en un proceso de descentralización de competencias y fuentes de financiación. La sección V, dedicada al análisis de la descentralización en el mercado único europeo, tiene como pórtico un artículo de los profesores **Castells Oliveres** y **Bel Accensi**, en el que se ofrece una visión de conjunto de las interacciones entre descentralización e integración. El análisis de las estructuras político-institucionales, del grado de centralización y de la estructura de financiación de los agentes

subcentrales permite constatar la existencia de una gran diversidad de situaciones. Con todo, cabe destacar algunas tendencias comunes en la evolución reciente de estas haciendas: aumento del protagonismo de los gobiernos locales; los gobiernos de nivel intermedio consolidan su importancia; creciente peso de las subvenciones, y concentración de los recursos tributarios en un número reducido de figuras impositivas. En la unión económica y monetaria, el mercado acabará produciendo un nuevo equilibrio. Pero el coste de este proceso puede ser elevado en términos políticos y sociales, suponiendo un incremento, y no una reducción, de los desequilibrios regionales ya existentes. Por esta razón, se pone tanto énfasis en la cohesión económica y social entre las regiones europeas. Uno de los grandes retos que se plantearán en el futuro será el de compatibilizar los efectos expansivos de la integración sobre la producción con la necesaria preocupación por mantener el equilibrio y reducir las diferencias entre las distintas regiones.

A continuación, el profesor **Roig Alonso** valora en una nota los problemas surgidos con la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas vigente en el quinquenio 1987-1991. A su juicio, este sistema adolece de una escasa capacidad impositiva propia, una insuficiente responsabilidad fiscal de las administraciones autonómicas y unos escasos incentivos a la coordinación de la gestión tributaria. Para superar estos inconvenientes, deben tenerse en cuenta condicionantes económicos, jurídicos y políticos. El profesor Roig propone y simula un modelo de financiación alternativo para el período 1992-1996.

La importancia de los presupuestos sanitarios y la transferencia de competencias sanitarias a las comunidades autónomas sitúan su financiación en primer plano de la discusión sobre la reforma del sistema de ingresos de las nacionalidades y las regiones del Estado. A esta cuestión se dedican dos notas. En la primera, los profesores **Gómez Sala**, **Molina Morales** y **Sánchez Maldonado** analizan la financiación autonómica de la sanidad desde los principios de autonomía, suficiencia y equidad en la distribución territorial de los recursos. Los defectos que presenta el vigente sistema reclaman una reforma. En su opinión, el reparto territorial de los fondos para atención sanitaria debería llevarse a cabo en función de la población y las necesidades sanitarias entre áreas, corregidas estas variables por el estado de salud, la utilización de los servicios sanitarios y la afluencia turística a algunas regiones. Por su parte, el profesor **López i Casasnovas** argumenta que cualquier propuesta realista de reforma debe partir de una diferenciación entre la financiación ordinaria de los servicios transferidos —bloque al que no parecen aplicables principios redistributivos, dada su rigidez a la baja y su dependencia de las decisiones de la Administración central— y el componente destinado al reequilibrio territorial. El primer bloque debería financiarse con criterios de estabilidad respecto de la situación actual. Sólo al segundo deberían ser de aplicación criterios redistributivos, como la igualdad de financiación *per capita* y otros.

La sección V concluye con un trabajo del profesor **Suárez Pandiello** dedicado a valorar el endeudamiento de las comunidades autónomas a la luz de los datos recientemente publicados por el Banco de España. Desde 1986, se registra una auténtica «explosión» del endeudamiento autonómico, particularmente importante en algunas comunidades uniprovinciales. Aunque es difícil aducir una única causa explicativa, parece indudable que las restricciones legales a la tributación propia, junto con el bloqueo de los recargos y el carácter fijo del porcentaje de participación en los impuestos estatales, son elementos a considerar, junto con conductas ligadas al ciclo electoral, la ilusión financiera y las expectativas de asunción de deudas. En cualquier supuesto, la eliminación del déficit de las administraciones públicas en el proceso de convergencia exige un esfuerzo de coordinación entre los gobiernos estatal y autonómicos en materia de endeudamiento.

**UNA  
COLABORACION  
ESPECIAL: DE LA  
UNION  
ECONOMICA A LA  
UNION POLITICA**

La clausura del seminario contó con la excepcional participación de **Francisco Fernández Ordóñez**, Ministro de Asuntos Exteriores, quien pronunció una brillante conferencia acerca de las interrelaciones entre los procesos de integración económica y de unión política en Europa. El texto de la conferencia, corregido por el propio Ministro, se reproduce como colaboración especial de cierre de este número de PAPELES. En el Consejo Europeo celebrado en Roma, en diciembre de 1990, se acordó la celebración de dos conferencias, una sobre la unión económica y monetaria, y otra sobre la unión política. Ambas se desarrollarán paralelamente y de forma convergente, de forma que el acuerdo económico quedará supeditado a los progresos en el terreno político. Este acuerdo tiene dos importantes implicaciones. En primer lugar, buena parte de los problemas de la unión económica y monetaria dejarán de ser tales si la unión política trae consigo la «internacionalización» de costes y beneficios de la convergencia. Un acuerdo político sobre la distribución de costes y beneficios de la creación de un gran mercado interior haría probablemente más fácil de aceptar la pérdida de autonomía en el ejercicio de determinadas competencias, hoy dependientes de la discreción de los gobiernos nacionales. Una segunda implicación es que el proceso conducente a la unión económica y monetaria podría ser más lento de lo esperado. Europa —señala el ministro— no se hará en una gran zancada, sino paso a paso, tratado a tratado, compromiso a compromiso..., pero se hará. La unión política es un hecho para las nuevas generaciones, un hecho que está descontado en nuestros horizontes mentales y en la propia historia. Cualquier otro camino nos conduce a ninguna parte.

La colaboración de Fernández Ordóñez ofrece un minucioso repaso de los puntos cruciales en el proceso de negociación de la unión política, que reduce a seis: 1) el objetivo final; 2) las instituciones comunitarias y la legitimación democrática; 3) las nuevas competencias políticas y económicas de las instituciones comunitarias; 4) la política exterior y de seguridad; 5) la política judicial y de interior, y 6) la cohesión económica y social y la insuficiencia de medios presupuestarios. El telón de fondo de la negociación

será la ampliación a nuevos socios, en un contexto de crecimiento lento. Por este motivo —concluye Fernández Ordóñez—, Europa necesitará un suplemento de voluntad política para sacar adelante el gran proyecto europeo.

\* \* \*

Este número 48 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA constituye un esfuerzo por ofrecer una valoración actualizada de los problemas y los retos que se le plantean al sector público español en la perspectiva del gran proyecto europeo de fin de siglo. No es fácil, ni sería respetuoso, tratar de resumir los análisis y las propuestas de los autores en unas pocas líneas. Sí cabe, sin embargo, destacar el mensaje general latente en todas las colaboraciones. La política presupuestaria española no presenta unos perfiles comparativamente alarmantes, pero está lastrada de elementos de inercia que la experiencia reciente ha puesto de manifiesto. El proceso de convergencia de la política presupuestaria reclama esfuerzos para recomponer las políticas de gastos e ingresos, venciendo las rémoras que han impedido la consecución de resultados más brillantes en los últimos años. De la voluntad política que aliente las reformas necesarias dependerá que el futuro de España en la unión económica y monetaria sea brillante o comprometido.