

LOS EFECTOS DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO

POR FERNANDO BECKER ZUAZÚA

«El comercio es la finalidad de la mayor parte de los contactos que tienen lugar entre las naciones civilizadas.

Tales contactos han sido siempre, y particularmente en la actualidad, una de las principales fuentes de progreso.»

JOHN STUART MILL
(1806-1873)

Principios de economía política

El Tratado de Roma tenía como misión esencial la creación de un Mercado Común. En su artículo tercero, se explicaban los distintos objetivos que iban a inspirar a la futura Comunidad Económica Europea (CEE): el desarrollo armónico de las actividades económicas, la expansión equilibrada, la estabilidad permanente, la elevación del nivel de vida y el estrechamiento de los vínculos entre los Estados miembros. Con la perspectiva que otorga el paso de más de treinta años, se puede afirmar que estos ambiciosos fines se han cubierto, aunque no por completo. La formación de la Comunidad Europea todavía se halla *in fieri*. La crisis de los años setenta y las dificultades del presupuesto comunitario dieron lugar a un marcado pesimismo, contrarrestado más tarde por el relanzamiento económico y por las nuevas incorporaciones de países a la Comunidad. Recientemente, los esfuerzos de A. Spinelli, Lord Cockfield y Jacques Delors culminaron en la aprobación del Acta Única Europea en 1986, que modifica los tratados constitutivos de la Comunidad.

Como ha señalado el presidente de la Comisión, Sr. Delors, ante la necesidad de poner a Europa en movimiento nada mejor que trazar una estrategia ensayada muchos años antes por Jean Monnet: establecer un motivo dinamizador y fijar un calendario para su logro. Así nació el objetivo de implantar en 1992 un mercado único europeo, libre de obstáculos a los intercambios, y punto de apoyo para una mayor cooperación entre los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas.

La construcción del gran mercado europeo —de más de 300 millones de personas— a finales de 1992 se conseguirá con la aplicación de las 300 medidas programáticas contenidas en el «Libro Blanco» para la consecución del mercado interior, presentado por el vicepresidente de la Comisión, Lord Cockfield, de 1985. Asimismo, para aplicar los contenidos de tales medidas se necesitaba un cambio en el procedimiento de toma de decisiones que propiciase una mayor agilidad por parte de los países miembros. A tal fin, se adoptó el Acta Única Europea, que supuso una importante reforma del Tratado de Roma. Según sus dictados, la mayor parte de las decisiones relativas a la creación del mercado único europeo podrían ser adoptadas por mayoría cualificada del Consejo de Ministros, sustituyendo a la anterior regla de la unanimidad. Además, los poderes del Parlamento serían fortalecidos y se buscaría lograr un desarrollo más homogéneo entre las distintas regiones europeas que mejorase la cohesión entre los miembros de la Comunidad. (1).

A medida que se acerca la fecha inicialmente marcada como objetivo para la consecución del mercado único, la preocupación por hacer verosímiles los ambiciosos proyectos expuestos en 1985 ha ido en aumento. Aunque el ideal de la intergración europea se ha movilizado, el ritmo es lento debido a que las trabas y obstáculos a la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales se minusvaloraron en un principio. A esta causa de retardo se ha sumado la ampliación en 1986 a dos nuevos socios, España y Portugal, con lo que las disparidades regionales han aumentado. Esta situación ha exigido incrementar los compromisos comunitarios para alcanzar un crecimiento cooperativo para Europa que reduzca al mínimo los costes de la integración para los países menos avanzados y distribuya eficientemente los beneficios del gran mercado de enero de 1993. El establecimiento de un espacio común interdependiente va a exigir una serie de política destinadas a posibilitar una mayor cohesión europea.

(1) Tanto el Acta Única Europea como el «Libro Blanco» para la consecución del mercado interior y diversos análisis críticos sobre el mismo se encuentran publicados en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 4/1986.

Los estudios realizados por encargo de la Comisión sobre el grado de cumplimiento del contenido del «Libro Blanco» de 1985 confirman que el programa se desarrolla con una cierta lentitud, ya que están por abordar las partes más delicadas del mismo. Esto en absoluto quiere decir que no se avance, ya que de las trescientas propuestas que contiene el «Libro Blanco» han sido aprobadas por el Consejo de Ministros 126, lo que equivale al 46 por 100 del objetivo marcado para 1993.

Sin embargo, queda todavía mucho que hacer, pues los avances se han realizado en aquellos aspectos que presentan menos dificultades, obviando los auténticos escollos de la unificación del mercado, tales como la supresión de las fronteras físicas para personas y mercancías, la armonización fiscal, la unión monetaria y la dimensión social del mercado interior.

Dado que se trata de una oportunidad única en la historia de Europa, no conviene caer en un apresuramiento que haga resurgir los viejos problemas del proteccionismo y de la falta de competencia. La meta, en definitiva, es lograr todo lo contrario. El bienestar de los ciudadanos comunitarios dependerá del funcionamiento de mercados abiertos y fuertemente competitivos tanto en el ámbito intracomunitario como frente al resto del mundo.

Son varios los especialistas económicos que están alertando sobre el peligro de que Europa se convierta en una fortaleza. Los cambios estructurales y los procesos de distribución que va a originar el mercado único pueden inducir a aquellos sectores o empresas que no se hubieran preparado para ello a reclamar medidas proteccionistas que les resguarden de la pérdida de sus ventajas comparativas frente a la competencia extranjera. Aunque por parte de las instituciones comunitarias la intención no sea crear una «fortaleza Europea», existen riesgos fundamentados en el comercio agrario, en el industrial y en el de servicios.

Problemas del avance de la integración económica europea

El principal éxito de los países que forman la Comunidad Europea ha sido la eliminación de los aranceles y de las restricciones cuantitativas que obstaculizaban los intercambios comerciales entre sí. Sin embargo, todavía persisten importantes barreras, introducidas algunas de ellas en los últimos años en sectores básicos de la economía, como por ejemplo la agricultura y el acero. La realidad ha demostrado que la integración ha sido insuficiente en la mayoría de los mercados de factores y de servicios. En la práctica, el aumento de la integración queda todavía pendiente y los beneficios que cabía esperar de la unión económica en Europa no se han conseguido en su totalidad.

Los motivos que explican el insuficiente desarrollo alcanzado son profundos y de gran complejidad. Obedecen a razones históricas y de filosofía económica. La reconstrucción de la economía europea en los años cuarenta se basó en no escasa medida en el modelo de planificación francesa, que veía necesario el dirigismo de la política de inversiones. No en vano fue precisamente Jean Monnet, hombre clave en la posterior integración europea, el impulsor de la planificación francesa. Para que el modelo de «inversión dirigida» fuera eficiente debía contar con una elevada protección frente al exterior y la posibilidad de acrecentar sus propias tecnologías industriales para salvar el atraso inicial. Este planteamiento está condenado al fracaso cuando se aspira a ocupar los primeros lugares del desarrollo económico mundial, ya que carece de un factor esencial: «la competencia».

Desde una perspectiva más de filosofía económica, conviene observar que los supuestos que sirvieron de inspiración para el diseño de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y de la política agraria se encuentran próximos a lo que F. Hayek denominó el «racionalismo constructivista», basado en la presunción de conocimientos, que puede traer consecuencias catastróficas, como lo demuestra la experiencia de los totalitarismos en el mundo. Por contra, la escuela austriaca, cercana a los principios económicos de los autores ingleses y escoceses del siglo XVIII, desarrolló otro modelo de pensar. En él se apuesta por los conocimientos derivados de las experiencias habidas en otros muchos casos, por la competencia como proceso de descubrimiento, por las fuerzas naturales de ordenación del mercado o por las señales de los precios de carácter anónimo, que inducen a eliminar estrangulamientos y a evitar el despilfarro de recursos. Este último planteamiento ha obtenido buenos resultados en épocas pasadas y presentes, como es el caso del Japón y de los nuevos países industriales del área del Pacífico. También es postulado por instituciones que han trabajado por una mayor internacionalización de la economía mundial, como es el caso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) o de la OCDE. En su base, el fin que se persigue es el libre comercio, que es el principio que alienta la consecución del mercado único europeo.

Otra de las causas que han retrasado el avance del proyecto europeo es que mientras se concedió suficiente influencia a las instituciones comunitarias, la integración de los mercados se desarrolló con gran facilidad en aquellos sectores en donde por razones objetivas podría producirse con una rapidez incluso superior a la esperada. De hecho, ello propició el desarme

arancelario para los productos manufacturados del interior y la creación de la Tarifa Exterior Común (TEC). El esfuerzo no fue desmesurado porque la adaptación no presentaba trabas importantes por plantearse entre seis países con grado de desarrollo industrial muy parecidos. En tales circunstancias, la mayor intensidad del libre comercio tiende a potenciar los intercambios intraindustriales y este proceso afecta muy levemente a la estructura global de toda la industria. Ello explica por qué fue posible implantar con mayor anticipación de lo esperado la unión aduanera en el sector industrial, que contó adicionalmente con el empuje que dicha actividad productiva tuvo durante la década de los sesenta. Una vez superado aquel momento, la integración europea se sumió en un permanente estancamiento. Las barreras comerciales no arancelarias obstaculizaban los intercambios de bienes y al tiempo se incrementaron las subvenciones. El Tratado de Roma comenzó a sufrir violaciones que fueron en aumento. Los datos revelan que si en 1974 las agresiones al Tratado motivaron 30 procedimientos judiciales, en 1985 se habían convertido en más de 500. Ello confirma que el proteccionismo se abrió paso de nuevo en el seno de la CEE.

Las sucesivas ampliaciones de la CEE por el Norte y por el Sur y las reducciones arancelarias con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) suavizaron las presiones proteccionistas en el centro de Europa, a lo que contribuyeron también las negociaciones internacionales celebradas en el GATT.

Pero lo anterior no quiere decir que la Comunidad en su conjunto no haya aplicado de forma creciente restricciones comerciales no arancelarias. La mayoría de los países han restringido los intercambios de textiles, acero, automóviles, maquinaria, productos farmacéuticos, vino, carne de bovino, cerezas y patatas. La protección se reviste de un gran número de modalidades, como fijación de precios mínimos, garantías bancarias, obstáculos administrativos en los trámites aduaneros, las normas y los estándares técnicos y las leyes que protegen al consumidor.

Una última causa que explica el retraso del proyecto europeo es la escasa influencia que ha tenido hasta ahora la integración económica del sector servicios, precisamente cuando se ha convertido en el eje fundamental del crecimiento económico de los países más avanzados. Esta tendencia viene impuesta por la propia dinámica de la economía mundial, que permite a determinados países en vías de desarrollo producir bienes industriales que con anterioridad solamente eran fabricados en las regiones más prósperas, a los precios de ayer. No es casualidad que el sector servicios incluya la

mayor parte de las actividades cuya liberación es necesaria para la implantación del gran mercado interior: los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros, el mercado de capitales, los seguros y las actividades de las profesiones liberales. Las dificultades para llevar a cabo la liberalización de estos apartados de la actividad económica provienen de las fortísimas regulaciones a que están sometidos estos sectores en los países miembros.

Barreras físicas, técnicas y fiscales

En las conclusiones básicas del «Libro Blanco» se refleja la necesidad de que se supriman numerosas barreras para que el gran mercado interior europeo de los años noventa sea realidad. Las barreras se han clasificado en tres grupos: físicas, técnicas y fiscales, aunque sin excluir otro tipo de obstáculos de naturaleza más imprecisa. Entre las primeras se incluyen las obstrucciones fronterizas dentro de la CEE, los controles aduaneros y la burocracia que todo esto lleva consigo. Las técnicas engloban las normativas sobre productos nacionales, reglamentos técnicos y legislación comercial y reglas sobre la contratación de compras públicas. Por su parte, las fiscales hacen referencia a los diferentes tipos de Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y a los impuestos indirectos.

No es sencillo identificar con absoluta certeza las barreras más nocivas para el mercado único. Las encuestas realizadas a los empresarios suelen calificar como más negativas las de origen administrativo y aduanero, seguidas de la existencia de hondas divergencias entre las normas y reglamentos nacionales. La intensidad de sus efectos depende de las propias características del sector afectado. Así, las empresas manufactureras están especialmente influidas por los trámites aduaneros, las diferencias observadas en las estructuras fiscales y en las normas técnicas. Los servicios se ven más perjudicados por los reglamentos que impiden la competencia, y determinadas actividades, como las telecomunicaciones o la energía, son muy sensibles al proteccionismo practicado en los contratos públicos.

Las razones que justifican las barreras fronterizas son principalmente la compensación del IVA, las diferencias entre divisas en el comercio agrario, los controles veterinarios a causa de normas sanitarias divergentes y las formalidades estadísticas. A ellas habría que añadir la vigencia de contingentes bilaterales y otras restricciones cuantitativas con países no pertenecientes a la CEE para determinados productos (por ejemplo textiles y automóviles). Los costes que deben afrontar las empresas y los Estados

por estas causas se estiman entre 13.000 y 14.000 millones de Ecus (Unidad Monetaria Europea), lo que supone más de un 2 por 100 del valor total de los intercambios. En las estimaciones realizadas, las peor paradas son las empresas y, entre ellas, las pequeñas y medianas. Además, en estos cálculos no se han incluido todas las operaciones que dejan de realizarse por la existencia de los controles fronterizos.

Los reglamentos y normas discordantes constituyen otro de los obstáculos de mayor relieve para el mercado europeo, según opiniones empresariales. Las disparidades entre los reglamentos técnicos y las normas nacionales impiden la explotación de las ventajas derivadas de un vasto mercado. Los grandes mercados requieren grandes empresas, pero este tipo de restricciones impone una lógica totalmente contraria. Las empresas de determinados sectores necesitan producir a mayor escala, para poder competir con la Comunidad, por lo que necesitan realizar mayores gastos de inversión destinados a ampliar la dimensión de la planta y a investigaciones e innovación tecnológicas. Sin embargo, la maraña de reglamentos y normas les obligan a acceder a mercados limitados o restringidos, desaprovechando los beneficios de un tamaño óptimo.

En la actualidad existen demasiadas normas en Europa, ya que las 100 especificaciones diferentes que había en la industria en 1983 se han incrementado por la iniciativa reguladora y de supuesta normalización. En este proceso han influido la necesidad de adaptación al progreso técnico y la mayor atención por la salud, la seguridad y el medio ambiente.

Resulta difícil, si no imposible, hacer una estimación aproximada de los costes que provocan las barreras técnicas en el sistema económico. Pero los cálculos específicos para algunos sectores concretos reflejan cifras muy altas, como es el caso del sector de las telecomunicaciones, que soporta un coste cercano a los 4.800 millones de Ecus por culpa de este tipo de reglamento.

La Comunidad ha seguido diferentes estrategias para suprimir las barreras técnicas del comercio. Los métodos utilizados con anterioridad a la aparición del «Libro Blanco» adolecían de excesiva lentitud, de manera que se necesitaba un nuevo enfoque. Así, a partir de 1985 se establecieron unos principios que capacitan al Consejo para elaborar normas técnicas por mayoría cualificada. En términos generales se distinguen dos posiciones en el seno de las instituciones comunitarias para resolver este problema. Por una parte están los partidarios de realizar la unificación antes de la supresión de los controles fronterizos, basándose en la certeza de que una comisión de expertos será suficientemente capaz de determinar qué norma

es la mejor. Enfrente se sitúan los que prevén una tendencia espontánea hacia la unificación, derivada de la competencia generada a partir de la supresión de las barreras aduaneras. Es muy probable que las normas que se fijen desde arriba sean correctas desde un punto de vista lógico y técnico, pero introducen rigideces que distorsionan el avance tecnológico, conduciéndole hacia el estancamiento de posibles innovaciones posteriores. Todo ello limita, aunque fuera temporalmente, la evolución del desarrollo técnico y la propia competitividad de la economía europea, si consideramos que en otras partes del mundo gozan de mayor libertad al respecto.

En las actuales circunstancias, las acciones comunitarias en este campo se desarrollan conforme a tres principios. Primero figura el reconocimiento mutuo, consistente en la presunción de que las mercancías producidas o comercializadas legalmente en un Estado miembro son válidas para el resto de los países miembros (en este sentido fue determinante la decisión del Alto Tribunal en el caso Cassis de Dijon en 1979). En segundo lugar se encuentra la armonización selectiva de normas europeas por los organismos técnicos competentes: el Comité Europeo de Normalización (CEN) y el Comité Europeo para la Normalización Electrónica (CENELEC). Estas instituciones se encargan de desarrollar normas comunes a toda la industria comunitaria, una vez han armonizado los requisitos esenciales. Finalmente, hay que citar el procedimiento de información mutua que obliga a notificar a la Comisión cualquier cambio en los reglamentos y normas antes de su puesta en marcha. Este último principio no descarta una posible diversidad reguladora en el ámbito comunitario, siempre que no se traduzca en un aumento del proteccionismo.

Si hay un tributo típicamente comunitario es, sin duda, el IVA. Su implantación en el ámbito de la CEE y la paralela supresión de toda una serie de impuestos sobre el consumo figuró desde el principio en el proceso de armonización fiscal. Esta figura impositiva no sólo sirve para gravar el conjunto de transacciones de consumo, sino que tiene amplios efectos recaudatorios. En este sentido, no cabe distinguirlo demasiado de los otros tributos de carácter directo, para los que siempre ha regido el principio del país de origen. En la práctica, el IVA es un impuesto sobre el consumo, que se restituye para el caso de la exportación, a sabiendas de que los bienes vendidos en otro país serán gravados por el IVA vigente allí. Ante esta situación el «Libro Blanco» en un claro intento de aproximar los tipos de IVA y los de los consumos específicos para facilitar la supresión de las trabas fiscales en frontera, formula dos soluciones a esta cuestión. Una primera, de carácter transitorio, consiste en recaudar el impuesto dentro del país para aquellas empresas que declaran IVA, lo que permite aplazar el pago del

impuesto a la importación hasta que el importador haga su declaración general del IVA. Y otra definitiva, que propone el acercamiento negociado de los diferentes tipos de IVA en unas bandas acordadas y un cambio en los principios sobre los que se basa la recaudación de este impuesto: esto es, los importadores pagarán el impuesto en el país exportador en vez de comprar sin IVA, y luego se reintegraría el impuesto al país de origen mediante un sistema de compensación entre administraciones tributarias. Ahora bien, lo anterior puede inducir a pensar que para eliminar las fronteras aduaneras es necesario armonizar el IVA. Pero esto no siempre es así, según nos enseña la teoría económica, pues las diferencias entre los distintos tipos impositivos del IVA tienden a ser compensados entre sí por otros impuestos, por los costes salariales o mediante ajustes de los tipos de cambio.

Cuestión distinta es la de las compras transfronterizas relativas a la supresión de las fronteras fiscales como consecuencia de los ajustes voluntarios de los tipos impositivos por los países que verían perjudicados sus ingresos. A este respecto cabe sugerir el caso de los EE.UU., donde las fronteras fiscales no han sido suprimidas y los gravámenes sobre ventas varían entre el 0 y el 7 por 100. La eliminación de estas barreras fiscales en frontera debería hacerse de tal manera que reduzca al mínimo la carga de la armonización de los impuestos indirectos.

Los mercados públicos son otra de las parcelas de la actividad económica comunitaria donde anida el proteccionismo. Su importancia ha sido evaluada, como mínimo, en torno a los 530.000 millones de Ecus anualmente, lo que representa alrededor del 15 por 100 del PIB comunitario. Los promedios de las cifras de importación de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del sector público están muy alejados respecto de las que registra el conjunto de la economía. Los estudios realizados ponen de relieve que los distintos Gobiernos de los países miembros de la Comunidad renuncian a ahorrar casi un 25 por 100 del valor de cada bien adquirido por no comprar a los precios más favorables ofrecidos por la competencia internacional.

En la actualidad existe una gran brecha entre la realidad económica y las apariencias legales. Las directivas comunitarias al respecto prescriben la forma en que han de realizarse las licitaciones públicas, ajustándolas a los principios de la competencia. Pero su eficacia es inexistente ya que se excluyen sectores claves de las adquisiciones nacionales por razones fundamentalmente estratégicas. Las compras que suelen estar más excluidas son la energía, los transportes, las telecomunicaciones y los

suministros de agua. La legislación sobre adquisiciones públicas carece de eficacia porque, entre otras razones, hay muchos métodos para escapar de las normas o para influir en la elección del proveedor, los precios no reflejan la competitividad de la oferta al estar distorsionados por los reglamentos nacionales distintos y en la mayor parte de los países europeos las compras están muy descentralizadas, lo que hace difícil la transparencia. Los Estados evitan la competencia por razones estratégicas (defensa, industria aeroespacial, telecomunicaciones), para sostener el empleo en sectores en declive, para apoyar industrial nacientes de alta tecnología, etc. El riesgo principal de mantener este proteccionismo es que muchas empresas de actividades clave están funcionando sin la especialización ni el tamaño necesarios para competir en mercados abiertos. Además del coste que ello supone para el conjunto de la Comunidad, se corre el peligro de que la « Europa de los doce » no se prepare para competir en unos mercados internacionales cada vez más eficientes y más duros. Si los países miembros progresan hacia una mayor competencia en el ámbito de las contrataciones públicas, se podría conseguir una reestructuración de sectores de gran importancia, como la energía, los equipos ferroviarios y maquinaria de oficina. Por último, la CEE se encontraría en una situación más cómoda para negociar mejoras en los tratados internacionales dentro del GATT.

El coste de la no Europa

Los diversos estudios realizados por comités de expertos a instancias de la Comisión son concluyentes. Los *informes Padoa-Schioppa, Cecchini, Catherwood* y otros evalúan en millones de Ecus el coste de no conseguir el mercado único europeo. Los perjuicios ocasionados por la actual fragmentación del mercado europeo revisten diferentes formas, pero fundamentalmente se refieren a los que desaparecerán en cuanto se eliminen las barreras y los derivados de la ineficiencia económica producida por la falta de competencia interna. Desde una perspectiva complementaria, los costes actuales son los beneficios que resultarán del logro del mercado único en 1993.

Los efectos inmediatos de la remoción de las barreras a los intercambios comerciales serían un aumento de la eficiencia y un mejor aprovechamiento de los recursos por las empresas. Además, se crearía un entorno más competitivo, que las estimularía a explotar nuevas oportunidades. La supresión de las trabas y la aparición de nuevos incentivos ocasionarán los siguientes efectos: mejora de las economías de escala ligadas al tamaño de

las empresas y, en general, de las unidades de producción; un aumento de la eficiencia y de la racionalidad de las empresas industriales y una estructura de precios más ajustada a los costes de producción; un ajuste industrial basado en un mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas proporcionado por el mercado único; un flujo de renovación tecnológica y de nuevos procesos y productos a consecuencia de la dinámica impuesta por la integración. Estos procesos liberan recursos hacia usos productivos alternativos, acercándose a su plena utilización. Así se lograría incrementar el consumo y la inversión de forma estable, consiguiendo aumentos en el empleo y en el bienestar económico neto.

A pesar de la prudencia que debe acompañar a cualquier estimación cuantitativa de los efectos económicos de la consecución del mercado único, lo cierto es que éstos resultan espectaculares. Los beneficios de la abolición de las barreras al comercio se mueven entre los 70.000 millones de Ecus, en la medición más pesimista, y los 190.000 millones de Ecus en las condiciones más favorables, lo que expresado en términos del PIB —1985— significaría alzas entre el 2,5 por 100 y el 6,5 por 100. En términos más generales, se conseguiría aumentar un punto porcentual cada año el producto interior de la Comunidad hasta 1993. También es necesario resaltar que estos cálculos no tienen en cuenta los posibles efectos dinámicos, que sin duda se producirían en un plazo más largo.

La creación de un mercado único de capitales en Europa se ha ido retrasando por las dificultades de hacerlo en una situación de acentuada volatilidad de los tipos de cambio. La eliminación de los controles de cambios se extendió progresivamente por toda la Comunidad desde que se adoptara en el Reino Unido en 1979. Pero la apertura de los mercados nacionales todavía ofrece grandes diferencias entre países. Mientras que en Alemania, Holanda y el Reino Unido están totalmente liberalizados, en Bélgica, Francia y Dinamarca han llegado a una liberalización menor y en los demás Estados miembros se mantiene un gran número de controles. La tendencia generalizada es hacia la supresión, pero a ello se oponen las evoluciones macroeconómicas divergentes que generan una gran resistencia a ceder autonomía nacional en el diseño y aplicación de la política monetaria. La integración de los mercados de capitales es un problema muy complejo, que tiene implicaciones variadas. El «Libro Blanco» subraya la necesidad de liberalizar los movimientos de capitales, de armonizar los reglamentos y disposiciones fiscales y de fomentar el desarrollo de las actividades de préstamos y crédito gestionadas directamente por las instituciones comunitarias.

La evolución de los mercados financieros está estrechamente relacionada con el Sistema Monetario Europeo (SME). La necesidad de reforzar lo que hasta ahora ha venido funcionando correctamente, aunque con altibajos, es reconocida con cierta generalidad en toda la Comunidad. A tenor de las estimaciones realizadas por los comités de expertos, las repercusiones de la unión monetaria serían muy favorables. Los beneficios que se han calculado como consecuencia de la implantación de una moneda única rondan los 10.000 millones de Ecus. Pero a juzgar por lo que se ahorraría tanto en el coste de las transacciones como en el volumen de los intercambios, excedería la cifra anteriormente indicada hasta acercarla a los 30.000 millones de Ecus. Otra de las razones que arguyen los especialistas es que a través de un SME reforzado y con una moneda única, Europa podría aspirar a desempeñar un papel de igualdad ante las dos monedas más importantes del mundo, el dólar norteamericano y el yen japonés. Todo ello redundaría en un sistema monetario internacional más estable, que favorecería los intercambios comerciales mundiales.

Ahora bien, cabe preguntarse si el mercado interior necesita una moneda propia y en consecuencia un banco central europeo. Los economistas que responden negativamente a esta cuestión señalan que, en caso necesario, el mercado creará por propia iniciativa una nueva moneda, o la elegirá entre las distintas divisas que componen el actual sistema monetario. El Ecu solamente podría desplazar a las monedas nacionales si su valor promete estabilidad. En este momento, para que los agentes económicos depositen su confianza en ella habría que proceder a una redefinición de la actual cesta de monedas, que incorpore las diferencias en los niveles de precios de los países miembros. De no ser así, la unidad de cuenta europea sería más débil que la más fuerte de las monedas de la cesta, como por ejemplo el marco alemán, y no se podría contrarrestar su mayor fuerza si no es recurriendo a medidas coactivas. En definitiva, la futura Ecu debería estar definida en unos términos que confieran absoluta estabilidad a su valor, porque de lo contrario no sería eficaz para los fines del mercado único.

Otro de los temas más espinosos a tratar es el de la Política Agraria Común (PAC). El crecimiento de los excedentes agrícolas durante los últimos años ha provocado un descenso de los precios y un aumento de las subvenciones a las exportaciones. Esta situación ha afectado negativamente al presupuesto comunitario, creando serios problemas de financiación. La opinión más generalizada reconoce la necesidad de llegar a un acuerdo para reducir los *stocks* excedentarios y adaptar la oferta a la demanda. La incapacidad del Consejo para adoptar decisiones en este sentido cuesta anualmente a los ciudadanos europeos más de 15.200 millones de Ecus, cifra ésta que no

evalúa el coste de las existencias invendibles. La solución pasa por liberalizar los precios y abrir el mercado a la competencia internacional. También sería deseable indemnizar a los agricultores por las pérdidas de patrimonio que pudieran sufrir a causa de los cambios que introduciría el nuevo sistema. Es más que probable que cualquier método que se escoja para compensar al sector agrario resultaría más barato para la Comunidad que el actual sistema de subvenciones. Ante el conjunto de cambios que son necesarios para lograr el objetivo del Acta Única, parece poco probable que las estructuras decisorias de las instituciones comunitarias tengan la suficiente fuerza y eficiencia para llevar a cabo las reformas que el gran mercado interior necesita. Es decir, el cambio económico debe ir acompañado por un cambio institucional que no estrangule el proyecto de la economía europea.

Los informes *Carherwood*, *Von Stauffenberg* y *Herman* han reflexionado sobre las consecuencias institucionales de la no Europa. En este sentido, recomiendan que las grandes decisiones no se tomen al margen del proceso legislativo, tal como requieren los principios democráticos. Los gobiernos pretenden preservar la capacidad de decisión en el seno del Consejo, dado que la legislación comunitaria debe ser sometida al voto de los parlamentos nacionales para que adquiera rango de derecho interno. La consecuencia más perjudicial es la ausencia del debate público, al ser los Gobiernos poco proclives a suscribir en el Consejo materias que puedan dar lugar a una fuerte controversia nacional.

Las deficiencias que presenta la organización del Consejo parecen ser importantes. La rotación cada seis meses de la presidencia, el derecho a veto sin proponer una solución alternativa, el escaso tiempo que pueden dedicarle sus miembros y la elevada mayoría que se requiere para adoptar medidas legislativas, le convierten en un órgano de baja eficiencia.

Por otra parte, la frecuencia con que se celebran elecciones en los doce Estados miembros reduce significativamente el lapso de tiempo para adoptar decisiones de gran envergadura.

Para mejorar el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento europeos, E. Noel propone que las enmiendas presentadas por el Parlamento podrían convertirse en decisión final por defecto, en caso de que el Consejo no las rechazara por mayoría simple. Este procedimiento mejoraría la adopción efectiva de decisiones.

Estas son algunas de las propuestas que se barajan para definir un marco institucional que proporcione la suficiente capacidad política para eliminar los costes de la no Europa.

Los informes disponibles sobre los beneficios reales y potenciales del mercado único son coincidentes en descubrir un escenario muy positivo. Cualquiera que sea el aspecto que se analice, los resultados serían favorables a medio plazo: la reactivación de la actividad económica aumentará en promedio un 4,5 por 100 del PIB. El efecto deflacionario se estima en una disminución de los precios al consumo en torno a un 6 por 100 de media. Los déficits públicos mejorarían en un porcentaje medio equivalente al 2,2 por 100 del PIB y la situación externa de la CEE lo haría en 1 por 100 del PIB. El empleo se vería favorecido por la creación de 1,8 millones de nuevos puestos de trabajo, aunque ello no supondría resolver el problema actual de desempleo que golpea a Europa.

La economía española ante el reto europeo

Las fases de mayor auge de la economía española en las últimas décadas ha coincidido con la apertura hacia el resto del mundo. Cuando el desarrollo económico se ha sustentado exclusivamente en el mercado interior, los resultados han sido más bien negativos, hasta el extremo de situar a la economía al borde de la quiebra. Precisamente eso fue lo ocurrido en la etapa comprendida entre 1939 y 1959, que se caracterizó por una acentuada autarquía. La situación se agravó de tal manera que fue necesaria la aplicación del Plan de Estabilización de 1959, que además de recortar el gasto global de la economía para acomodarlo a la renta, significó un cambio de estrategia. Ello supuso la aceptación de las ventajas de un modelo de desarrollo abierto, que nos llevaría a una integración paulatina en la economía mundial. A partir de entonces hemos vivido un proceso de progresiva apertura que, con altibajos, culmina en enero de 1986, fecha en la que nos incorporamos a la CEE, de acuerdo con un calendario de desmantelamiento arancelario que finaliza en 1992.

El alto potencial de crecimiento con que cuenta la economía española se ha movilizado a partir de nuestra entrada en el mercado comunitario. La diferencia de renta con los países más avanzados de la Comunidad que hace tan sólo unos pocos años parecía abismal, se ha ido reduciendo en los últimos ejercicios económicos a buen ritmo.

El ciclo expansivo de la economía internacional y en concreto el positivo impacto de la mejora de la relación real de intercambio derivada de la caída del precio del petróleo y de la cotización del dólar, unido a las favorables condiciones conseguidas gracias al ajuste realizado hasta 1985, ha permitido a la economía española aprovechar cumplidamente los beneficios de la integración en la Comunidad Europea. Fiel reflejo de ello es que el

crecimiento del PIB haya superado con creces al que en promedio ha registrado el conjunto de países comunitarios. Sin embargo, el crecimiento español es demasiado desequilibrado en favor de la demanda interna, lo que motiva, con el transcurso del tiempo, como la inflación y el déficit de la balanza por cuenta corriente, que amenazan la continuidad de la fase expansiva del ciclo.

En el horizonte más inmediato, la economía española ha de enfrentarse al desafío que supone el mercado único europeo cuando todavía no ha finalizado el período de adaptación previsto en el Tratado de Adhesión por el que nos incorporamos a la Comunidad. Es decir, que el esfuerzo de integración va a resultar todavía mayor en comparación con el que tendrán que afrontar los países miembros fundadores de la CEE, más habituados a desenvolverse en un medio ambiente de marcada competencia.

Aunque la primera fase de nuestra integración europea se haya saldado positivamente, la economía española no debe descuidar la preparación para el reto europeo que supone el mercado único de 1993. Y los indicios no son todo lo alentadores que debieran. El mercado es sinónimo de «competencia» y es dudoso que la política económica española esté haciendo todo lo que puede en la acomodación a las exigencias que se derivarán de ella. El signo más esperanzador al respecto procede del rápido aumento de la inversión empresarial, por lo que hay que examinar los cuidados para que persista en esa tendencia.

Los beneficios que el gran mercado proporcionará a los países miembros son de proporciones tales que escapan al análisis puramente cuantitativo. Pero, a tenor de lo que enseña la teoría de la integración, esos beneficios no llegarán a todos los países por igual, sino que se plantearán problemas de distribución. Resulta absolutamente necesario mejorar la competitividad de nuestros sectores económicos frente a nuestros socios comunitarios, a efectos de evitar una probable «absorción» de nuestra economía por la del resto de la Comunidad. El rebrote inflacionista, los altos tipos de interés, la creciente presión fiscal, la inmoderación salarial, la extraordinaria fortaleza del tipo de cambio de la peseta y el mantenimiento de rigideces en numerosos mercados básicos, son factores que suscitan inquietud en relación al correcto acercamiento de nuestra economía al objetivo de 1992.

Las empresas españolas no cuentan con todos los atributos necesarios para competir con éxito en el gran mercado europeo en igualdad de condiciones y aprovechando sus principales ventajas comparativas. A este respecto, hay que advertir que la política económica no está encaminada a lograr una efectiva moderación de los costes empresariales, tanto en la

vertiente de los salarios y de los costes financieros como en la de los impuestos, como tampoco está realizando las reformas estructurales necesarias.

Las propuestas del «Libro Blanco» sobre el mercado único europeo tienen un elevado contenido microeconómico. Los efectos favorables de la superación de la fragmentación del mercado europeo provienen de la superación de las barreras y, fundamentalmente, de la mayor eficiencia económica derivada del aumento de la competencia en el seno del mercado integrado europeo. Por eso, la mayoría de las actuaciones se encaminan por el lado de la oferta. Se espera que a largo plazo las empresas respondan al nuevo marco competitivo aumentando la producción, adquiriendo experiencia en la forma de producir con mayor eficacia, eliminando ineficiencias en la gestión y mejorando la capacidad de innovación. En esencia, se trata de conseguir una caída de los costes de producción y un incremento de la productividad que se materializarán en una reducción de los precios y en un mayor poder adquisitivo. Todo ello proporcionará a su vez los fundamentos macroeconómicos para luchar contra el desempleo sin estimular la inflación y para garantizar un crecimiento sostenido en el futuro.

El examen de los contenidos básicos de la política económica en España muestra que ésta ha obviado actuar preferentemente por la vía de la oferta. El crecimiento económico está sustentado en el dinamismo de la demanda interna, sin que la oferta global reaccione adecuadamente. Para domeñar las presiones inflacionistas se utiliza la política monetaria casi en solitario, a costa de elevar los tipos de interés y la cotización internacional de la peseta. Mientras, el sector público empresarial continúa concentrando importantes parcelas de la actividad económica, lo que contagia ineludiblemente su ineficiencia y expulsa a la iniciativa privada. Falta acometer con mayor decisión la desregulación y la privatización de los sectores claves para el futuro crecimiento de la economía, como el mercado laboral, los transportes, las comunicaciones y los mercados financieros, por citar sólo algunos ejemplos. El diseño de la política fiscal no es el adecuado para una coyuntura como la vivida por la economía española durante la segunda mitad de la década de los ochenta. En suma, no se está aprovechando suficientemente la oportunidad que brinda la buena marcha de la economía para mejorar la competitividad de las empresas y potenciar las ventas a los mercados exteriores.

La *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 4/1988, titulada *Los efectos del mercado único europeo*, analiza con amplitud las implicaciones de esta cuestión.