

# EL GASTO PÚBLICO ANTE EL MERCADO ÚNICO

El objetivo del presente trabajo de **Carlos Monasterio Escudero** es ofrecer una visión general de las consecuencias del mercado único europeo en lo referente a la convergencia de las políticas de gasto. Ante la amplitud del tema, el autor selecciona cuatro aspectos que juzga fundamentales: gasto en intereses, fondos estructurales, gastos en apoyo a sectores específicos y gasto social. Todos ellos afectan seriamente a los presupuestos nacionales, y el segundo, además, al presupuesto comunitario. Comienza el artículo con el análisis comparado tanto de los niveles de gasto en la CEE como de sus tendencias actuales. Procede luego el autor a estudiar desagregadamente cada una de las cuatro grandes categorías de gasto seleccionadas, con especial referencia a los rasgos diferenciales del caso español dentro del contexto comunitario, cerrando su exposición con un breve apartado de conclusiones.

deben ser contemplados en conjunto.

La supresión de los controles aduaneros y de trámites administrativos, requisito básico de un mercado único con libre circulación de mercancías, además de suponer un impulso al desarrollo económico, implica una alteración en el IVA comunitario, con el cambio del principio de destino al de origen, el establecimiento de mecanismos de compensación entre países y el cierre del proceso de armonización en la imposición indirecta, que culminaría con la fijación a escala comunitaria de los tipos de gravamen. De igual modo que la libre circulación de mercancías plantea sus exigencias sobre la imposición indirecta, la libre circulación de factores —especialmente del capital, por su elevado grado de movilidad— conecta con la imposición directa sobre el ahorro. Independientemente de que la solución armonizadora se alcance mediante estrategias de coordinación impositiva o de coordinación institucional (Lasheras, 1990, págs. 100-103), el resultado será un acercamiento en el sistema impositivo de los países comunitarios.

## I. EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO ANTE EL MERCADO ÚNICO

**L**AS exigencias que el proceso de integración económica y monetaria en Europa plantea al sector público se extienden tanto a la política impositiva como a la de gasto.

Sin embargo, como ha señalado Raymond Barre (Barre, 1989, págs. 10-11), todo el proceso ha girado, hasta 1985, sobre la supresión de barreras arancelarias internas y la convergencia de la fiscalidad indirecta sobre un IVA aplicado mediante reglas comunes. Cuando se decide avanzar de la unión aduanera hacia la integración económica y financiera, las exigencias armonizadoras y de coordinación de políticas se extienden en otras direcciones.

La búsqueda de una unión eco-

nómica que cristalice en un verdadero mercado único de mercancías, servicios y factores lleva forzosamente a ampliar los espacios de convergencia. La potenciación del Sistema Monetario Europeo (SME), para avanzar de forma efectiva hacia la unión monetaria y financiera, es un elemento indispensable para dar solidez y estabilidad a un mercado en el cual los países renuncian al uso de las devaluaciones competitivas para mejorar sus intercambios exteriores. El mecanismo de tipos de cambio fijos (aunque ajustables) del SME implica una convergencia en los niveles de inflación, y por ello requiere mayor rigor en la política presupuestaria, al ser incompatible con la existencia de déficit sistemáticos y la acumulación de deuda resultante. De este modo, la coordinación de las políticas presupuestarias y la consecución de la unidad monetaria y financiera resultan ser aspectos que

Los tres aspectos comentados (funcionamiento del SME, y armonización del IVA y de la imposición directa sobre el ahorro) son los principales temas de debate en el proceso de consecución del mercado único. Al lado de ellos, la definición de cuáles son las estrategias en materia de gasto público a adoptar para reforzar la integración económica en Europa es un asunto que ha recibido menos atención. El objeto del presente trabajo es ofrecer una visión general de las consecuencias del mercado único en lo referente a la convergencia de las políticas de gasto. Dada la am-

**ESQUEMA 1  
POLITICA DE GASTO Y MERCADO UNICO**

OBJETIVO	AMBITO TEMPORAL	PRESUPUESTO AFECTADO	CONSECUENCIAS SOBRE EL GASTO
Reforzar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo y contribuir a la unión monetaria y financiera.	Corto y medio plazo.	Presupuestos nacionales.	Reducción paulatina del gasto por intereses y amortizaciones, al reducirse los déficit y la deuda acumulada.
Contribuir a la integración económica y paliar los efectos del mercado único en las regiones más desfavorecidas.	Corto y medio plazo.	Presupuesto comunitario. Presupuestos nacionales.	Incremento del gasto en infraestructuras, y del gasto en educación y formación profesional.
Contribuir a la unidad económica europea, asegurando el funcionamiento transparente del mercado y la eficiencia en la asignación de recursos.	Medio plazo.	Presupuestos nacionales (Presupuestos de gastos fiscales).	Eliminación progresiva de los gastos (directos o fiscales) específicos de apoyo a ciertas producciones y/o empresas.
Hacer frente a las consecuencias del envejecimiento demográfico y aumentar la cohesión social en Europa.	Largo plazo.	Presupuestos nacionales de seguridad social.	Aumento del gasto en pensiones.

plitud del tema, se han seleccionado cuatro aspectos juzgados como fundamentales, que son los ofrecidos en el esquema 1.

A diferencia de los temas de armonización fiscal, en los cuales el contenido técnico de las propuestas tiene un mayor peso, en la vertiente del gasto pesan más fuertemente los aspectos políticos, históricos y sociológicos.

Pese a ello, en algunas parcelas de la política de gasto no pueden obviarse las consecuencias del mercado único. En primer lugar, en la medida en que se avance en la armonización fiscal en Europa, la fijación de la banda de tipos del IVA restará grados

de libertad a la imposición indirecta. A la vez, la reducción del peso de la imposición directa sobre el capital, para evitar la deslocalización del ahorro, limitará también los ingresos de tipo fiscal. Si a lo anterior unimos las crecientes exigencias de reducción del déficit y del recurso a la emisión de dinero como medio de financiación, la consecuencia no puede ser otra que un horizonte global de contención del gasto a escala comunitaria. Si bien debe concederse atención a las distintas preferencias nacionales en materia de gasto, y un cierto margen para la evolución de los sistemas fiscales, tanto la armonización impositiva como la

incompatibilidad del déficit con el funcionamiento del SME apuntan en una misma dirección: reducción o estabilización en el tamaño del sector público.

Por debajo de esta tendencia general, y a un nivel más desagregado, el objetivo de la unión económica y monetaria se traduce en exigencias más concretas.

El esquema 1 ofrece la selección de los objetivos principales en materia de gasto. En primer lugar, la reducción del déficit y el saneamiento presupuestario en el ámbito comunitario es un requisito imprescindible, subrayado en numerosas ocasiones,

para asegurar el correcto funcionamiento del SME y dotar de estabilidad a la recuperación económica en los distintos países. En la medida en que se alcance este objetivo, ello implicará, en un futuro a corto y medio plazo, la reducción del peso que supone anualmente el gasto del servicio de la deuda pública acumulada (intereses más amortizaciones), liberando recursos que resultan imprescindibles para la atención de otras finalidades.

En segundo lugar, es sabido que los beneficios de la libre circulación de mercancías, servicios y factores de producción y el mayor nivel de desarrollo económico no van a repartirse de modo uniforme entre todos los países comunitarios. Resulta necesario, por tanto, atender a aquellas zonas más desfavorecidas, tanto para compensarlas por el impacto del mercado único como para contribuir a su incorporación al proceso de crecimiento económico.

Las líneas de actuación comunitaria en esta materia están bien definidas tras la reforma de los fondos estructurales llevada a cabo en 1988. Dicha reforma supone tanto una reorientación del Presupuesto comunitario como un arrastre de las políticas de gasto nacionales, ya que si los distintos países beneficiarios de los fondos estructurales quieren alcanzar el máximo apoyo que les ofrece el nuevo Marco Comunitario de Apoyo, deben orientar el gasto nacional en esa misma dirección, puesto que, al ser cofinanciados los proyectos, sin un esfuerzo del gasto nacional no es posible obtener las ventajas del apoyo comunitario.

Respecto a la orientación futura, todo apunta a un aumento del gasto, procedente tanto del

Presupuesto comunitario como de los presupuestos nacionales, dirigido a la mejora de las infraestructuras y del capital público productivo, así como al incremento del gasto en investigación, educación y formación profesional, para aumentar la productividad y mejorar los niveles de empleo mediante un acercamiento creciente de la oferta laboral a las demandas cambiantes del mercado.

El funcionamiento sin trabas del mercado único no queda asegurado eliminando las barreras fiscales a los intercambios, puesto que la misma función defensiva (y distorsionadora de la competencia) que cumple la protección arancelaria o la imposición indirecta puede ser desempeñada por las subvenciones específicas a ciertos productos o empresas. La consecución del mercado único exige, en primer lugar, conocer con exactitud el volumen de dichas ayudas y los sectores en que se materializan, para proceder posteriormente a su eliminación gradual. Este proceso supondrá la desaparición de gastos directos de subvención o de gastos fiscales, que de nuevo liberan recursos para atender a otras finalidades. Este aspecto de la coordinación de las políticas de gasto debe contemplarse de forma gradual en la perspectiva del medio plazo. A la vez, hay que señalar que existe una estrecha conexión entre la desaparición de las ayudas nacionales distorsionadoras de la competencia y el éxito en la aplicación de la reforma de los fondos estructurales. En la medida en que la política comunitaria de ayuda a las regiones del objetivo n.º 1 cuente con un volumen de recursos suficiente y obtenga resultados apreciables, se restará fuerza a los grupos de presión

nacionales beneficiarios de ayudas y subvenciones específicas, puesto que resulta razonable suponer que los efectos de la competencia se dejarán sentir más intensamente en los países comunitarios menos desarrollados.

El mercado único tiene también una dimensión social, que implica un acercamiento en los niveles de protección social. Teniendo en cuenta que el capítulo de gastos en protección social más importante es el de pensiones de jubilación, y que todos los países comunitarios (con la única excepción de Irlanda) se encuentran inmersos en un proceso de envejecimiento demográfico cuyos efectos se harán notar sobre todo en las próximas décadas, éste será el objetivo de gasto a largo plazo que requiera mayor atención.

Aunque pueda parecer que preocuparse hoy por buscar soluciones a problemas que van a materializarse dentro de una o dos décadas supone un derroche de previsión, no puede perderse de vista que el período tan prolongado de ajuste que exige el gasto en pensiones, la propia dimensión del gasto y los problemas de equidad intergeneracional que plantea aconsejan abordar su estudio inmediato desde un enfoque comunitario.

La dimensión de la seguridad social, como parte del sector público, es tan amplia que un desequilibrio de sus cuentas afectará forzosamente al sistema fiscal y obligará a replantearse los temas de armonización fiscal. Por otra parte, la enorme sensibilidad ciudadana sobre estos temas, y la dificultad de tratamiento, en los respectivos mercados políticos nacionales, de un tema con una asimetría de costes y beneficios tal que exige soportar hoy costes

CUADRO N.º 1

## GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB

	1960	1967	1974-82	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)	1992 (*)
Bélgica .....	27,5	33,2	51,6	58,3	57,1	56,9	56,6	55,1	53,2	51,6	51,2	51,2	50,8
Dinamarca .....	27,3	34,1	52,4	61,6	60,3	59,3	56,0	57,9	60,2	58,7	57,6	57,3	57,1
Alemania .....	35,1	36,9	48,0	48,4	48,0	47,5	46,9	47,0	46,6	45,2	45,9	50,5	50,4
Grecia .....	21,1	26,2	—	41,5	44,3	48,1	48,0	48,6	49,2	50,7	53,3	52,7	50,5
España .....	—	—	30,0	39,3	39,8	42,6	42,2	41,0	41,1	41,7	42,1	42,3	42,2
Francia .....	34,9	38,2	44,8	51,4	51,9	52,1	51,5	51,2	50,6	49,5	50,1	49,9	49,7
Irlanda .....	24,8	30,6	47,2	54,2	52,3	53,7	53,5	51,7	48,5	43,1	42,2	42,6	41,9
Italia .....	28,8	31,0	40,5	48,6	49,3	50,8	50,9	50,5	51,0	51,7	53,2	53,8	41,1
Luxemburgo .....	32,5	35,7	50,9	55,1	51,8	51,7	52,3	55,2	54,5	49,2	48,6	48,8	48,6
Holanda .....	33,9	40,6	54,7	62,0	60,7	59,6	59,7	61,3	59,5	56,8	56,8	56,4	56,4
Portugal .....	—	—	—	46,1	46,6	43,5	44,6	43,0	43,0	42,9	44,0	44,6	43,8
Reino Unido .....	30,1	36,3	43,2	44,9	45,5	44,3	43,1	41,4	38,7	37,7	39,1	40,3	40,1
EC .....	32,1	35,9	44,0	48,7	48,9	49,1	48,5	48,0	47,2	46,5	47,3	48,7	48,6

(\*) Previsiones primavera 1991.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

políticos que se traducirán en beneficios con bastantes años (legislaturas) de desfase, y teniendo en cuenta el elevado tipo de descuento a que están sujetos en política los acontecimientos futuros, parece favorecer un enfoque comunitario en el estudio del tema y la búsqueda de soluciones al mismo.

Este trabajo se inicia con el análisis comparado de los niveles de gasto en la CEE, así como de las tendencias actuales (apartado II). Una vez examinada la situación de partida, se procederá a estudiar desagregadamente cada una de las cuatro grandes categorías de gasto seleccionadas. En todos los casos, se hará especial referencia a los rasgos diferenciales que presenta el caso español dentro del contexto comunitario (apartados III, IV, V y VI). Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

## II. LOS NIVELES DE GASTO EN LA CEE. EVOLUCION RECIENTE Y SITUACION ACTUAL

Para el conjunto de la Comunidad, los gastos totales de las administraciones públicas ascendían al 47,3 por 100 del PIB en 1990. Atendiendo a la situación de los distintos países, nos encontramos con que están próximos al valor de la media comunitaria en dicho año Alemania (45,9 por 100), Francia (50,1 por 100) y Luxemburgo (48,6 por 100).

Por encima, y próximos entre sí, están los casos de Grecia (53,3 por 100), Italia (53,2 por 100) y Bélgica (51,2 por 100). Más separados, y a la cabeza de los niveles de gasto, se encuentran Holanda (56,8 por 100) y Dinamarca (57,6 por 100).

Con un nivel de gasto por debajo de la media de la Europa de los doce se hallan Portugal (44 por 100), Irlanda (42,2 por 100) España (42,1 por 100) y el Reino Unido (39,1 por 100).

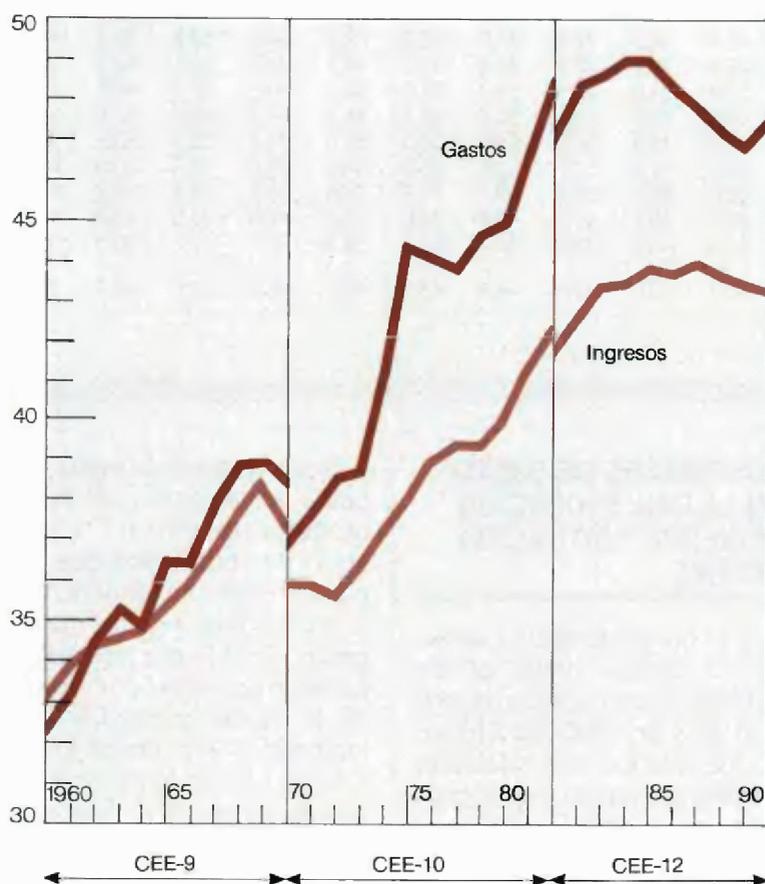
Si observamos la evolución del gasto en el curso de los años ochenta (cuadro n.º 1 y gráfico 1), se comprueba que, en general, existe una tendencia hacia la convergencia de los niveles de gasto. En efecto, del grupo de países más separado por encima de la media comunitaria, tanto Holanda como Dinamarca han ido reduciendo gradualmente sus niveles de gasto, al igual que Luxemburgo.

En Italia, el gasto agregado permanece invariable entre 1985 y 1988, para iniciar un repunte en 1989. La única excepción clara a esta tendencia general es Grecia, que a lo largo de la última década experimenta un incremento continuo en los niveles de gasto, unido además a un déficit explosivo y a una elevada acumulación de deuda.

Durante la segunda mitad de los ochenta, tanto Alemania como España, Portugal y el Reino Unido han estabilizado sus niveles de gasto.

Bélgica e Irlanda, que a comien-

**GRAFICO 1**  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS**  
**DEL SECTOR PUBLICO EN LOS PAISES**  
**DE LA CEE**  
**(En porcentaje del PIB)**



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

los niveles de gasto, tanto en el ámbito comunitario como en los distintos países. En esta etapa de expansión económica, el aumento del gasto no estuvo asociado, en general, con la aparición del déficit, y el saldo presupuestario se mantuvo equilibrado.

*2.º Generalización del déficit y explosión del gasto.*

A lo largo del período 1974-1982, se registra un fortísimo aumento del gasto, originado en gran parte por el lado del gasto de transferencias destinado a paliar las consecuencias sociales de la crisis económica. Paralelamente, el impacto de la disminución de la actividad económica sobre los ingresos condujo a una generalización de déficit, que, a su vez, llevó a un notable incremento del *ratio* deuda/PIB.

*3.º Contención del gasto y saneamiento presupuestario.*

Las nuevas orientaciones de política económica, y en particular la revisión del papel que debería jugar la política presupuestaria en la recuperación económica, se tradujeron durante la década de los ochenta, y en especial a partir de 1985, en una estabilización inicial de los niveles de gasto, seguida de una reducción en varios países. (La excepción en este sentido es el caso griego, ya comentado).

*4.º Las incertidumbres presupuestarias de los noventa.*

La mejora de la situación económica a finales de los ochenta no fue plenamente aprovechada para profundizar en el saneamiento presupuestario, sino que, por el contrario, las políticas de ajuste se fueron relajando a medida que mejoraba la situación económica. El resultado ha sido que, frente a la esperada conge-

zos de los ochenta tenían un nivel de gasto notablemente superior a la media comunitaria, han ido reduciendo sus gastos hasta casi converger en el valor medio (Bélgica) o quedar por debajo de él (Irlanda). El mismo perfil de gasto cabe apuntar para Luxemburgo, si bien en este país la tendencia a reducir los niveles de gasto no aparece hasta 1987.

Si contemplamos la evolución del gasto desde una perspectiva más dilatada, cabe distinguir tres periodos claramente diferenciados (1).

*1.º Crecimiento del gasto en equilibrio.*

Desde 1960 hasta los primeros años de la década siguiente, se registra un aumento continuo en

CUADRO N.º 2

**RESULTADOS EX-ANTE Y EX-POST DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN 1990**  
**(Variación respecto al año anterior en porcentaje del PIB [\*])**

	EX-ANTE (**)			EX-POST (***)		
	Saldo presupuestario final (a)	Impacto de la actividad económica (b)	Saldo presupuestario ajustado (c) = (a) - (b)	Saldo presupuestario final (d)	Impacto de la actividad económica (e)	Saldo presupuestario ajustado (f) = (d) - (e)
Bélgica .....	+ 0,3	+ 0,7	- 0,4	+ 0,6	+ 1,0	- 0,4
Dinamarca .....	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,5	- 1,0	- 0,2	- 0,8
Alemania .....	- 0,4	+ 0,8	- 1,2	- 2,4	+ 1,2	- 3,6
Grecia .....	- 0,1	- 0,4	+ 0,3	+ 0,4	- 0,9	+ 1,3
España .....	+ 0,2	+ 0,9	- 0,7	- 1,0	+ 0,6	- 1,6
Francia .....	+ 0,1	+ 0,7	- 0,6	- 0,5	+ 0,3	- 0,8
Irlanda .....	+ 2,2	+ 0,6	+ 1,6	+ 0,1	+ 0,8	- 0,7
Italia .....	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,3	- 0,6	- 0,3	- 0,3
Luxemburgo .....	+ 0,4	+ 0,9	- 0,5	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,1
Holanda .....	+ 0,2	+ 1,4	- 1,2	- 0,7	+ 0,9	- 1,6
Portugal .....	- 0,1	+ 0,5	- 0,6	- 2,4	+ 0,4	- 2,8
Reino Unido .....	+ 0,4	- 0,2	+ 0,6	- 1,5	- 0,6	- 0,9
EC .....	0,0	+ 0,5	- 0,5	- 1,2	+ 0,2	- 1,4

(\*) El signo más significa una mejora en la situación presupuestaria, y el signo menos indica un deterioro.

(\*\*) Previsiones del otoño de 1989.

(\*\*\*) Resultados de la primavera de 1991.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

lación del déficit en la CEE al nivel de 1989 (2,9 por 100 de PIB), se ha registrado en 1990 un deterioro del 1,2 por 100 del PIB en el saldo presupuestario, deterioro que es debido, sobre todo, a medidas discrecionales en política de gasto. (Véase cuadro n.º 2).

El nivel global de gasto pasará en la CEE del 46,5 por 100 del PIB en 1989 al 47,3 por 100 en 1990, esperándose un nuevo ascenso para 1991, hasta alcanzar la cota del 48,7 por 100. En gran parte, esta tendencia es atribuible al impulso del gasto alemán como consecuencia de la unificación. Los efectos presupuestarios de la unificación alemana se han hecho sentir con intensidad en ciertas categorías de gastos (Comisión 1990d, páginas 171-172), como son:

- Transferencias para cubrir la deuda de la antigua República

Democrática y pagos por intereses.

- Subsidios de desempleo y otras ayudas para mejorar el nivel de vida en la Alemania Oriental.

- Gastos de modernización del stock de capital público y privado.

El conjunto de gastos citados ha llevado al Presupuesto alemán, desde la situación de equilibrio existente en 1989 (0,2 por 100 del PIB), a una necesidad de financiación equivalente al 2,2 por 100 del PIB en 1990.

Con ser importante el efecto mencionado, el perfil del gasto en la Comunidad no ha estado influenciado sólo por este factor. El Reino Unido ha pasado de una situación superavitaria en 1989 a un déficit del 0,5 por 100 del PIB en 1990.

El gasto ha crecido también en otros países comunitarios, especialmente entre aquellos que registran un mayor deterioro en las cuentas del sector público, como son Italia, Portugal y Grecia, que acumulan además un importante volumen de deuda en relación al PIB.

De este repaso a la evolución reciente y a los niveles agregados de gasto en los países de la CEE puede concluirse, por tanto, que de la clara tendencia a una disminución del gasto en la segunda mitad de los ochenta, tanto a escala comunitaria como por países, se ha pasado a una fase de sombras a comienzos de los noventa, en la que, aparte del efecto coyuntural de la unificación alemana, el gasto ha vuelto a repuntar, y lo ha hecho, sobre todo, en los países con niveles de déficit más preocupantes.

CUADRO N.º 3  
**COBERTURA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS EN ESPAÑA RESPECTO  
 A LA «NORMA COMUNITARIA»**  
 (En porcentajes)

FUNCIONES	GRADO DE COBERTURA		
	1976	1981	1985
1. Servicios generales Administración pública .....	130,7	109,2	111,9
2. Defensa nacional .....	50,4	56,1	58,3
3. Enseñanza .....	34,8	46,1	59,5
4. Sanidad .....	77,6	82,1	78,3
5. Seguridad social y obras sociales .....	62,6	87,3	85,7
6. Vivienda y desarrollo colectivo .....	33,2	42,4	71,4
7. Gastos otros servicios colectivos y sociales .....	88,9	151,0	174,8
8. Servicios económicos.....	78,6	74,7	102,5
9. Gastos diversos no clasificados .....	101,4	48,2	111,8
<b>TOTAL .....</b>	<b>63,0</b>	<b>74,0</b>	<b>86,0</b>

A un nivel de desagregación inferior, se observa que durante el período de crisis económica, y especialmente en la segunda mitad de los setenta, aumentó de forma acusada el gasto de transferencias en una primera etapa, y posteriormente el gasto en intereses, una vez que la política deficitaria condujo a una acumulación elevada de deuda. En el lado contrario, la partida de gasto que más se redujo fue la formación bruta de capital, mientras que los gastos de consumo público permanecían estancados o retrocedían ligeramente.

Por lo que respecta a la posición de España, si atendemos a las cifras globales y a la valoración comunitaria, nuestro país ocupa un lugar satisfactorio en relación a la media. Tanto el nivel agregado de gasto como el déficit y el volumen de deuda en relación al PIB se encuentran por debajo del nivel medio en la Comunidad.

En una confrontación más detallada, el minucioso trabajo de investigación realizado por el

equipo dirigido por Manuel Lagares (Lagares, 1988) revela que el nivel de gasto público en España ha venido cerrando la brecha que le separa de la «norma comunitaria», especialmente a lo largo de la última década, tanto en valores globales como en lo que se refiere a las distintas funciones de gasto (cuadro n.º 3).

Respecto a la norma comunitaria, el sector público español se muestra como más intervencionista y burocratizado, y menos volcado en las infraestructuras y servicios públicos esenciales.

Como conclusión de este apartado, cabe resaltar que las exigencias del mercado único en materia de gasto no plantean a España la necesidad de efectuar virajes bruscos en su política de gasto, sino que animan a mantener estabilizado el gasto global, reordenando paralelamente las funciones de gasto. Dos citas pueden servir para ilustrar este punto. En el escenario macroeconómico y presupuestario para el período 1989-1992, al definir las prioridades de gasto, se afirma (Ministe-

rio de Economía y Hacienda, 1988, pág. 122):

La política de gasto que se propone para los próximos años mantiene prácticamente constante la participación de éste en el PIB, pero incorpora una importante reestructuración del mismo. El mayor margen propiciado por la reducción de subsidios de desempleo, de subvenciones a empresas públicas y privadas, y de las cargas de intereses de la deuda pública, es utilizado para aumentar significativamente la inversión en capital, tanto físico como humano, y en acentuar la incidencia de gastos sociales.

Más recientemente, en un documento comunitario que analiza la política presupuestaria deseable para cada país (Comisión 1990 d, pág. 176), y refiriéndose al caso español, el diagnóstico es el siguiente:

En España, la Hacienda Pública reposa, en general, sobre bases sanas. Sin embargo, es necesario continuar buscando una gestión presupuestaria más eficaz, así como un mejor funcionamiento de la economía. Para ello, es indispensable mejorar las infraestructuras del país y la calidad de los servicios públicos.

CUADRO N.º 4

**CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**  
(En porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)	1992 (*)
Bélgica .....	- 8,5	- 9,1	- 7,1	- 6,5	- 6,7	- 6,1	- 6,5	- 6,3
Dinamarca .....	- 2,0	+ 3,4	+ 2,5	+ 0,2	- 0,5	- 1,5	- 1,3	- 1,1
Alemania .....	- 1,1	- 1,3	- 1,9	- 2,1	+ 0,2	- 2,2	- 4,6	- 3,9
Grecia .....	- 13,8	- 12,7	- 12,0	- 14,3	- 19,2	- 18,8	- 15,3	- 10,7
España .....	- 7,0	- 6,1	- 3,2	- 3,2	- 2,7	- 3,7	- 2,7	- 2,0
Francia .....	- 2,9	- 2,8	- 1,9	- 1,7	- 1,2	- 1,7	- 1,6	- 1,5
Irlanda .....	- 11,3	- 11,1	- 9,1	- 3,7	- 3,5	- 3,4	- 3,8	- 3,5
Italia .....	- 12,5	- 11,7	- 11,1	- 10,9	- 10,1	- 10,7	- 10,1	- 10,1
Luxemburgo .....	+ 5,3	+ 3,3	+ 1,3	+ 2,1	+ 3,3	+ 4,1	+ 1,6	+ 1,6
Holanda .....	- 4,8	- 6,0	- 6,6	- 5,2	- 5,0	- 5,7	- 4,8	- 4,9
Portugal .....	- 10,1	- 7,2	- 6,8	- 5,4	- 3,4	- 5,8	- 5,5	- 5,0
Reino Unido .....	- 2,8	- 2,4	- 1,3	+ 1,1	+ 1,0	- 0,5	- 2,2	- 3,1
EC .....	- 5,2	- 4,8	- 4,2	- 3,7	- 2,9	- 4,1	- 4,6	- 4,5

(\*) Previsiones primavera de 1991.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

### III. DEFICIT, DEUDA Y GASTO EN INTERESES

El proceso de unión económica y monetaria en Europa, tal como se está produciendo, conduce a la aplicación de políticas

comunes a países que se encuentran en situaciones económicas distintas (Bacchetta y Caminal, 1990, pág. 36).

La disciplina que se deriva del funcionamiento del SME respecto a la eliminación gradual del

déficit público tendrá un reflejo más o menos acentuado sobre la política de gasto en función de cuál sea el éxito alcanzado en la reducción del déficit.

El proceso debe contemplarse desde una perspectiva de medio

CUADRO N.º 5

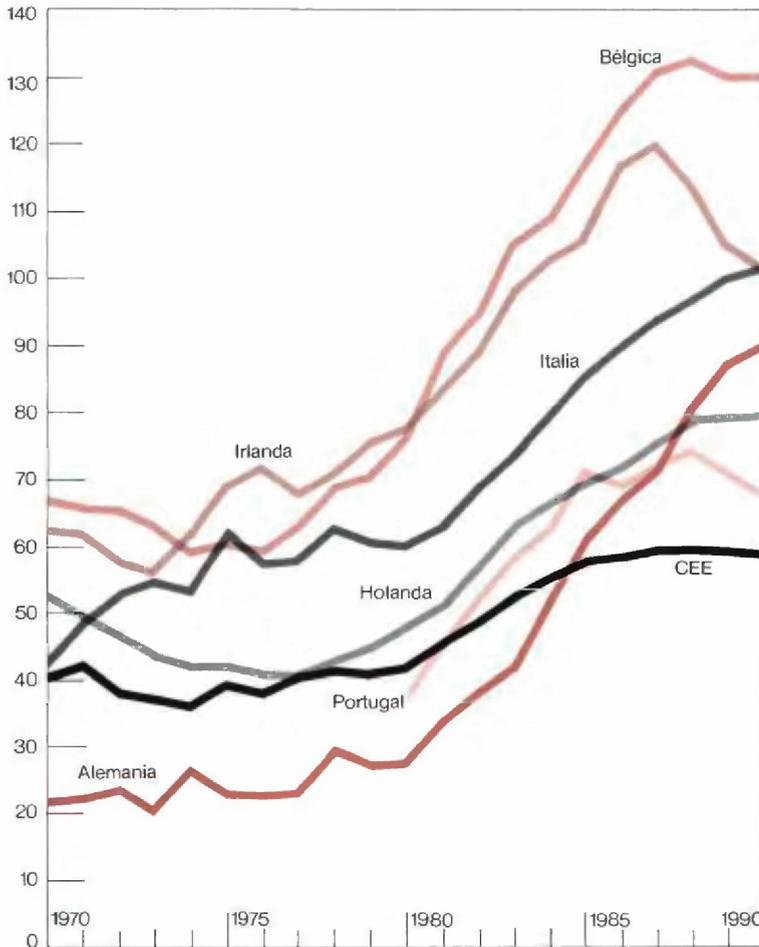
**PAGOS POR INTERESES Y DEUDA PUBLICA BRUTA COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	PAGO POR INTERESES				DEUDA PUBLICA BRUTA (*)			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Bélgica .....	10,6	10,8	10,9	10,9	128,9	127,5	128,1	127,8
Dinamarca .....	7,4	7,2	7,4	7,4	62,5	62,4	62,3	61,7
Alemania .....	2,7	2,7	3,6	4,1	43,6	43,0	45,4	47,2
Grecia .....	8,1	11,1	12,6	12,0	82,9	86,3	86,0	83,3
España .....	3,4	3,5	3,6	3,6	44,6	45,2	44,5	43,7
Francia .....	2,8	3,1	3,1	3,1	35,7	36,4	37,3	37,8
Irlanda .....	9,1	8,4	7,9	7,5	103,8	99,8	97,4	95,2
Italia .....	9,0	9,7	10,3	10,7	98,6	100,7	103,3	105,8
Luxemburgo .....	0,8	0,6	0,6	0,5	8,5	7,5	6,5	5,8
Holanda .....	5,9	5,9	6,1	6,1	78,0	78,5	78,8	79,9
Portugal .....	7,1	8,2	8,7	8,2	71,2	67,3	63,8	61,6
Reino Unido .....	3,6	3,3	3,0	2,6	45,1	43,2	44,5	45,6
EC .....	4,8	5,0	5,3	5,4	58,6	58,6	60,0	61,0

(\*) Datos disponibles o estimaciones de la primavera de 1991.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

**GRAFICO 2**  
**EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA BRUTA**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

endeudamiento, medido por el *ratio* deuda pública bruta/PIB (cuadro n.º 5 y gráfico 2). Consecuencia de la persistencia de la situación deficitaria es el crecimiento del *ratio* de endeudamiento.

Por el contrario, otros países fuertemente endeudados, como Bélgica e Irlanda, han logrado contener el déficit público, con la consiguiente flexión a la baja del grado de endeudamiento desde finales de los ochenta.

En un grado de endeudamiento elevado también, pero menor al de los países antes citados, cabe encuadrar a Holanda y Portugal, países en los que la lucha contra el déficit ha experimentado avances más moderados.

A perfiles de endeudamiento muy elevados a comienzos de los ochenta, y reducidos de forma muy acusada a lo largo de dicha década, responden los casos de Dinamarca y el Reino Unido (gráfico 3 y cuadro n.º 4).

Con un grado de endeudamiento semejante, se encuentran Alemania y España, si bien nuestro país presenta el rasgo diferencial de haber acumulado su deuda en un proceso muy acelerado, entre los años 1982 y 1989. La situación financiera más saneada en cuanto al sector público es la de Francia y Luxemburgo.

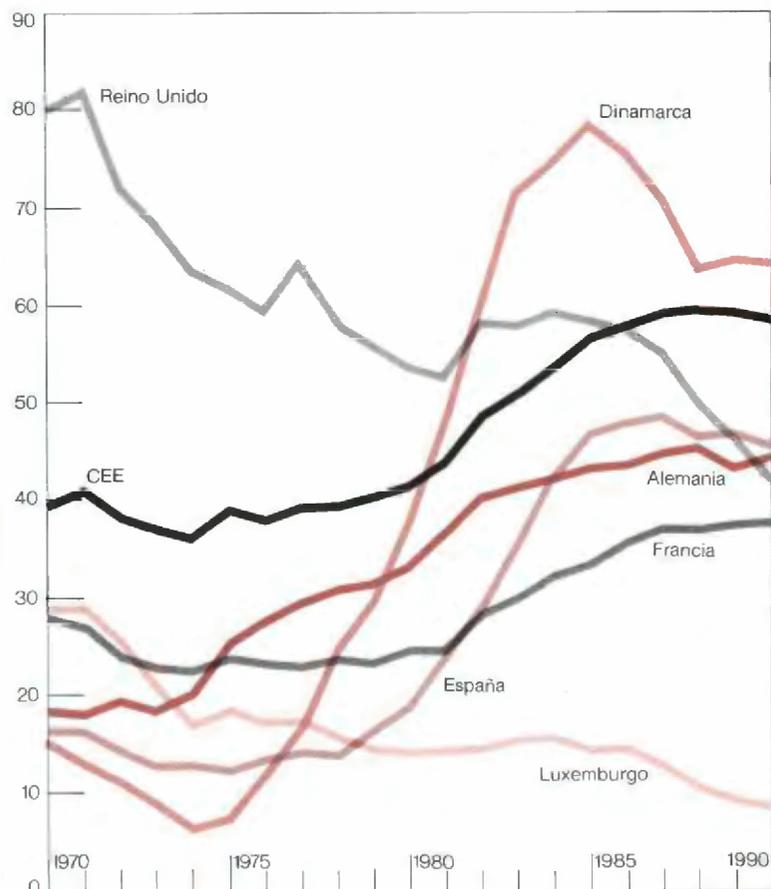
En la más reciente revisión de las políticas presupuestarias de los estados miembros efectuada por la Comisión de las Comunidades Europeas (Comisión, 1990d), se califica a Grecia e Italia como países con graves problemas de sostenibilidad de su situación presupuestaria. Otros países en los que se apunta también la necesidad de aplicar políticas fiscales restrictivas son Irlanda, Bélgica, Holanda y Por-

plazo, puesto que solamente si tienen éxito las políticas de eliminación del déficit a corto plazo será posible, en períodos posteriores, la paulatina reducción del volumen de deuda pública viva y del gasto por intereses y amortización de pasivos financieros.

Respecto a los avances en la reducción del déficit público, el

cuadro n.º 4 muestra cuál ha sido su evolución, en el ámbito de la CEE, desde mediados de los ochenta. Los casos más preocupantes son los de Grecia e Italia, países en los cuales el déficit es muy elevado en valores absolutos, y en los cuales no se han registrado reducciones significativas. En dichos países también se constata un elevado grado de

**GRAFICO 3**  
**EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA BRUTA**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

tugal, país este último donde el déficit ha aumentado más de dos puntos respecto al PIB en 1990.

Un segundo grupo de países, en los que la situación presupuestaria se juzga como sana («razonablemente sana»), son Dinamarca, España, Francia, Luxemburgo y Reino Unido, países en los que tanto la necesidad de financiación como el grado de

endeudamiento se mantienen bajo un razonable control.

Sin embargo, nuestro país debe tener en cuenta que el éxito en la convergencia económica respecto a los países centrales de la Comunidad supone mayores exigencias respecto a la política presupuestaria, dado que la relación deuda/PIB tiende a empeorar a medida que se reduce

la inflación y nos aproximamos a la estabilidad de precios.

En la medida en que las políticas de reducción del déficit alcanzasen su objetivo, la reducción del gasto por intereses se haría notar fuertemente en los países más endeudados, como son Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal. En el mejor de los casos, este efecto de reducción del gasto sólo puede producir sus frutos en el medio plazo.

#### **IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y POLITICAS DE GASTO NACIONALES**

El objetivo último del mercado único apunta más allá del logro de la libre circulación de mercancías, servicios y factores —entendido como la mera remoción de barreras que dificultan los intercambios— y va en la dirección de conseguir una creciente integración económica y monetaria de los estados miembros. Para conseguir este objetivo más ambicioso, aparece como una necesidad palpable la de articular una política de gasto que mejore el nivel de desarrollo económico y bienestar de las zonas menos favorecidas, y las compense de los negativos efectos que en ellas puede originar la creciente competencia auspiciada por el mercado único.

La política regional europea puede defenderse como una política de gasto necesaria desde una doble perspectiva.

1.) Contemplada como un *objetivo principal*, como una meta en sí misma, puesto que sus efectos de arrastre empujan hacia una aproximación de los

niveles de producción, actividad económica y empleo, posibilitando una creciente integración económica en la Europa comunitaria.

2.ª) Alternativamente, puede verse como una *acción instrumental*, si consideramos los avances hacia el mercado único como la consecución de un equilibrio óptimo-paretiano con compensación, en el cual, y dado que el avance económico global de la CEE no se corresponde con una distribución homogénea entre países de las ganancias conseguidas, se hace necesaria la corrección mediante compensaciones en favor de aquellas partes (regiones o países) menos favorecidas.

Hay que subrayar desde el principio que esta política de gasto es algo que no sólo atañe al Presupuesto comunitario, porque tanto las actuales como las futuras diferencias regionales de renta están influenciadas por factores económicos nacionales, a los cuales es ajeno el mercado único, y que, por lo tanto, deberían ser corregidos mediante la aplicación de políticas nacionales.

Por otra parte, las ayudas comunitarias al desarrollo regional, en el contexto del actual Marco de Apoyo Comunitario, deben ser cofinanciadas por los respectivos presupuestos nacionales y/o regionales del Estado receptor, por lo cual el esfuerzo de gasto del Presupuesto comunitario debe verse acompañado por un esfuerzo en la misma dirección del sector público nacional.

A diferencia del resto de políticas de gasto comentadas, en la política regional existe ya en este momento un acuerdo institucional a escala comunitaria, y un compromiso financiero que

abarca hasta el año 1993, compromiso que está formulado teniendo en cuenta cuáles serán los previsibles efectos del mercado único sobre el desarrollo regional (2).

La formulación de la política regional europea hasta el horizonte de 1993 está centrada en cinco grandes objetivos:

*Objetivo n.º 1.* Fomento de las regiones europeas menos desarrolladas (PIB por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria).

*Objetivo n.º 2.* Reconversión de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial (tasa media de desempleo superior a la comunitaria en los tres últimos años y porcentaje de empleo industrial superior al comunitario para cualquier año, a partir de 1975, y con disminución probada del empleo industrial).

*Objetivo n.º 3.* Disminuir el paro de larga duración.

*Objetivo n.º 4.* Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

*Objetivo n.º 5.* Se divide, a su vez, en otros dos: 5.a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, y 5.b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

La consecución de estos objetivos implica la utilización combinada de los tres fondos estructurales europeos (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) para alcanzar los objetivos 1 y 5.b), mientras que el objetivo 2 está encomendado conjuntamente FEDER y FSE, los objetivos 3 y 4 corren a cargo del FSE y, por último, el objetivo 5.a) es competencia del FEOGA-Orientación.

En términos financieros, el esfuerzo de gasto procedente del Presupuesto comunitario se cifra

en duplicar en términos reales, para el ejercicio de 1993, el importe agregado de los tres fondos estructurales en el ejercicio de 1987. El destino principal de dicho gasto irá orientado hacia:

1) Aumentar las inversiones productivas.

2) Crear o modernizar infraestructuras que contribuyan al desarrollo o la reconversión de las regiones.

3) Desarrollar actividades de formación profesional y conceder ayudas a la contratación de nuevos trabajadores.

Un aspecto importante de esta nueva orientación regional del gasto comunitario es el de exigir una orientación del gasto nacional en la dirección antes apuntada, dado que la actuación comunitaria se considera un complemento o una contribución a las acciones nacionales (artículo 4 del Reglamento CCE número 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988).

La participación comunitaria en la financiación de las acciones se modulará en función de una serie de consideraciones (artículo 13 del Reglamento 2052/88), oscilando entre un máximo del 75 por 100 y un mínimo del 50 por 100 del coste de las acciones conectadas con el objetivo n.º 1, y un máximo del 50 por 100 y un mínimo del 25 por 100 del coste total de las medidas aplicadas en relación con los demás objetivos. Como excepción, en los casos en que, a iniciativa de la Comisión, se realicen estudios preparatorios o medidas de asistencia técnica, la financiación podría llegar al 100 por 100 del coste total.

Contemplada esta reforma de los fondos estructurales desde la óptica global del Presupuesto comunitario, las medidas adoptadas

parecen apuntar en la dirección de reducir el fuerte peso que tradicionalmente han venido teniendo en dicho Presupuesto los gastos destinados al sostenimiento de los precios agrícolas (FEOGA-Garantía), y dirigir los recursos en la dirección de los fondos estructurales, entre los cuales el FEDER es el que adquiere mayor protagonismo. Este giro en el Presupuesto comunitario permitiría no sólo aumentar la competencia en el interior de la CEE, sino también la concurrencia en los mercados agrícolas internacionales, en los cuales la costosa (en términos presupuestarios) política comunitaria ha originado importantes ineficiencias, llegándose, en el caso de ciertas producciones agrarias, a un grado de autoabastecimiento superior al 100 por 100 (Andel, 1990, págs. 173-174 y 180-181). La profundización en esta política, sin embargo, chocará seguramente con la oposición de los estados miembros que más se benefician de ella y son actualmente los principales receptores del FEOGA-Garantía.

En una visión crítica del proceso, habría que apuntar que, aunque el propósito de duplicar para 1993 el importe de los fondos estructurales puede parecer un esfuerzo financiero de gran

envergadura, hay que subrayar que la base de partida elegida, referida a 1987, tiene un valor insuficiente, porque en los primeros ejercicios posteriores a la adhesión de España y Portugal no se dotó adecuadamente la política regional y se observaron claras insuficiencias; por lo cual, incluso en el corto plazo, la duplicación de fondos va a resultar insuficiente (Zaragoza, 1989, página 183).

Otros factores que pueden desacelerar el crecimiento del gasto de desarrollo regional en la CEE son el diferente tratamiento presupuestario del gasto de los fondos estructurales, que está encuadrado entre los gastos no obligatorios, frente al gasto del FEOGA-Garantía, que está incluido entre los gastos obligatorios (Comisión 1990e, págs. 67-70), y la falta de impulso, por parte de las autoridades nacionales, de esta política de gasto, lo cual, dado el principio de complementariedad, redundará en una falta de aprovechamiento de las oportunidades de inversión (Comisión 1991a, págs. 6 y 27).

Respecto a la posición española frente a esta nueva orientación del Presupuesto comunitario, cabe decir que el trasvase de recursos del FEOGA-Garantía ha-

cia los fondos estructurales beneficia a nuestro país, puesto que la procedencia de los fondos comunitarios de los que se beneficia España está más centrada en los fondos estructurales, y en especial en el FEDER (cuadro n.º 6 y, especialmente, cuadro n.º 7).

La razón de que siendo España un país agrícola, si lo comparamos con la media comunitaria, no reciba un mayor apoyo de la Política Agrícola Común se debe a que la política del FEOGA-Garantía se basa en el establecimiento de precios de garantía, por lo cual es el *volumen del output agrícola y su composición* lo que determina el importe de las ayudas recibidas.

Aunque en España el empleo agrario es superior a la media comunitaria, la baja productividad de la agricultura hace que el *output agrícola* no esté en relación con los *factores* empleados en este sector. Tampoco la composición de la producción agrícola en España juega en nuestro favor.

En un segundo nivel, además de aumentar nuestra participación en el Presupuesto comunitario, se debe anotar el efecto positivo de arrastre que los fondos estructurales ejercerán sobre el

CUADRO N.º 6

**SALDO DE LAS RELACIONES FINANCIERAS ESPAÑA-CEE**  
(Miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990 (*)	1991 (*)
Aportación española .....	110,8	137,3	223,0	296,6	383,6	489,4
Financiación comunitaria .....	102,5	173,6	382,4	483,9	525,5	728,0
Saldo .....	-8,3	36,3	159,4	187,3	141,9	238,6

(\*) Presupuesto.

Fuentes: IGAE, *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 1989*, e *Informe económico-financiero de los Presupuestos Generales del Estado, 1991*.

CUADRO N.º 7

**ORIGEN DEL GASTO COMUNITARIO EN ESPAÑA**  
(Miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990 (*)	1991 (*)
FEOGA-Garantía .....	37,9	87,3	259,1	248,3	239,1	329,7
FEOGA-Orientación .....	—	2,3	5,9	32,7	51,9	65,9
FEDER .....	40,5	46,2	69,6	115,6	125,0	205,0
FSE .....	23,9	37,6	38,7	64,3	88,3	106,4
Otras ayudas .....	0,2	0,2	9,1	23,0	21,2	21,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>102,5</b>	<b>173,6</b>	<b>382,4</b>	<b>483,9</b>	<b>525,5</b>	<b>728,0</b>

(\*) Presupuesto.

Fuente: *Idem* cuadro n.º 5.

gasto nacional, orientándolo hacia la mejora de infraestructuras de todo tipo —con la consiguiente reducción en los costes de operación de las empresas—, hacia un mayor esfuerzo en la formación profesional, y hacia la adecuación de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

No se debe caer en la tentación, sin embargo, de pensar que simplemente cofinanciando la intervención de los fondos estructurales en España van a resolverse nuestros problemas de carencia de capital público (físico y humano), dado el peso comparativamente reducido que tiene actualmente la intervención comunitaria (González-Páramo, 1990, pág. 29). De todos modos, hay que señalar como un hecho positivo la reforma de febrero de 1990 del Fondo de Compensación Interterritorial (Borrell y Zabalza, 1990), mediante la cual se ha ajustado el funcionamiento del FCI al nuevo esquema de política regional comunitaria, quedando reducido ahora el ámbito del FCI a aquellas regiones incluidas en el objetivo n.º 1 de los fondos estructurales.

## V. LIMITACIONES AL GASTO PÚBLICO DE APOYO A SECTORES ESPECÍFICOS

La consecución del mercado único europeo exige eliminar paulatinamente todas las barreras y distorsiones de la competencia.

Esta exigencia tiene una conocida traducción en el campo impositivo, con la prohibición de toda barrera arancelaria interior (artículo 95 del Tratado de Roma).

Mucho menos analizado que el anterior aspecto, pero de igual relevancia, es el relativo a las limitaciones que el mercado único supone sobre el gasto nacional de cada uno de los países miembros, y especialmente sobre aquellas ayudas que, bien como subvención directa o como gasto fiscal, se orientan de forma selectiva en favor de ciertas empresas y/o productos, y distorsionan la competencia y los intercambios entre países.

No es, en absoluto, desdeñable la posibilidad de que, ante el avance en el proceso de armonización del IVA y un creciente acercamiento entre las legislaciones fiscales comunitarias, al-

gunos estados miembros reaccionen mediante subvenciones defensivas que protejan a los sectores nacionales más afectados por la competencia exterior.

La limitación a las subvenciones distorsionadoras de la competencia está contemplada ya en el Tratado de Roma, que, en su artículo 92, dispone:

Serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o productores.

El artículo 93 otorga poderes a la Comisión para fijar el plazo en que los estados que incurran en tales prácticas deberán suprimir o modificar dicho régimen de ayudas.

En la perspectiva del mercado único y del ámbito europeo como referencia de la competencia empresarial, un reciente documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (Comisión, 1990a, pág. 19) subraya:

Lo más importante para la planificación a medio plazo de una empresa es el grado de certeza de los supuestos de partida. Hay que eliminar, pues,

CUADRO N.º 8

## EVOLUCION DE LAS AYUDAS A SECTORES INDUSTRIALES

	LUX	B	I	GR	IRL	A	E	P	F	H	RU	D	CEE 12
a)	4,1 (6,0)	3,2 (4,1)	3,1 (4,0)	3,1 (2,5)	2,7 (4,0)	2,5 (2,5)	2,3 (—)	2,3 (—)	2,0 (2,7)	1,3 (1,5)	1,1 (1,8)	1,0 (1,3)	2,1 (2,8)
b)	1.283 (1.620)	1.061 (1.243)	998 (1.188)	362 (449)	662 (891)	942 (817)	521 (—)	175 (—)	726 (906)	454 (451)	261 (455)	334 (406)	687 (791)

## Notas:

a) Ayudas en porcentaje del PIB.

b) Ayudas en ecus por persona ocupada.

Media 1966-88, entre paréntesis media 1981-86.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

la barrera de la incertidumbre. ¿Tiene que competir la empresa sólo con rivales comerciales conocidos o tendrá que hacerlo también con los gobiernos que están tras éstos? Sólo las autoridades públicas pueden garantizar esta condición. En primer lugar, la propia Comisión tiene ya poderes para restringir las subvenciones estatales, incluso para prohibirlas en caso necesario.

Esto, sin embargo, ha de reforzarse con la voluntad demostrable de los Estados miembros, que deben probar su aceptación de estas reglas de juego en vez de entablar largas luchas políticas y procesales sobre los regímenes de subvenciones ilegales.

En la consecución de este objetivo se plantea una tensión sobre los gobiernos nacionales, cuyas acciones en favor de la competencia, para conseguir los beneficios del mercado único, chocarán con toda seguridad con los intereses y las reacciones defensivas de los trabajadores y empresas de los sectores más afectados por la competencia intracomunitaria, que presionarán para conseguir ayudas y subvenciones del Presupuesto.

Aunque la generalización de tales ayudas podría producir un efecto compensador que anulara sus efectos sobre la competencia, subsistirían los problemas derivados de las distorsiones en la asignación de recursos y del mal

uso de los recursos presupuestarios, que podrían ser dedicados a otros fines alternativos.

Para conocer la situación de las ayudas públicas específicas con efectos sobre la competencia, la Comisión de las Comunidades Europeas ha publicado dos encuestas, partiendo de la misma aproximación metodológica (Comisión, 1989b y 1990b), para cuantificar el nivel del gasto público orientado en esta dirección. La primera de estas encuestas abarca el período 1981-1986. La segunda de ellas, relativa al período 1986-1988, contiene, por primera vez, datos referentes a España y Portugal, países que no estaban incluidos en el primer trabajo.

El campo de estudio de dichos trabajos es el de las ayudas específicas que, procedentes de fondos públicos, se destinan a determinadas empresas o a la fabricación de determinados productos, y que pueden distorsionar la competencia y afectar al comercio entre estados miembros. Quedan excluidas las medidas generales de ayuda, entendiéndose como tales aquellas intervenciones públicas que repercutan de forma uniforme en todos los sectores económicos, y

cuyo objetivo específico no sea favorecer a determinadas empresas o sectores (Comisión, 1989b, página 5).

Realizaremos el análisis del gasto en subvenciones que distorsiona la competencia comunitaria utilizando los datos de las dos encuestas comunitarias citadas, y examinando cuatro aspectos fundamentales:

- Volumen alcanzado por este tipo de ayudas en relación al PIB de cada país y al gasto comunitario.
- Sectores en los que las ayudas específicas tienen una mayor importancia.
- Modalidades que reviste el apoyo sectorial.
- Importancia de las medidas de ayuda en relación al gasto público agregado de cada país.

Lo primero que debe constatare, cuando se observan las ayudas específicas al sector manufacturero, es la apreciable importancia que alcanzan en el conjunto de la CEE (cuadro número 8). Si bien se observa un ligero decrecimiento en el período 1986-1988 (2,2 por 100 del PIB para el conjunto de la Comunidad), respecto al período

CUADRO N.º 9

**COMPARACION DEL VOLUMEN DE AYUDAS**  
(Miles de millones de ecus)

	A	I	F	RU	E	B	H	GR	D	P	IRL	LUX	CEE 12
a)	23,9 (20,5)	20,6 (24,2)	15,3 (19,1)	6,6 (10,8)	5,9 (—)	3,9 (4,4)	2,4 (2,3)	1,3 (1,6)	0,9 (1,0)	0,7 (—)	0,7 (1,0)	0,2 (0,3)	82,3 (*) (85,2)
b)	4,8 (3,5)	5,2 (5,0)	6,7 (5,1)	3,1 (3,0)	1,8 (—)	0,9 (0,9)	3,1 (1,9)	1,9 (2,0)	1,2 (1,0)	0,7 (—)	1,5 (1,3)	0,0 (0,0)	24,1 (23,7)

## Notas:

(\*) CEE 10 - 76,2.

a) Ayudas nacionales a sectores industriales.

b) Intervención comunitaria.

Media 1986-88, entre paréntesis media 1981-86.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

1981-1986 (2,8 por 100 del PIB), detrás del cual están sin duda los efectos de la recuperación económica de finales de los ochenta, las ayudas llegan a alcanzar un monto superior al 3 por 100 del PIB en cuatro países comunitarios (Luxemburgo, Bélgica, Italia y Grecia) para el período más reciente. La evolución por países responde, en general, al mismo perfil descendente que la del conjunto comunitario, siendo las únicas excepciones en este sentido Alemania, que mantiene invariable el importe de las ayudas (2,5 por 100 del PIB) y Grecia, que es el único país en el cual las ayudas aumentan, pasando del 2,5 por 100 del PIB, como valor medio del período 1981-1986, al 3,1 por 100 para los años 1986-1988.

Si se compara el gasto nacional de apoyo a los sectores industriales con el gasto asociado a la intervención comunitaria en cada país (cuadro n.º 9), se observa la existencia de dos bloques en la CEE. Están, por un lado, todos los países pequeños de la Comunidad (con la sola excepción de Luxemburgo), en los cuales el gasto nacional de ayuda a sectores específicos es equivalente al gasto comunitario (Por-

tugal) o inferior a éste (Bélgica, Países Bajos, Grecia, Dinamarca e Irlanda).

En el caso opuesto se encuentran los países de mayor dimensión, en los cuales el gasto de intervención comunitaria supone una proporción respecto al gasto nacional de apoyo que oscila entre el 20 por 100 de Alemania y el 46,9 por 100 del Reino Unido, siendo los valores intermedios del 25,2 por 100 (Italia), 30,5 por 100 (España) y 43,8 por 100 (Francia).

Puede constatarse que, aunque todo el gasto de intervención comunitaria estuviera destinado a facilitar la cohesión económica, su volumen global (de 24.100 millones de ecus), sería sólo el 29,2 por 100 del gasto agregado de ayudas específicas que distorsiona la competencia y constituye una traba para la realización del mercado único.

Si de la comparación agregada pasamos a un análisis más detallado por sectores, las cifras del cuadro n.º 10 indican que el sector en que más se hace notar el peso de las ayudas específicas distorsionadoras de la competencia es el de la construcción naval, donde nos encontramos, al lado

de países que no tienen establecidas ayudas al sector, con otros en los que son de gran volumen, como el caso de Francia (68 por 100), o de importancia apreciable, como sucede en Italia (28,2 por 100), Reino Unido (25 por 100), España (17,5 por 100), Alemania (16,6 por 100) y Bélgica (12,9 por 100).

Por el contrario, en el sector siderúrgico las ayudas han sido prácticamente eliminadas en el período 1986-1988, y de ahí que, incluso, en el segundo informe sobre ayudas estatales a sectores específicos se haya eliminado la información desagregada para este sector (Comisión, 1990b, nota (18) de la pág. 20).

Si excluimos el sector de la construcción naval, que es aquel en que las ayudas específicas tienen una mayor dimensión, se constata también la tendencia a un ligero decrecimiento del peso de las ayudas, que pasan del 4,8 al 4 por 100 del VAB del sector manufacturero, si consideramos el conjunto de la CEE, o del 4 al 3,8 por 100 del VAB, si se excluye siderurgia y construcción naval.

Hay que destacar que la posición de España respecto a la me-

CUADRO N.º 10

## AYUDAS A SECTORES COMO PORCENTAJE DE SU VALOR AÑADIDO BRUTO

	GR	P	I	IRL	E	B	F	H	A	RU	LUX	D	CEE 12
Ayudas al sector manufacturero, en porcentaje del valor añadido bruto (VAB) .....	15,5 (12,9)	8,3 (—)	6,7 (9,5)	6,1 (7,9)	5,3 (—)	4,4 (6,4)	3,7 (4,9)	3,3 (4,1)	2,7 (3,0)	2,7 (3,8)	2,3 (7,3)	2,0 (2,8)	4,0 (4,8)
Ayudas al sector manufacturero, excluidas siderurgia y construcción naval, en porcentaje del VAB.	16,4 (13,9)	8,1 (—)	6,5 (8,2)	6,2 (7,3)	3,7 (—)	4,6 (4,5)	3,5 (3,6)	3,5 (4,1)	2,7 (2,9)	2,5 (2,9)	4,4 (3,5)	1,6 (2,8)	3,8 (4,0)
Ayudas a la construcción naval, en porcentaje del VAB .....	0 (—)	n.d. (—)	28,2 (45,9)	0 (—)	17,5 (—)	12,3 (27,7)	68,0 (56,6)	3,8 (10,7)	16,6 (12,3)	25,0 (21,6)	0 (0)	7,8 (33,8)	— (—)

Nota:

Media 1986-88, entre paréntesis media 1981-86.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

dia comunitaria difiere de manera apreciable según cuál sea el criterio de referencia. Nuestro país se encuentra ligeramente por debajo de la media comunitaria, si la comparación se hace excluyendo siderurgia y construcción naval. Por el contrario, existe una apreciable desviación al alza sobre la media comunitaria si consideramos todo el sector manufacturero. Como es obvio, la diferencia la marcan las subvenciones a la construcción naval, cuya reestructuración comenzó en España con apreciable retraso sobre el resto de países comunitarios, tal como se señala en los propios documentos comunitarios y en otros trabajos (De las Heras, 1991, pág. 67).

Los mecanismos específicos de apoyo a empresas o productos se encuadran en cuatro grupos distintos, en razón de su naturaleza. Cada grupo aparece en el cuadro n.º 11 precedido de las letras A, B, C ó D, y seguido de los números 1 ó 2, según se trate de un gasto directo procedente del presupuesto (1) o de un gasto fiscal (2). (Véase cuadro n.º 11).

**Grupo A**

Están encuadradas en esta categoría aquellas ayudas en las cuales el beneficio para el receptor equivale al importe de la ayuda concedida.

Se distinguen las ayudas directas del Presupuesto, en forma de subvenciones (A.1), y las ayudas concedidas como gasto fiscal, debido a bonificaciones impositivas o de cotización a la seguridad social (A.2).

**Grupo B**

Incluye aquellas participaciones en el capital (incluidas conversiones de deuda) que se consideran equivalentes a transferencias financieras, debido a que el sector público no opera como lo haría un inversor privado que tuviera en cuenta las condiciones normales del mercado.

Aunque este tipo de ayudas podrían haberse agregado a la categoría A.1, la Comisión de las Comunidades Europeas ha optado por considerarlas de forma individualizada.

**Grupo C**

En este caso, las ayudas específicas provienen del interés ahorrado por los beneficiarios, bien procedente de préstamos sin interés (C.1), o bien de un aplazamiento en sus pagos impositivos (C.2).

**Grupo D**

Esta última categoría abarca las garantías y avales prestados en favor de sectores específicos.

Puede comprobarse que, con la única excepción del caso francés, la mayor parte de las ayudas específicas revisten la forma de subvenciones directas (modalidad predominante) o de reducciones impositivas (modalidad utilizada más intensamente en Alemania y, en menor medida, en Italia y Países Bajos).

Respecto a las tomas de participación en el capital, el segundo informe de la Comisión (Comisión, 1990 b, págs. 26-27) destaca que se trata de una modalidad de ayuda utilizada, esporádicamente, para grandes operaciones

CUADRO N.º 11  
**COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS AYUDAS AL SECTOR MANUFACTURERO  
 (SIDERURGIA Y CONSTRUCCION NAVAL)  
 (Media 1986-88)**

	B	D	A	GR	E	F	IRL	I	LUX	H	P	RU
A.1. Subvenciones .....	61	70	30	88	78	33	52	54	68	64	26	69
A.2. Reducciones de impuestos .....	11	0	55	0	0	12	37	36	9	30	60	3
<b>TOTAL A .....</b>	<b>72</b>	<b>70</b>	<b>85</b>	<b>88</b>	<b>78</b>	<b>45</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>77</b>	<b>94</b>	<b>86</b>	<b>72</b>
B.1. Participaciones en el capital .....	6	0	(*)	9	19	18	6	7	5	0	12	16
C.1. Préstamos bonificados .....	12	29	6	0	2	15	1	3	18	6	2	7
C.2. Impuestos diferidos .....	0	0	8	0	0	4	0	0	0	0	0	3
<b>TOTAL C .....</b>	<b>12</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>10</b>
D.1. Garantías .....	10	1	1	—	1	19	4	0	0	0	0	2
	<b>100</b>											

(\*) No se dispone de datos respecto a las participaciones en capital para Alemania, aunque se considera que este componente tiene una importancia muy reducida.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

puntuales de reestructuración o inyección de capital previa a la privatización (por lo cual, presenta mayor variabilidad entre países), y que además es una de las formas de intervención menos transparentes. Esta última observación es también extensible al ahorro de intereses a consecuencia de préstamos bonificados (C.1) o diferimiento en los pagos impositivos (C.2), que sólo representan una proporción importante de las ayudas totales en Dinamarca (29 por 100), Francia (19 por 100) y Luxemburgo (18 por 100), debiendo tenerse en cuenta además que la propia Comisión advierte de que el elemento de ayuda correspondiente a los préstamos bonificados probablemente está subestimado en algunos países.

Las ayudas procedentes de garantías y avales —relacionadas principalmente con operaciones de reestructuración, apoyo a pe-

queñas y medianas empresas, y a exportaciones— sólo alcanzan una importancia apreciable en Francia (19 por 100) y Bélgica (10 por 100).

Comparado con el resto de países comunitarios, España presenta perfiles específicos en cuanto que es el país en el que las ayudas instrumentadas mediante participaciones en el capital alcanzan un mayor nivel. Al estar asociadas estas ayudas a operaciones coyunturales de salvamento, puede deducirse de ello que, de cara al futuro, existe una mayor flexibilidad para reducir su volumen.

La necesidad de reducir las ayudas específicas para no distorsionar el funcionamiento del mercado único exige a los responsables del sector público de los países comunitarios un esfuerzo que puede graduarse en función de la importancia que es-

tas ayudas tengan en relación al gasto público total.

El cuadro n.º 12 muestra dicha magnitud, referida tanto al gasto total del sector público (punto de referencia del segundo informe de la Comisión) como al gasto de la Administración central (primer informe). De los dos criterios de referencia, el más válido parece el del gasto total del sector público, puesto que, de otro modo, la comparación resultaría sesgada en función del grado de descentralización del gasto público, lo que conduciría a porcentajes mayores para los países con estructura federal.

A la cabeza, en cuanto a la proporción de ayudas, figura Luxemburgo (8 por 100), seguido de Bélgica, Grecia, Italia y España, países en los cuales el nivel de ayudas alcanza el 6 por 100 del gasto público total.

En una posición intermedia, se

CUADRO N.º 12

AYUDAS A LOS SECTORES INDUSTRIALES COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO

	PORCENTAJE DE GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL							PORCENTAJE DE GASTO DEL SECTOR PÚBLICO	
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Promedio 1981-86	Promedio 1986-88	
								I (B)	II
Bélgica .....	10,58	9,88	10,19	9,75	10,41	8,80	9,91	8,96 (*) a	6
Dinamarca.....	4,09	4,10	3,62	2,87	2,61	2,26	3,16	2,89 (*) a	2
Alemania .....	9,72	9,89	9,82	10,19	10,41	10,37	10,08	9,05 (*) a	5
Grecia .....								n.d.	6
Francia .....	12,15	11,26	11,43	11,18	11,35	9,03	10,95	7,89 (**) a	4
Irlanda .....	12,95	11,35	12,05	10,55	12,89	11,39	9,00 (A)	5,74 (*) b	5
Italia .....	13,80	15,10	17,58	15,89	14,31	14,09	11,00 (A)	7,31 (*) a	6
Luxemburgo.	21,84	15,54	23,34	17,66	25,28	11,17	18,80	12,84 (*) a	8
Holanda .....	4,45	4,34	4,00	4,46	3,91	3,63	4,12	3,42 (**) a	2
Reino Unido.	5,81	5,87	5,53	6,79	4,36	3,75	5,27	3,81 (*) a	3
España .....								11,04 (*) b	6
Portugal .....								6,10 (*) c	5

(A) En los datos de Italia e Irlanda, el promedio 1981-86 corresponde a las cifras revisadas, según Anexo I del documento Comisión (1990b). (La revisión sólo muestra el cambio en las cifras promedio y no en los datos anuales).

(B) Tal como se indica en Comisión de las Comunidades Europeas (1990b), pág. 24, los datos relativos al peso de las ayudas respecto al total del gasto público no son comparables entre el segundo informe, que muestra su peso porcentual respecto al gasto agregado del sector público (s60), y el primero, que ofrece el peso porcentual en relación al gasto de la Administración central (s61).

Los datos de la columna II (Promedio 1986-88) reproducen los de la segunda encuesta sobre ayudas a sectores industriales en los países de la CEE, que están calculados sobre el gasto total del sector público. A efectos ilustrativos, la columna anterior muestra los porcentajes sobre el gasto de la Administración central, según la proporción entre ambas magnitudes en la fecha más reciente.

(\*) Gastos corrientes y de capital, { a: 1987  
 (\*\*) Gastos totales, { b: 1986  
 c: 1985

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1989, b; 1990, a, y 1990, b). Elaboración propia.

sitúan Alemania, Irlanda y Portugal (5 por 100), seguidos de cerca por Francia (4 por 100). Los países con menor nivel de ayudas son el Reino Unido (3 por 100), y Dinamarca y los Países Bajos, con sólo un 2 por 100.

La preservación de la competencia en el ámbito del mercado único supone, por tanto, una limitación al gasto nacional de los países comunitarios, limitación que alcanza los límites que se acaban de comentar.

Paralelamente, la exigencia comunitaria de reducción de las categorías de gasto de apoyo a sectores específicos ofrece la oportunidad a los distintos países de proceder a una reordenación paulatina del gasto, de modo que, en un contexto general de esta-

bilización del gasto agregado, puedan dirigirse recursos hacia la mejora de infraestructuras y la prestación de servicios públicos esenciales con carencias.

Por otra parte, la conexión de las políticas de gasto comunitarias y nacionales es imprescindible para eliminar paulatinamente las ayudas distorsionadoras de la competencia.

Profundizar en la reforma de los fondos estructurales europeos, de forma que se reduzca el peso de los gastos agrícolas y se aseguren recursos suficientes a los otros fondos, para compensar a las regiones que sufran el impacto del mercado único, debe considerarse un objetivo prioritario. De este modo, si la atención a las regiones o sectores desfa-

vorecidos por el proceso de integración económica pasa a ser una competencia del Presupuesto comunitario atendida con suficientes recursos, se conseguirá hurtar de los presupuestos nacionales este objetivo, sustrayendo estas competencias de gasto del lugar donde es más fácil que las presiones de los grupos de interés puedan tener mayor fuerza.

**VI. EL GASTO SOCIAL Y LOS PROBLEMAS DERIVADOS DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO**

A largo plazo, la tendencia más previsible de gasto, en el contexto comunitario, es la del alza

del gasto social que va a provocar el acelerado proceso de envejecimiento demográfico que se producirá con el cambio de siglo.

Con la única excepción de Irlanda, en los países de la CEE la población mayor de 65 años supondrá, para el año 2040, entre un quinto (20,4 por 100 en Portugal y Reino Unido) y más de un cuarto (27,6 en la RFA) de la población total (Monasterio, 1989, pág. 245). Este drástico cambio en la pirámide poblacional tendrá repercusiones claras sobre las políticas de gasto, y en especial sobre el gasto en pensiones y el dedicado a sanidad.

Bajo el régimen financiero de reparto, que es el que utilizan los sistemas públicos de pensiones en la CEE, los cambios demográficos y el aumento en la relación de dependencia (cociente pasivos/activos) significan un gasto creciente de forma ininterrumpida.

En ausencia de reformas en los sistemas de seguridad social, los problemas de financiación de las pensiones acabarán recayendo sobre el sistema fiscal y afectando al proceso de armonización impositiva. Este efecto se producirá antes en aquellos países con un sistema de pensiones universal, financiado con cargo a los ingresos impositivos generales, que en aquellos otros de tipo profesional, cuya financiación corre a cargo de cotizaciones sociales, porque en éstos últimos las presiones sobre el Presupuesto se producen de forma indirecta.

A grandes rasgos, los cambios institucionales en los sistemas de seguridad social pueden tratar de influir en el gasto «vía precios» o «vía cantidades».

Las actuaciones «vía precios»

se producirían alterando el valor de la pensión inicial o la política de revalorizaciones automáticas. Las medidas «vía cantidades» pasarían por cambiar los requisitos para acceder a una pensión, de forma que la conversión de trabajadores en pensionistas se produjera de forma más lenta. Las medidas propuestas en esta dirección son el aplazamiento en la edad de jubilación o el arbitrar fórmulas que permitan un retiro más flexible y por etapas.

Además, el proceso general de envejecimiento se va a ver acompañado de un aumento notable en el número de personas mayores de ochenta años, los llamados «grandes ancianos». Las personas situadas en este grupo de edad originan un gasto en sanidad entre tres y cuatro veces superior al del asegurado medio, por lo que los cambios en la distribución por edades de la población van a influir también sobre el gasto sanitario.

Las tensiones que plantea en el futuro el gasto de pensiones serán función de la situación económica general, puesto que una etapa de prosperidad económica en Europa no tendrá por qué verse cortada por el descenso en la natalidad, dado que la población ocupada podría aumentar merced a un aumento en la tasa de actividad femenina o a la emigración procedente del Este de Europa o del Norte de África (Golini *et al.*, 1990, págs. 27-36).

Sin embargo, sería una mala política combatir la certeza del envejecimiento demográfico y sus efectos sobre el gasto en las próximas décadas a base solamente de la esperanza en que una ola futura de prosperidad económica aumente el rendimiento de los sistemas de reparto. Dado que la magnitud alcanzada por

los sistemas de seguridad social hará que sus desequilibrios se transmitan a todo el sector público y puedan afectar al proceso de armonización fiscal, sería conveniente adoptar un enfoque comunitario para resolver un problema que se plantea con rasgos comunes en los países de la CEE.

## VII. CONCLUSIONES Y CONSECUENCIAS SOBRE LA POLÍTICA DE GASTO

Las consecuencias del mercado único en materia de gasto público se derivan tanto del proceso de armonización fiscal y del funcionamiento del SME como de condicionantes propios del lado del gasto.

Debido a las tendencias recientes del gasto, y a las limitaciones que pueden derivarse de la armonización y competencia fiscales, en el futuro próximo cabe pensar en una estabilización en el tamaño del sector público dentro de la Europa comunitaria.

Por debajo de esta tendencia general, cabe señalar que deberían caer a medio plazo los gastos del servicio de la deuda y las subvenciones distorsionadoras de la competencia, a la vez que aumentan los recursos (tanto nacionales como comunitarios) destinados al desarrollo de las regiones europeas económicamente atrasadas. A largo plazo, el fenómeno más destacable es el de la necesidad de atender a un gasto en pensiones que crecerá debido al fenómeno del envejecimiento.

Respecto a la economía española, la prioridad básica, en la perspectiva de la integración económica en la Europa comunitaria, es la de continuar en la senda de

CUADRO N.º 13

**PIB RELATIVO PER CAPITA**  
(Media CEE 12 = 100)

	1960	1975	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)	1992 (*)
Grecia .....	38,7	57,4	56,8	55,8	54,2	54,3	54,1	53,4	52,8	52,4
España .....	59,6	81,1	71,8	72,2	73,9	74,7	75,9	76,7	77,1	77,8
Irlanda .....	60,8	62,8	65,2	63,5	64,9	65,2	67,2	68,8	69,2	70,4
Portugal .....	38,8	52,3	52,1	52,7	53,8	54,0	55,2	56,2	56,9	57,7
EUR 4 .....	52,7	71,8	65,9	66,0	67,1	67,6	68,7	69,3	69,6	70,2

(\*) Previsiones noviembre 1990.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

crecimiento estable y equilibrado que nos acerque a los niveles medios de renta de la CEE. El cuadro n.º 13 muestra cuál es la distancia que nos separa de la renta media comunitaria, y en qué medida el diferencial se ha reducido en el transcurso de los últimos años. Entre el grupo de países de menor nivel de renta de la CEE, España es el que se encuentra a la cabeza, pero, a diferencia de Irlanda y Portugal, aún no hemos logrado recuperar la posición relativa de 1975, lo cual es buena muestra de la amplitud de la crisis económica en nuestro país. (El caso griego es la excepción del grupo, al ser el único país que se aleja de la media comunitaria).

Por lo que respecta al gasto público, una política al servicio de esta finalidad debe tener en cuenta cuál es la posición relativa de partida del sector público español y cuáles son las tendencias del gasto público en la Europa comunitaria.

En lo que respecta a la situación presupuestaria, España se encuentra en una situación relativamente saneada si la comparamos con la media comunitaria. Hay que alertar, sin embargo, sobre los peligros del rebrote del

déficit que han surgido en 1990, que han conducido a una situación presupuestaria más deteriorada que la prevista, tanto en el conjunto de la CEE como en España. Por lo tanto, hay que perseverar en la política de reducción del déficit y de la inflación, ya que los objetivos internos y comunitarios resultan plenamente coincidentes en este sentido. El acuerdo institucional referente a la reforma de los fondos estructurales ofrece una magnífica oportunidad a nuestro país de beneficiarse de la financiación comunitaria para paliar las deficiencias en materia de infraestructuras y capital humano, especialmente en las nueve comunidades autónomas españolas que han sido calificadas como objetivo número 1 por la Comunidad Europea. Esta coyuntura favorable para nuestro país no debe hacer olvidar que la magnitud de nuestras carencias reclama una orientación del gasto nacional en esa misma dirección, puesto que, además de que existen regiones no incluidas en el objetivo n.º 1, en las que lo están tampoco resulta suficiente adoptar una política pasiva de cofinanciación de la intervención comunitaria.

Por lo que respecta a la paula-

tina reducción de las ayudas específicas distorsionadoras de la competencia, el segundo informe de la Comisión sobre esta materia, que incluye por primera vez a Portugal y España, muestra que España se encuentra entre el grupo de países en los que el volumen de ayudas es elevado, tanto por su peso respecto al PIB como por la proporción que absorben del gasto del sector público. Sin embargo, dado que esta posición de España resulta de los datos del período 1986-1988, que están influenciados por la tardía reestructuración de los sectores siderúrgico y de construcción naval (como se reconoce en los propios documentos comunitarios), la progresiva eliminación de este tipo de subvenciones específicas no debe suponer obstáculos mayores que en el resto de países comunitarios. Paralelamente, esta política ofrece la ocasión de reorientar el gasto público nacional en la dirección que se juzga adecuada tanto por las autoridades nacionales como por las comunitarias.

Respecto a los problemas de incremento del gasto de la seguridad social suscitados por el envejecimiento demográfico, nuestra situación es común a la del

resto de los países comunitarios. El pasado reciente muestra la oposición de los agentes sociales, especialmente los sindicatos, a aceptar cambios en el sistema de seguridad social. Por ello, una política comunitaria de explicación de los retos a que se enfrentan los sistemas de protección social y de discusión de las posibles soluciones podría propiciar un enfoque más abierto del tema.

## NOTAS

(1) Esta distinción temporal es subrayada en diversos documentos comunitarios que analizan la política presupuestaria en la CEE. Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1989a; 1990d, y 1991b).

(2) Existe una abundante literatura acerca de la reforma de los fondos estructurales de 1988. Aparte de la propia norma comunitaria que regula este punto (el Reglamento del Consejo 2052/88, de junio de 1988), pueden consultarse los trabajos recogidos en el volumen colectivo *La política regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, en especial los capítulos 3 y 4.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDEL, Norbert (1990), «Public finance and trade; the European Community», en Vito TANZI (ed.), *Public finance, trade and development* (Proceedings of the 44th Congress of the International Institute of Public Finance), Wayne State University Press, Detroit, págs. 171-189.
- BACCHETTA, P., y CAMINAL, R. (1990), «Política macroeconómica y mercado único», *Hacienda Pública Española*, monografía n.º 1, páginas 31-43.
- BARRE, Raymond (1989), «Principales problemas de la política económica y fiscal europea», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 41, páginas 10-18.
- BORRELL, José, y ZABALZA, Antonio (1990), «El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial: un instrumento de política regional», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 2, páginas 229-247.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989a), «Les finances publiques et la politique budgétaire dans la Communauté», *Economie Européenne*, n.º 42, diciembre, págs. 147-283.
- (1989b), *Primera encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Bruselas.
- (1990a), *La nueva economía europea de 1992*, Bruselas.
- (1990b), *Second Rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne*, Bruselas, julio.
- (1990c), «Convergence économique dans

la Communauté», *Economie Européenne*, número 46, diciembre, págs. 139-159.

- (1990d), «Les politiques budgétaires au cours de la première étape de L'UEM», *Economie Européenne*, n.º 46, diciembre, págs. 163-177.
- (1990e), *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El Presupuesto europeo tras la reforma de 1988*, Bruselas.
- (1991a), *Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los fondos estructurales*, Bruselas.
- (1991b), *Ex-ante and ex-post comparisons of the 1990 budgetary performances and policies and evaluation of present developments and perspectives in the European Community*, Bruselas.

DE LAS HERAS, Alfonso (1991), «Reflexiones sobre la situación de las ayudas de Estado al sector industrial en España y en el contexto comunitario», *Presupuesto y Gasto Público*, número 3.

EUROSTAT (1990), *General government accounts and statistics (1970-1987)*, Bruselas.

GOLINI, Antonio, et al. (1990), *Las transformaciones de la población en Europa. Perspectivas y problemas demográficos y sociales*, Instituto de Investigaciones sobre la Población del CNR, Roma, mimeo.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (1990), «El papel del sector público en España: de la crisis económica al mercado único europeo», *Documentos de Trabajo*, Fundación FIES-CECA, n.º 58.

LAGARES, Manuel (1988), «Niveles de cobertura del gasto público en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 37, págs. 150-174.

LASHERAS, Miguel (1990), «La armonización de la fiscalidad directa y la libre circulación de capitales: los incentivos a competir con la tributación del ahorro», *Hacienda Pública Española*, monografía n.º 1, págs. 87-111.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1988), *Escenario macroeconómico y presupuestario 1989-1992*.

— (1989), *La política regional en la Europa de los años 90*, Madrid.

MONASTERIO, Carlos (1989), «La financiación de la seguridad social en el marco de un sector público europeo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 41, págs. 239-250.

ROJO, Luis Angel (1989), «Las políticas económicas en el proceso de formación del mercado único», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 41, págs. 19-29.

ZARAGOZA, José (1989), «El futuro del Presupuesto comunitario. Los fondos estructurales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 41, páginas 181-190.