

Begoña Barruso Castillo

“La evolución de las finanzas públicas en la Unión Europea”

*Quaderns de Política Econòmica.*

*Revista electrònica. 2<sup>a</sup> època.*

*Vol. 8, Sept.- Dic. 2004*

Edita:



---

Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València  
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia  
FAX: 963828415 - WEB: [www.uv.es/poleco](http://www.uv.es/poleco)

---

ISSN: 1579 - 8151

# LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA.

*Begoña Barruso Castillo*

*Departamento de Economía General, Universidad San Pablo-CEU*  
[barruso.cee@ceu.es](mailto:barruso.cee@ceu.es)

## RESUMEN.

Tanto el cumplimiento de los dos criterios de convergencia fiscal que se incluyeron en el Tratado de Maastricht como los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento han obligado a los gobiernos nacionales de los países miembros a adoptar una serie de medidas de ajuste, tanto por el lado de los gastos públicos como por el de los ingresos. En este trabajo se analiza cuál ha sido la evolución experimentada por las cuentas públicas de los Estados miembros en las últimas tres décadas, atendiendo a los motivos que justifican esa evolución, y prestando especial atención a lo ocurrido a partir del año 1993, momento en el que se inicia el proceso de creación de la Unión Monetaria, con el objetivo de destacar cuáles son los cambios producidos por dicho proceso.

## 1. INTRODUCCIÓN.

El proceso de integración económica y monetaria que se está llevando a cabo en la Unión Europea (UE) ha tenido, tiene y tendrá importantes repercusiones en las finanzas públicas de los Estados miembros. Así, el cumplimiento de los dos criterios de convergencia fiscal que se incluyeron en el Tratado de Maastricht primero, y los requerimientos del PEC después, han obligado a los gobiernos nacionales de los países miembros a adoptar una serie de medidas concretas, tanto por el lado de los gastos públicos como por el de los ingresos.

Así, hasta hace poco, la mayoría de los estudios realizados a nivel de la UE se centraban en la cuantía del gasto público y no tanto en su composición. Sin embargo, las restricciones presupuestarias que existen actualmente hacen que cada vez adquiera una mayor importancia en qué se gasta. Y así, el Consejo Europeo de Lisboa, de Marzo de 2000, concluyó que había que buscar una composición adecuada del gasto público, de manera que se destinasen los recursos a políticas que mejoren el empleo y el crecimiento potencial de la economía (inversión pública, proyectos de I+D, educación, políticas activas del mercado de trabajo...).

También desde el punto de vista de los ingresos, en el año 2001, se establecieron como objetivos prioritarios de la política fiscal europea los siguientes:

- fomentar el empleo, reduciendo la elevada carga fiscal que recae sobre el factor trabajo
- garantizar la estabilidad de los ingresos fiscales, puesta en peligro por la desfiscalización del capital que se ha producido en los últimos años, y evitar que se produzca una pérdida inaceptable de ingresos por medio del arbitraje, la evasión o el fraude fiscal
- y garantizar el buen funcionamiento del Mercado Interior, lo que implica eliminar los obstáculos fiscales existentes, que impiden el ejercicio de las cuatro libertades básicas (libre circulación de personas, mercancías y capitales y libre prestación de servicios).

En este trabajo se analiza cuál ha sido la evolución experimentada por las cuentas públicas de los Estados miembros en las últimas tres décadas, atendiendo a los motivos que justifican esa evolución, y prestando especial atención a lo ocurrido a partir del año 1993 con el objetivo de destacar los cambios que se han producido fruto de la Unión Monetaria. Para

ello, el trabajo se estructura en tres partes claramente diferenciadas. En una primera, se aporta una visión general del comportamiento mantenido por los saldos presupuestarios de los Estados miembros desde el año 1970 hasta el momento actual. Y en las dos siguientes se analizan, de forma más detallada y por separado, los dos grandes componentes que lo determinan. Así, el segundo epígrafe se dedica al estudio del gasto público, mientras que el tercero se centra en el lado de los ingresos. El trabajo se cierra con una serie de conclusiones generales que se han extraído del estudio realizado.

## 2. EL DÉFICIT PÚBLICO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA.

### 2.1.- La evolución de los saldos presupuestarios en los países europeos.

En los últimos treinta años se ha producido un deterioro fuerte y generalizado de las finanzas públicas europeas. Así en el año 70, salvo en Bélgica (-2,1%), Irlanda (-3,9%), Italia (-3,3%) y Holanda (-1,5%), el resto de Estados miembros presentaban superávit. Se puede destacar el caso de Suecia (4,3%), Finlandia (4,2%), Portugal (2,9%), Luxemburgo (2,8%) y Reino Unido (2,6%) por ser los países que mostraban unas finanzas más saneadas. Sin embargo, salvo dos Estados, Luxemburgo y Finlandia, el resto han experimentado una evolución negativa de su saldo presupuestario en estas décadas, llegando en algunos casos a alcanzar niveles de déficit por encima de 10 o 12 puntos del PIB.

Desde un punto de vista global, podemos afirmar que las finanzas de los gobiernos europeos empezaron ya a deteriorarse en la década de los 70 y primeros años de los 80, pasando de un superávit de 0,5% del PIB en 1970 a un déficit del 4,1% en 1975 y del 5,0% en 1982. A partir de este año, y pese a que los presupuestos europeos se mantienen en general deficitarios, se observa un período de ligera contención del déficit, que se extiende hasta el año 1988, momento a partir del cual se vuelve a producir un empeoramiento significativo de los saldos presupuestarios, alcanzándose el nivel máximo de déficit en 1993 (6% PIB). A partir de este año, y motivado en gran parte por la necesidad de alcanzar un déficit público inferior a 3 puntos del PIB para cumplir con los criterios de convergencia establecidos en Maastricht, se observa una reducción del déficit que, con carácter general, se sitúa por debajo del nivel de convergencia a partir del año 1997. Cabe destacar, además, que salvo en el año 2000, en el que la UE alcanzó un superávit de 1% del PIB, en el resto de años las finanzas públicas europeas se han mantenido con saldo negativo.

Tabla nº 1: Las finanzas públicas en la UE (como % del PIB)				
UE-15	saldo	ingresos	gastos	Deuda
1970	0.5	36.5	36.0	---
1975	-4.1	39.1	43.3	---
1980	-3.4	42.2	45.6	37.8
1985	-4.5	44.8	49.3	52.9
1995	-5.1	46.1	51.2	70.6
1996	-4.2	46.8	51.0	72.5
1997	-2.4	46.9	49.3	70.9
1998	-1.7	46.6	48.3	68.8
1999	-0.7	47.0	47.7	67.8
2000	1.0	46.7	45.7	64.0
2001	-1.0	46.2	47.2	63.2
2002	-2.0	45.5	47.5	62.6
2003	-2.6	45.8	48.4	64.1

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2002a, 2003d y 2004)

A la hora de analizar cómo ha evolucionado el déficit público en los Estados miembros, en las últimas tres décadas, podemos agrupar los países en cuatro grandes bloques:

- Un primer bloque estaría integrado por Luxemburgo y Finlandia. Estos países se caracterizan por haber mantenido, de forma generalizada, unas finanzas saneadas en este período<sup>1</sup>.

- Un segundo bloque, compuesto por Francia y Alemania, que se caracterizan por mantener de forma generalizada durante el período analizado, un déficit público por debajo del 3%, y por haber experimentado en los tres últimos años un empeoramiento significativo de sus saldos presupuestarios, que les ha llevado a superar dicho límite en los años 2002 y 2003. Así, el déficit público de estos países sólo ha superado el límite previsto en Maastricht y en el PEC, además de en los años 2002 y 2003, en el período 1992-1996 en el caso francés, y en los años 1975, 1981, 1995 y 1996 en el alemán.

- Un tercer bloque estaría integrado por aquellos países que de forma permanente han mantenido déficits por encima del 3%, alcanzando sólo en momentos puntuales niveles un poco más altos, en ningún caso superiores al 7% del PIB. En este grupo estarían incluidos España, Holanda, Austria y Reino Unido<sup>2</sup>.

- Y un cuarto bloque estaría compuesto por aquellos Estados cuyos déficits públicos han alcanzado niveles muy elevados en los últimos treinta años, y además, estos niveles altos, lejos de ser algo excepcional, es una constante que se ha mantenido durante años. Es el caso de Bélgica, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal<sup>3</sup>.

Como se ha destacado anteriormente, es a partir del año 1994 cuando se observa de forma generalizada que los gobiernos de los Estados miembros realizan un claro esfuerzo por controlar sus finanzas públicas e intentar situar sus déficits por debajo del nivel del 3%. Habían conseguido ya este objetivo en el año 1993 Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo. Tres años después lo alcanzaron Holanda, Finlandia y Suecia. Sin embargo, no es hasta el año

---

<sup>1</sup> Luxemburgo ha mantenido un superávit presupuestario durante 30 de los últimos 34 años (1970-2003), habiéndose corregido además de una manera rápida los déficits alcanzados con carácter puntual en los años 1980, 1981 y 1982 (en 2004 el déficit se sitúa en el 0,1%). El segundo de los casos, Finlandia, ha mantenido también unas finanzas bastante saneadas durante el período analizado, salvo en los años 1991 a 1997 en los que incurrió en déficits públicos, que llegaron incluso a alcanzar niveles elevados (5,5% en 1992, 7,2% en 1993 y 5,7% en 1994).

<sup>2</sup> España se ha caracterizado por mantener durante los períodos 1982-1986 y 1993-1996 un déficit un poco más alto, entorno al 5%-6% del PIB, si bien el nivel máximo alcanzado fue del 6,7% en 1993. Por su parte Holanda presentó durante el período 1980-1995 un déficit por encima del 4% del PIB, siendo el importe máximo del 6,2% en 1982. El Reino Unido mantuvo durante el período 1973-1981 unos niveles de déficit ligeramente por encima del 4%. Sin embargo, éste alcanzó niveles más elevados (con un déficit medio de 6,7% PIB) entre 1992 y 1995. Y por último, Austria, que pese a tener un saldo presupuestario negativo a partir del año 1974, éste ha permanecido en niveles bajos, salvo en momentos puntuales (1976, 1983, 1986 y 1987) cuando se situó por encima del 4%, y durante los años 1993 a 1996, cuando mantuvo de forma continuada déficits más elevados y llegando a alcanzar su nivel máximo en 1995 (5,2%).

<sup>3</sup> Bélgica alcanzó su nivel máximo de déficit en 1981 (15,7% del PIB); éste estuvo además por encima del 10% durante el período 1981-1986. Ese mismo máximo se produjo en Grecia en 1990, que mantuvo un déficit por encima del 11% durante los años 1988 a 1993. Por su parte, Irlanda experimentó déficits muy elevados en el período 1974-1987, siendo el valor máximo alcanzado del 12,6% (en 1982). Un déficit similar obtuvo Italia (12,7% del PIB) unos años más tarde (1985). El presupuesto italiano ha experimentado durante un período muy amplio (1972-1996) fuertes niveles de déficit. En el año 1997, sin embargo, se produce una reducción drástica de éste, consiguiendo situarse en ese año por debajo del nivel del 3%. Y por último, Portugal cuyo déficit público alcanza su nivel máximo (9,1%) en 1981 y 1985. Este país se caracteriza además por mantener de manera permanente su déficit público muy por encima de los niveles establecidos para acceder a la tercera fase de la UEM. Portugal consiguió cumplir este requisito en el año 1999, si bien dos años después, en 2001, su déficit se incrementó considerablemente hasta situarse en el 4,4% del PIB.

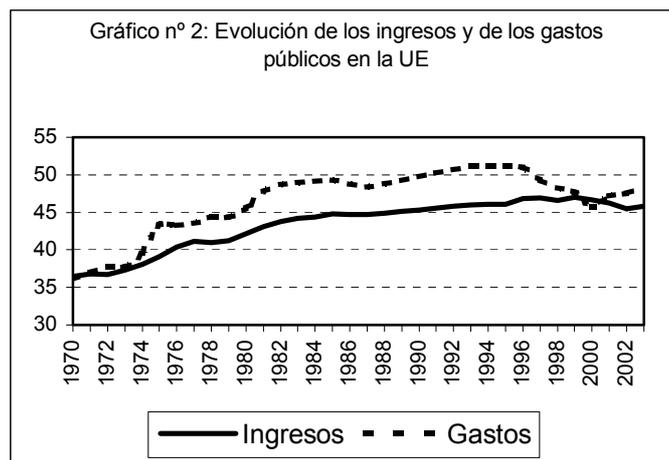
1997, y después del esfuerzo presupuestario especial realizado a partir del año 1996 por los Estados miembros, cuando la mayoría de países consiguen dicho objetivo. Bélgica, Alemania, Francia, Irlanda, Austria y Reino Unido situaron su déficit por debajo del 3% en 1997, mientras que Grecia y España lo hicieron en 1998 y Portugal en 1999.

No obstante, y pese a que en las últimas tres décadas las finanzas públicas de los gobiernos europeos se han caracterizado por ser marcadamente deficitarias, algunos países han conseguido ya transformarlas en superavitarias; son los casos de Dinamarca e Irlanda (en 1997); Finlandia, Suecia y Reino Unido (en 1998), Holanda (en 1999), Bélgica (en 2000) y España (en el 2002), al margen por supuesto de Luxemburgo, que mantiene un saldo positivo desde el año 1983<sup>4</sup>.

Por último debemos llamar la atención también sobre otro hecho destacable en nuestra opinión. En los tres últimos años para los que disponemos de datos homogéneos, 2001, 2002 y 2003, y salvo en España, que ha mejorado su saldo presupuestario, en el resto de Estados miembros se ha vuelto a producir un empeoramiento de dichos saldos<sup>5</sup>.

## 2.2.- La evolución del gasto público en la UE.

La evolución experimentada por los saldos presupuestarios de los Estados miembros en las últimas décadas tiene su origen básicamente en el fuerte aumento experimentado en el gasto público europeo, que ha ido acompañado de un incremento en los ingresos públicos de mucha menor cuantía.



Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA (2002a,2003d y 2004)

<sup>4</sup> Debe destacarse no obstante que en el año 2002 empeoraron ligeramente su posición Irlanda (-0,2% del PIB), Holanda (-1,9% del PIB) y Reino Unido (-1,6%). Esta situación ha sido corregida en Irlanda, que en el año 2003 volvía a tener superávit (0,28%), mientras que se ha agravado en los otros dos países (-3,2% en ambos casos). Habrá que esperar no obstante para ver si este cambio ha sido puntual y estos países vuelven a los saldos presupuestarios superavitarios en el año 2004, o si por el contrario, se mantienen en esa posición deficitaria.

<sup>5</sup> Debemos destacar no obstante, que en Suecia y Bélgica es cierto que se ha producido este fenómeno, si bien todavía mantienen un saldo positivo en el año 2003, mientras que Irlanda tuvo puntualmente un déficit en el año 2002, habiendo vuelto a una posición superavitaria en el año 2003. Por otro lado, en Italia y Portugal, en el año 2002, se produce una pequeña recuperación del déficit, si bien en el 2003 éste ha vuelto a aumentar en ambos casos. Claro que, en el caso de Portugal, esta recuperación viene precedida de un fuerte deterioro del déficit presupuestario que se situó en el 4,4% del PIB en el año 2001, lo que motivó la apertura del proceso de déficit excesivo y la correspondiente sanción por parte de las autoridades comunitarias.

A principios de la década de los 70, el gasto público (en términos del PIB)<sup>6</sup> se situaba en la UE en el 36%. En los años 70, y como consecuencia de las dos crisis del petróleo, el gasto europeo experimentó una fuerte subida, con unos porcentajes anuales de crecimiento del 21,39% (en 1974), del 22,95% (en 1975), del 13,33% (en 1979) o del 15,34% (en 1980 y 1981). Los motivos que justifican el fuerte crecimiento del gasto público europeo son varios:

- Por un lado, por la generalización y ampliación de los recursos destinados a los programas del bienestar social. En el próximo epígrafe tendremos ocasión de comprobar cómo ésta es una de las principales causas del crecimiento experimentado por el gasto público europeo en el período analizado.
- Por otro lado, el aumento en el nivel de vida que hace que se demanden mayores niveles de determinados bienes y servicios públicos, como por ejemplo la educación o la sanidad<sup>7</sup>.
- Además, en la UE, y a diferencia de lo que ocurre en otros países desarrollados, como EEUU, el gasto público aumenta en momentos de recesión o cuando ocurren situaciones extraordinarias (guerras, desastres naturales...), pero sin embargo, una vez que éstos han finalizado, el gasto no vuelve a su nivel inicial, sino que se mantiene. Esto es lo que ocurrió en la UE tras las dos crisis del petróleo.
- En algunas ocasiones, la literatura económica justifica el aumento del gasto público argumentando que éste se debe en parte a que el precio de la provisión de algunos bienes y servicios ofrecidos por los gobiernos se incrementa más en el sector público que en el sector privado. Sin embargo, como señala la Comisión Europea (2002a) si nos fijamos en lo que ocurre en la UE podemos concluir que esto no siempre es así, y mientras sí es cierto que se produce en algunos casos, como por ejemplo en Italia, no ocurre lo mismo en otros, como en Francia o en el Reino Unido<sup>8</sup>.

En la segunda mitad de los 80 la ratio gasto/PIB se estabilizó, coincidiendo además en estos años con fuertes crecimientos del PIB. A principios de la década de los 90 se vuelve a producir una nueva subida del gasto público que se sitúa en el 53% del PIB en 1993. Los criterios de convergencia de Maastricht obligaron a los Estados miembros a introducir medidas concretas que les permitiesen controlar su gasto público, lo que se tradujo en una reducción del mismo de 5,8 puntos porcentuales del PIB, situándose en el 47,2% en 2001. Pese a que el gasto ha seguido aumentando desde la segunda mitad de los 90, el ritmo de crecimiento anual se ha reducido considerablemente, situándose por ejemplo, en el 1,87% en 1997, o en el 2,50% en 1998<sup>9</sup>. Esta reducción significativa del porcentaje de variación del gasto es uno de los factores que explica la disminución del déficit público europeo anteriormente destacada.

No obstante, y pese a que ésta es la evolución experimentada por el gasto público en la UE en su conjunto, existen diferencias significativas en la cuantía del gasto entre los distintos

---

<sup>6</sup> Habitualmente se utiliza este indicador para medir el peso del Sector Público en la economía de un país. Debemos destacar, sin embargo, que, en nuestra opinión, éste no es un buen indicador por diversos motivos. Por un lado por su carácter agregado; por ello, más adelante, nosotros lo descompondremos en función de las diferentes partidas de gasto, y analizaremos la evolución experimentada por estos otros indicadores. Y por otro, porque no recoge algunas formas de intervención pública (como la regulación) que resultan importantes en algunos ámbitos.

<sup>7</sup> Tal y como señaló CAMERÓN (1978), a medida que aumenta la renta disponible, el gasto público aumenta hasta alcanzar un límite a partir del cual nuevos incrementos de la renta no se veían correspondidos con nuevos aumentos del gasto.

<sup>8</sup> Ver COMISIÓN EUROPEA (2002a, 68-70).

<sup>9</sup> Debemos destacar además, que coinciden con momentos de mayores porcentajes de crecimiento del PIB, del 9,25% (en 1995), y superiores al 5% (en 1996 y 1997), lo que sin duda contribuye también a una mayor reducción de la ratio gasto público/PIB.

Estados miembros. Así, en el año 2003, mientras éste suponía el 58,8% del PIB en Suecia o el 55,4% en Dinamarca, apenas alcanzaba el 34% en Irlanda o el 40% en España. El motivo de estas diferencias hay que buscarlas, entre otros aspectos, en el peso y el papel que el Sector Público tiene en las economías de cada uno de los Estados miembros.

La evolución que hemos señalado para la UE en su conjunto se mantiene con pequeñas variaciones para la mayoría de los Estados miembros. Así, podemos afirmar que en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Holanda, Austria, Luxemburgo, Finlandia, Suecia y Reino Unido los porcentajes de variación anual del gasto se mantienen muy elevados durante la década de los 70 y primera mitad de los 80, con unos porcentajes superiores al 15% y que en algunos casos, como en Irlanda, llegan hasta el 35,71%. Los niveles más altos de variación coinciden normalmente con las crisis del petróleo. Durante la segunda mitad de los 80, el gasto continúa creciendo pero a un ritmo mucho menor, para después volver a presentar porcentajes de crecimiento mayores en los primeros años de los 90, si bien en este caso dichos porcentajes se sitúan entre el 5,5% y el 9%. Tan sólo Finlandia, Suecia y el Reino Unido ofrecen porcentajes superiores al 10% en estos años.

Por otro lado, España, Grecia, Italia y Portugal reflejan un ritmo de crecimiento muy elevado y constante desde los primeros años de la década de los 70 hasta aproximadamente el año 93 (salvo en Grecia que esta fase expansiva se prolonga hasta el año 96). Debemos destacar además que los porcentajes anuales de variación del gasto son en estos países muy elevados, situándose de forma generalizada por encima del 20% y alcanzando porcentajes máximos del 31,22% (Italia – 1981), 33,63% (España-1977), 42,94% (Grecia –1981) y 43,63% (Portugal –1980).

Lo que sí se observa en todos los Estados miembros es una reducción considerable de los porcentajes de variación anual del gasto a partir del año 1993. Los elevados niveles de déficit público que presentaban numerosos países en aquellos años obligaron sin duda a los gobiernos europeos a adoptar medidas decididas para reducir su gasto público y de esa manera poder situar sus déficits en niveles inferiores al 3% del PIB. Como hemos señalado anteriormente estas medidas consiguieron sus objetivos en la mayoría de los casos.

### ***2.3.- La evolución de los ingresos públicos en la UE.***

Desde el punto de vista de los ingresos públicos podemos destacar cómo durante la década de los 70 y los dos primeros años de los 80, el porcentaje anual de crecimiento de los ingresos se encuentra sistemáticamente por debajo del de los gastos, lo que provoca durante este período, constantes déficits públicos a los que hemos hecho referencia anteriormente. Desde el año 83 hasta el año 88 el incremento en los ingresos públicos se sitúa ligeramente por encima del que experimentan los gastos; esta situación permite la estabilización de los déficits que ofrecen las cuentas públicas europeas durante este período. Esta tendencia sin embargo, vuelve a invertirse a partir del año 89, lo que provoca nuevamente un empeoramiento de los saldos presupuestarios en la UE. A partir del año 96, y ante la imperiosa necesidad de mejorar sus finanzas públicas para poder incorporarse plenamente a la tercera fase de la UEM, los Estados miembros acometieron reformas tendentes básicamente a reducir sus niveles de gasto público. Esta disminución del gasto, unida al ritmo de crecimiento experimentado por las economías europeas, lo que a su vez provocó mayores niveles de ingresos para las arcas públicas, han permitido a los países comunitarios reducir sus déficits en el plazo previsto y cumplir, los que así lo desearon, con su objetivo de incorporación a la tercera fase de la UEM.

Debemos no obstante llamar la atención sobre lo ocurrido en los dos últimos años (2002 y 2003). Como ya hemos señalado anteriormente durante estos años se produce un crecimiento del gasto público en la UE, con unos porcentajes de variación que se sitúan en el 4,21% y en

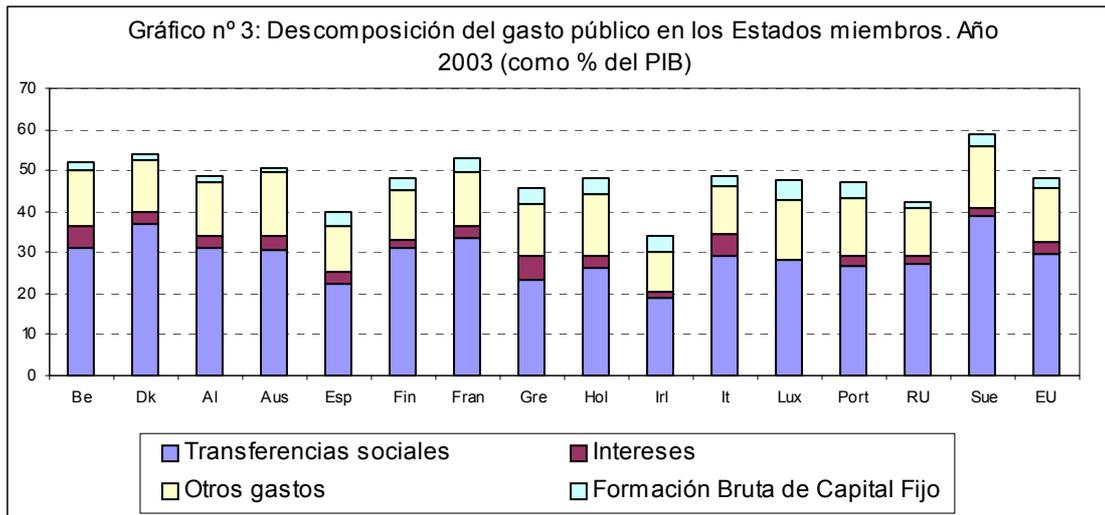
3,31%, en el 2002 y 2003, respectivamente. Estos mayores gastos van acompañados, sin embargo, de unos ingresos que crecen apenas un 1,97% en el 2002 y un 2,06% en el 2003, lo que ha provocado, como hemos puesto de manifiesto previamente, un empeoramiento de las cuentas de los gobiernos europeos. Estos menores ingresos públicos tienen en parte su origen en la crisis económica que está sacudiendo a los países europeos. Especial atención merecen en nuestra opinión, los altos niveles de variación anual del gasto en Irlanda y Reino Unido en los últimos tres años. Así, en el año 2001 y 2002, en ambos países se han producido fuertes incrementos del gasto, que no se han visto compensados con unos porcentajes de crecimiento de los ingresos públicos superiores, lo que ha provocado un deterioro significativo de sus saldos presupuestarios, transformándolos incluso de superávitaros en deficitarios, si bien en el caso de Irlanda en el año 2003 se invierte esta tendencia.

Niveles de variación anual de los gastos e ingresos públicos				
	IRLANDA		REINO UNIDO	
	% variación anual ingresos	% variación anual gastos	% variación anual ingresos	% variación anual gastos
2001	6,85	17,72	5,19	14,25
2002	6,81	10,86	0,76	6,65
2003	9,08	7,77	5,63	9,83

Pero, aún cuando es importante ver cómo han evolucionado los ingresos y los gastos públicos de forma global en la UE así como en sus Estados miembros, es imprescindible, si queremos realizar un análisis completo de las finanzas públicas europeas, ver cómo han evolucionado los distintos componentes de ambas magnitudes. Debemos ser conscientes de que las variaciones en las distintas partidas de gasto y de ingreso no tienen los mismos efectos sobre la economía de un Estado. Así, no tiene las mismas repercusiones un aumento del gasto social que un incremento de la inversión pública de igual cuantía; ni de la misma manera serán los mismos los efectos sobre, por ejemplo, el mercado laboral europeo de un aumento de la recaudación impositiva que tenga su origen en un incremento de las cotizaciones sociales o de los impuestos medioambientales. Por ello vamos a dedicar los dos siguientes epígrafes a analizar, de forma más detallada, cómo han evolucionado los distintos componentes tanto de los gastos como de los ingresos públicos en la UE.

### 3. EL GASTO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA.

La preocupación de que el proceso de consolidación fiscal que está teniendo lugar en la UE pueda provocar una disminución del gasto más productivo, que con frecuencia suele ser el más sencillo de reducir, hace que cada vez se conceda una mayor importancia al análisis de la composición del gasto público y a la evolución en el tiempo de las distintas partidas que lo componen, por los efectos que éstas pueden tener sobre el empleo y el crecimiento de los Estados miembros.



Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2004)

Tal y como se desprende del gráfico 3, las principales diferencias que existen en la composición del gasto público entre los Estados miembros, vienen marcadas por las diferencias que hay en lo que a los gastos corrientes primarios se refiere (transferencias sociales + otros gastos).

### 3.1.- Los intereses.

El pago de intereses representa aproximadamente, en el año 2003, el 6,6% del importe total del gasto público en la UE. Esta partida es todavía alta en algunos países, como Grecia, Bélgica e Italia<sup>10</sup>, con un porcentaje de participación en términos del PIB próximo a 5,5 puntos, mientras que en otros Estados (Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Finlandia, España o Suecia) no alcanza el 3% del PIB<sup>11</sup>. El importe de esta partida está en relación directa con el volumen de la deuda pública que tiene cada Estado. Y de hecho, los tres países que más recursos dedicaron en el año 2003 al pago de intereses se caracterizan además por tener unos niveles de deuda por encima del 100% del PIB<sup>12</sup>.

El pago de intereses se situó en la UE por debajo del 3% del PIB a principios de los 80. Durante esta década y primeros años de los 90 experimentó un fuerte crecimiento, hasta alcanzar en los años 1993, 1995 y 1996 su nivel máximo en la mayoría de Estados miembros. En estos años los países europeos alcanzaron también sus mayores niveles de deuda. Este momento coincide además con la fijación de otro de los criterios de convergencia fiscal de Maastricht, que exige mantener un saldo de deuda en términos del

<sup>10</sup> Además, los países que en el año 2003 se ven obligados a abonar un mayor porcentaje de su PIB en concepto de intereses son los Estados que han tenido que pagar también mayores intereses en estos treinta años. Así, Grecia alcanzó un máximo de 13,9 puntos del PIB en 1995, Italia se situó en el 13,0% en 1993 y Bélgica lo hizo en el 11,9% en 1990.

<sup>11</sup> Entre 1993 y 1996 Suecia mantuvo unos tipos de interés muy altos, lo que motivó que el pago de intereses fuese elevado durante estos años. Sin embargo, la reducción de los tipos y del volumen de deuda han permitido a Suecia situar su pago de intereses por debajo del 3% del PIB. Durante los años 1993 a 1995, el Reino Unido mantuvo también unos tipos de interés altos (por encima del 10%). Sin embargo, sus bajos niveles de deuda impidieron el crecimiento del pago de intereses en ese período.

<sup>12</sup> En el caso de Bélgica, ya tenía unos niveles de deuda pública por encima del 100% en el año 1982; si bien este porcentaje continuó además incrementándose significativamente durante la década de los 80 y principios de los 90, hasta situarse en el 138,2% en 1993. Aunque a partir de este año se inició un período de constante reducción de la deuda ésta todavía se encuentra hoy en niveles muy elevados. La deuda pública en Grecia e Italia superó el nivel del 100% en los primeros años de la década de los 90. En estos momentos los tipos de interés eran bastante altos en estos países (23,3% en 1993 en Grecia y 13,1% en 1991 en Italia) lo que sin duda agravó la situación y les obligó a tener que realizar unos mayores pagos de intereses.

PIB inferior al 60%. Cuando los Estados miembros que se encontraban por encima de ese porcentaje adoptan medidas para reducirlo y cumplir con ese criterio fiscal, el importe de los intereses satisfechos empieza también a experimentar una disminución significativa, coincidiendo además con una etapa de fuerte reducción de los tipos de interés.

### 3.2.- El gasto social en la UE.

Pero no es la partida del pago de intereses la que explica las principales diferencias que se observan en la composición del gasto público entre los Estados miembros, sino que son los gastos corrientes primarios, y dentro de éstos las transferencias sociales. Así, en el 2003, y para el conjunto de la UE, el gasto corriente primario suponía el 84,7% del gasto total (41,0% del PIB), del cual el 61,1% corresponde a las transferencias sociales y el otro 23,6% restante a lo que podríamos denominar otros gastos corrientes (que incluye los sueldos de los funcionarios, las compras de bienes y servicios, las subvenciones a empresas...).

Como se ha indicado anteriormente, la evolución de las transferencias sociales es la principal protagonista del crecimiento del gasto público en las últimas tres décadas. Así, en 1970, el importe de éstas suponía el 10% del PIB en Europa, o un tercio del gasto total, y en el año 1996 las transferencias sociales representaban ya el 29,6% del PIB europeo. Este fuerte crecimiento de esta partida de gasto se produce tanto por la extensión del estado del bienestar y la generalización de los programas sociales, como por la ralentización de la economía en los primeros años de la década de los 90, que originó unos mayores gastos por subsidios de desempleo y por programas de jubilación anticipada (que se implantaron en varios Estados miembros). A partir del año 1996, sin embargo, se frena la tendencia alcista iniciada en los años 70, y el peso de las transferencias sociales empieza a reducirse hasta situarse en el 28,2% del PIB en el año 2001.

Tabla nº 4 : El tamaño del estado del bienestar social en los Estados miembros  
(como % del PIB)

	1980 - 1984	1985 - 1989	1990 - 1994	1995 - 1999	Diferencia 1999-1980
Bélgica	27,8	26,4	26,3	26,6	-1,2
Dinamarca	28,8	27,6	29,9	29,8	1,0
Alemania	28,3	27,3	26,1	28,4	0,1
Grecia	11,6	14,5	21,0	22,8	11,2
España	18,2	18,8	21,5	20,6	2,4
Francia	25,9	26,8	27,9	29,1	3,2
Irlanda	21,6	21,0	18,8	16,0	-5,6
Italia	20,3	21,6	24,6	24,2	3,9
Luxemburgo	25,5	21,7	22,4	22,1	-3,4
Holanda	29,3	30,2	30,9	27,7	-1,6
Austria	24,1	25,1	27,1	28,0	3,9
Portugal	12,6	13,2	16,1	19,2	6,6
Finlandia	20,1	23,3	30,5	28,5	8,4
Suecia	29,8	30,4	36,3	33,3	3,5
Reino Unido	22,6	22,2	25,7	26,5	3,9
Media UE	21,3	22,6	25,7	25,5	

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2002a, 75)

Aunque el comportamiento del gasto social es diferente en cada país, sí se observa una convergencia a largo plazo, de manera que se producen mayores incrementos en aquellos Estados con unos sistemas de bienestar menos desarrollados en los 80 (Portugal, Grecia y España), mientras que otros países con niveles altos en los 80 (Bélgica, Holanda o Dinamarca) lo han reducido. Las diferencias que se observan entre países responden en alguna medida a la organización de los programas sociales en los Estados miembros.

Del gasto social total, una parte muy significativa, en torno al 40% se destina al pago de pensiones. Por encima de la media europea, y con unos porcentajes próximos o incluso superiores al 50% se encuentran Grecia, Italia y Austria. Esta partida presupuestaria tiene sin embargo un menor peso en los países nórdicos (Suecia, Finlandia y Dinamarca) y en Holanda.

Otro de los programas sociales típicos es el gasto sanitario. Éste creció rápidamente hasta finales de los años 80, por la generalización de la cobertura pública, la mayor demanda por parte de los ciudadanos al aumentar el nivel de vida, por el uso de nuevas tecnologías más caras, así como por el mayor nivel de inflación de los precios sanitarios respecto al de los precios generales. En los 90 se frenó dicho ritmo de crecimiento y a finales de los 90 incluso se redujo el gasto público sanitario en algunos países.

### **3.3.- La inversión pública en la UE.**

La inversión pública resulta de gran importancia para el crecimiento futuro de un país y además, en numerosas ocasiones, se ha argumentado que ha resultado la principal perjudicada por el proceso de convergencia fiscal que ha tenido lugar en Europa. No obstante, hay que destacar que aunque la inversión pública como porcentaje del PIB ha caído en las últimas tres décadas en la UE, este mismo fenómeno se ha producido también en otros muchos países de la OCDE (como por ejemplo en Noruega, Canadá, Australia o Nueva Zelanda). En cualquier caso, lo que sí es cierto es que los gastos públicos en inversión son muy bajos en la UE en comparación con otros países desarrollados.

En el año 2003, la inversión pública tan sólo representa, por término medio, el 5% del gasto total (el 2,4% del PIB)<sup>13</sup>. Los motivos que pueden justificar estos niveles de inversión pública en la UE son diversos<sup>14</sup>:

- Por un lado, por el nivel de desarrollo económico: en los países poco desarrollados la inversión pública está limitada por unos escasos recursos financieros. En el caso de los países con niveles altos de desarrollo, la productividad marginal del capital físico empieza a reducirse mientras que aumenta la del capital humano. Por ello la inversión en activos físicos desempeña un papel más importante en países con niveles intermedios de desarrollo.
- Por otro lado, hay que tener en cuenta también el papel de la inversión privada: en los últimos años el sector privado ha sustituido al público en la realización de determinados proyectos, al tener unos mercados financieros más desarrollados y eficientes, y al disponer de unos instrumentos financieros más adecuados. Además, en la década de los 80 y de los 90

---

<sup>13</sup> Por encima de la media europea se sitúan Irlanda (11,1% del gasto total), Luxemburgo (10,4%), España (8,9%), Grecia (8,9%), Portugal (8,2%), Holanda (7,2%), Finlandia (5,9%), Suecia (5,3%), Francia (5,9%) e Italia (5,3%). Y claramente por debajo de la media se encuentran Austria (donde la inversión pública apenas representa el 2,4% de su gasto total), Bélgica (con un 3,1%), Reino Unido (3,5%), Dinamarca (2,9%) y Alemania (3,1%).

<sup>14</sup> A la hora de valorar la evolución de la inversión pública en un país, hay que tener en cuenta el peso del Sector Público en esa economía, la importancia que tiene la inversión privada, así como en qué se invierte, y ello porque en algunos casos la inversión se dirige a proyectos que de forma directa mejoran la asignación de recursos y la productividad, mientras que en otras ocasiones este efecto es sólo indirecto.

se han llevado a cabo en los Estados miembros numerosos procesos de privatización; como consecuencia de ello, el sector privado gestiona ahora actividades y proyectos de los que antes se encargaba el sector público<sup>15</sup>. Una práctica que se está extendiendo cada vez más en los últimos años, es la creación de empresas mixtas (públicas-privadas) para financiar la realización de determinados proyectos públicos<sup>16</sup>. Los recursos destinados a estas inversiones no se incluyen como inversión pública en las cuentas nacionales<sup>17</sup>. Lo que hay que tener en cuenta realmente de cara al futuro crecimiento del país es el volumen total de inversión, tanto pública como privada<sup>18</sup>.

- Por el proceso de consolidación de las finanzas públicas: ante la necesidad de reducir los elevados déficits presupuestarios que han mantenido algunos Estados miembros, algunos países han podido tener la tentación de reducir el gasto en inversión pública, por lo sencillo que esto puede resultar desde un punto de vista político.

Desde mediados de los 70 la inversión pública como porcentaje del PIB ha mantenido una senda decreciente, pasando del 4% del PIB (en el año 1975) al 2,4% actual (que ya se alcanzó en 1998 y que desde entonces y hasta el año 2003 se ha mantenido en ese nivel). Esta evolución se mantiene en la mayoría de Estados miembros, siendo especialmente significativo el caso de Alemania, donde la inversión pública ha continuado la senda decreciente hasta situarse en el 1,5% del PIB en el año 2003. En Austria el descenso de la inversión pública se extiende hasta el año 2003, si bien es cierto que en el año 2002 se produjo una pequeña recuperación. Y por último, destacar los casos de Holanda, Irlanda, Suecia y Portugal, donde la estabilización y la recuperación de la inversión pública se produce antes, en los primeros años de la década de los 90<sup>19</sup>. Esto es normal en los dos primeros casos, pues tanto Irlanda como Holanda tenían ya en estos momentos un déficit presupuestario por debajo del 3% del PIB. No ocurre, sin embargo lo mismo con Suecia y Portugal, que mantenían todavía saldos presupuestarios fuertemente negativos.

Por último, en el gráfico 6 se recogen las variaciones medias anuales sufridas por la inversión pública europea en la década de los 90, diferenciando tres períodos: 1990-1993 (primera fase de la UEM), 1994-1997 (criterios de convergencia de Maastricht) y desde el año 1998 hasta el momento actual.

---

<sup>15</sup> La reducción de la inversión pública en el Reino Unido, Austria y Alemania está en parte relacionada con los procesos de privatización que se están llevando a cabo en estos países. POLLIT (2000) estima que tras las privatizaciones de las telecomunicaciones, de las compañías energéticas, de los aeropuertos y de los ferrocarriles, cerca del 15% de la inversión pública del Reino Unido salió del sector público.

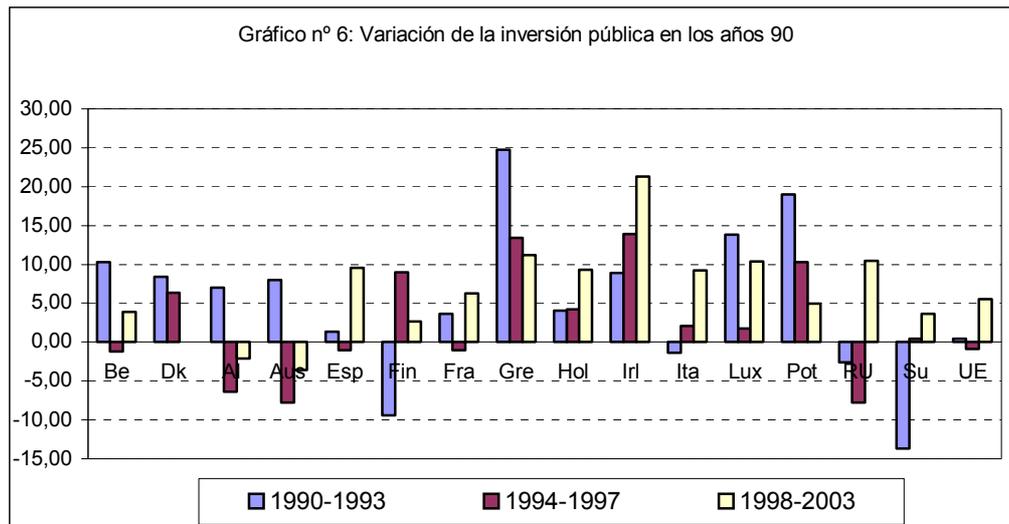
<sup>16</sup> Esto ha ocurrido en el Reino Unido en la construcción de infraestructuras, como carreteras, puentes y aeropuertos. En otros países como Alemania, España, Francia, Holanda, Portugal, Austria o Finlandia se está empleando esta opción sobre todo para las infraestructuras ferroviarias.

<sup>17</sup> En este sentido habría que analizar si estas uniones se están llevando a cabo porque realmente resultan más eficientes, o si por el contrario su intención es que determinados gastos de inversión queden al margen del presupuesto público para no poner en peligro el objetivo del saldo presupuestario equilibrado o incluso superavitario previsto en el PEC.

<sup>18</sup> Así, en algunos Estados miembros (como por ejemplo Austria, Dinamarca y Reino Unido) la caída de la inversión pública se ha visto compensada con un incremento de la privada.

Un estudio realizado por la Comisión Europea llega a la conclusión de que la inversión pública tiene poco poder a la hora de explicar la dinámica de la inversión privada, salvo en el Reino Unido (donde existe un efecto crowding out) y en Portugal y en España (donde se produce un efecto crowding in). Por lo tanto, la creencia de que un aumento generalizado de la inversión pública en la UE puede contribuir al crecimiento del país a través de una mayor inversión privada no tiene evidencia empírica. COMISIÓN EUROPEA (2003, 83-87).

<sup>19</sup> En el caso de Irlanda hay que señalar que a partir del año 2001 la inversión pública cae. En Suecia aumenta ligeramente en el 2002, volviendo en el 2003 a su nivel del año 2001; Y por último señalar el caso de Portugal, en donde la inversión disminuyó en el año 2002, recuperándose posteriormente en el año siguiente.



*Fuente:* Elaboración propia a partir de COMISIÓN EUROPEA (2003d y 2004)

Tal y como se desprende del gráfico anterior, durante el período de consolidación fiscal (segunda fase), la inversión pública sufrió un mayor recorte, incluso en aquellos países que no adoptaron finalmente el euro. Durante el período 1998-2003 la caída de la inversión se frenó, e incluso ésta se incrementó en algunos países, siendo especialmente destacable el aumento experimentado en Irlanda. Por lo tanto, los efectos de las restricciones fiscales han sido distintos antes y después de la introducción del euro, aunque en esto sin duda habrá influido también la reducción del pago de intereses de la deuda pública durante esos años y el hecho de tener ya unas finanzas públicas algo más saneadas.

Y por último, para terminar con este análisis general de la evolución de las principales partidas del gasto público en la UE, debemos poner de manifiesto que, tal y como se desprende del indicador recientemente elaborado por la Comisión Europea para medir la calidad del gasto público<sup>20</sup>, la composición de éste, en términos de su eficiencia, ha mejorado en la mayoría de Estados miembros, lo que permite además concluir que el proceso de consolidación presupuestaria no ha tenido efectos negativos sobre la calidad del gasto europeo. Se puede reducir el nivel del gasto y mejorar al mismo tiempo su eficiencia. En este sentido la reducción del pago de intereses que se ha producido en la segunda mitad de los 90 ha contribuido positivamente a esa mejora de la calidad.

## 4. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES EN LA UE.

### 4.1.-La presión fiscal en la UE.

Si analizamos cuál ha sido la evolución experimentada por los ingresos fiscales respecto al PIB en la UE en los últimos treinta años, llegamos a la conclusión de que durante la década de los 70 se produjo un fuerte crecimiento de la presión fiscal, que pasó del 33,5% en 1970 al 38,6% en 1979<sup>21</sup>. Esta tendencia creciente, aunque más suavizada, se mantuvo durante la década de los 80 si bien, durante los primeros años de los 90, se produjo nuevamente un aumento significativo de la presión fiscal, que se ha mantenido hasta prácticamente el año 1999 (41,8%). A partir de este momento se observa sin embargo una ligera reducción de la misma, situándose en el 41,2% en 2001 y en el 40,5% en el 2002. Aunque ésta ha sido la

<sup>20</sup> Una explicación detallada del cálculo de este indicador puede verse en COMISIÓN EUROPEA (2002a, 82-91).

<sup>21</sup> Los motivos que justifican este fuerte incremento de la presión fiscal son varios. Entre ellos podemos destacar el aumento de la presencia del Sector Público en las economías europeas y el alto nivel de desempleo.

evolución de la presión fiscal en la UE en su conjunto, la situación concreta difiere considerablemente de un Estado miembro a otro<sup>22</sup>.

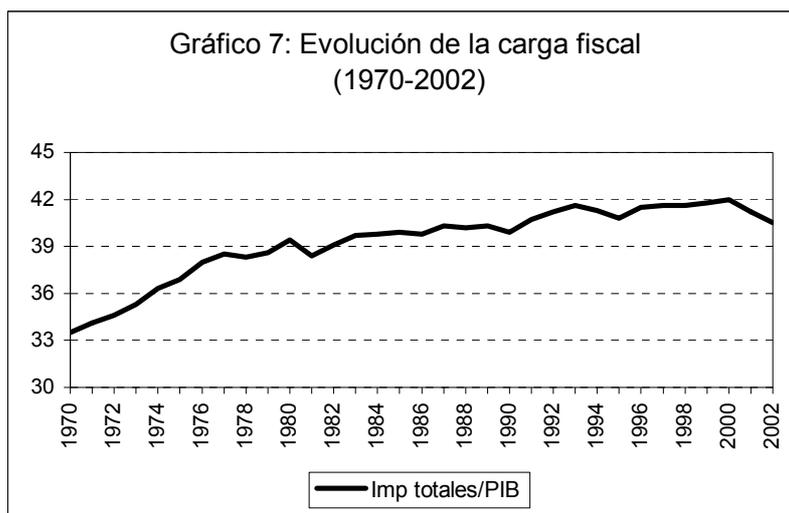
Debemos llamar la atención además sobre un hecho y es que, aunque a finales de los 90 los países europeos han introducido reformas significativas en sus sistemas impositivos (básicamente en los impuestos sobre la renta personal y societaria y en las cotizaciones sociales), la presión fiscal no se ha reducido significativamente y esto es debido a diversos factores. Por un lado, la bonanza económica de esos años que ha hecho que, aunque algunos países han reducido los tipos impositivos, la recaudación haya crecido. Por otro lado, porque las reformas que han acometido algunos países han consistido básicamente en el desplazamiento de la carga fiscal que recae sobre el trabajo hacia los impuestos indirectos. Y por último, destacar también que algunos países han llevado a cabo reformas tendentes a eliminar las deducciones fiscales, los incentivos, así como algunos regímenes especiales de tributación existentes en su normativa lo que a su vez ha provocado un incremento de la recaudación impositiva.

Lo que sí podemos afirmar sin embargo, es que globalmente no se ha producido una convergencia de este ratio en la UE, habiéndose incrementado la desviación típica (que ha pasado de 5,7 a 6) y la diferencia entre el mínimo y el máximo (de 16,7 a 22,9)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Así, mientras que en algunos países como en Suecia, Grecia o Austria, se ha producido un incremento significativo de la presión fiscal, en otros como Irlanda, Holanda, Luxemburgo o Alemania, ésta se ha reducido en el periodo 1995-2001. Cabe destacar en este caso la fuerte reducción experimentada en Irlanda (2,1%). En el caso de Holanda esta reducción de 0,6% viene en parte explicada por el cambio en el sistema de cuentas nacionales (sustitución del ESA 79 por el ESA 95) ya que algunos conceptos que antes se incluían en las cotizaciones sociales (y por lo tanto en el ratio presión fiscal) ahora quedan al margen del mismo. Si nos fijamos en los países que tienen menor carga fiscal (Irlanda, España, Portugal, Grecia y Reino Unido) observamos como en los últimos seis años, todos (salvo Irlanda) han incrementado el porcentaje de los ingresos impositivos en términos del PIB por encima de 2 puntos porcentuales. En Grecia el incremento experimentado ha sido mucho mayor, situándose en 4,2 puntos. Esta situación puede tener su origen en el cumplimiento de los criterios de Maastricht primero y en los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento después. Por otro lado, si prestamos atención a lo que ocurre con los países que tienen una mayor presión fiscal, observamos como algunos de ellos la han incrementado, como Suecia (5 puntos), Austria (3,2 puntos), Francia (1,4) o Bélgica (0,9), mientras que en otros como Dinamarca y Finlandia ésta se ha mantenido más o menos estable.

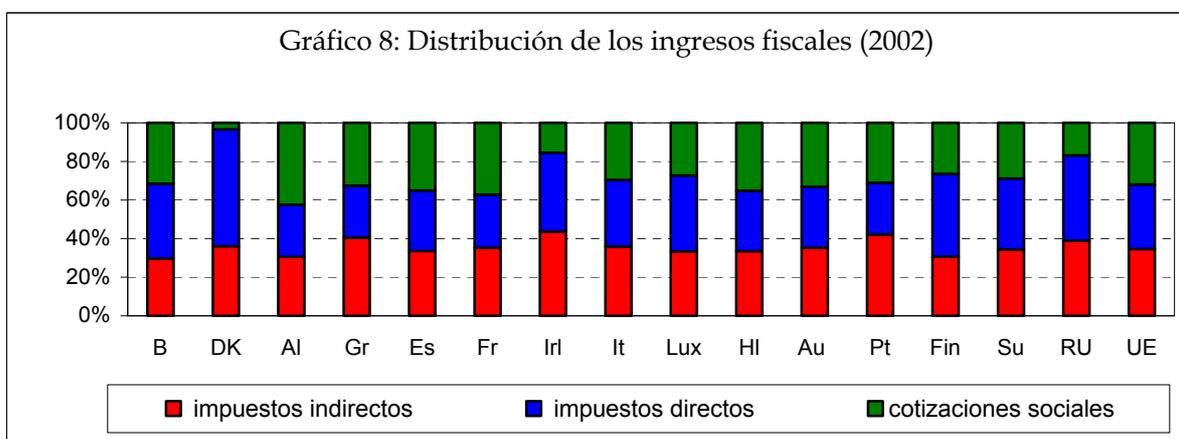
<sup>23</sup> Debemos llamar la atención no obstante sobre uno de los inconvenientes que ofrece la utilización de este ratio cuando realizamos comparaciones entre países. Y es que en algunos casos, las diferencias en la carga fiscal de los Estados miembros vienen motivadas por el peso que tiene el Sector Público en sus economías. Así, tal y como pone de manifiesto la Comisión Europea, prácticamente el 75% de los cambios en la presión fiscal en los Estados miembros parecen estar relacionados con cambios en el gasto público. Ver COMISIÓN EUROPEA (2000). En este mismo sentido W. Adema estimó que en 1997, las cotizaciones sociales y los impuestos que gravan las transferencias sociales superaban el 5% del PIB en Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia, mientras que no llegaban al 2% en Bélgica y Alemania y eran todavía inferiores en Irlanda y Reino Unido. ADEMA (2002).



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000, 2003 y 2004)

#### 4.2.-El tax mix en la UE.

Si atendemos al origen de estos ingresos fiscales, observamos que no existen importantes diferencias en el peso relativo de los tres grandes bloques de ingresos; así, tal y como refleja el gráfico 8, los impuestos directos representan el 33,5% de los recursos impositivos totales, el 34,6% corresponden a los impuestos indirectos y el 31,9% restante a las cotizaciones sociales. Esta distribución de los ingresos es sin duda el reflejo de las reformas impositivas llevadas a cabo en el seno de la UE en los últimos años. Así, a principios de la década de los 90 las cotizaciones sociales aportaban el 34,3% de los recursos totales, mientras que los impuestos directos e indirectos proporcionaban el 33,1% y el 32,6% de los ingresos respectivamente.



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2004)

No obstante, y aunque ésta es la situación que se observa para la UE en su conjunto, existen diferencias significativas entre los distintos Estados miembros, tal y como se refleja en el gráfico 8<sup>24</sup>. Desde mediados de los años 90 los Estados miembros han llevado a cabo

<sup>24</sup> Así, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia), junto con Reino Unido e Irlanda tienen un porcentaje de participación relativo de los impuestos directos muy elevado, siendo especialmente destacable el caso de Dinamarca donde este porcentaje alcanza el 60,5%. Por otro lado, los impuestos indirectos desempeñan un papel destacado en Irlanda, Portugal y Grecia, mientras que las cotizaciones sociales constituyen la principal fuente de recursos en Alemania, Francia, España y Holanda con unos porcentajes relativos claramente por encima de la media europea. Especialmente destacable es el caso de Alemania, en donde el 42,3% de sus ingresos impositivos tienen su origen en las cotizaciones sociales. Justo en la situación contraria se encuentra

importantes reformas fiscales, que aunque varían de un país a otro en su profundidad y alcance, tratan de forma generalizada de reducir la carga fiscal que recae sobre el trabajo y de mejorar el funcionamiento de los mercados de capitales<sup>25</sup>. Así, en el ámbito de los impuestos sobre la renta personal los cambios introducidos consisten básicamente en reducir los tipos impositivos nominales, disminuir el número de tramos de la tarifa, aumentar la renta mínima exenta, incorporar ayudas a las familias (especialmente para aquellas con hijos), mejorar el tratamiento fiscal de las pensiones (tanto de las aportaciones como de las prestaciones) y establecer incentivos fiscales para las rentas salariales (sobre todo para las más bajas).

Por otro lado, y en relación con los impuestos sobre el capital, se ha modificado la tributación de estas rentas y de las ganancias de patrimonio en los impuestos personales, se han reducido los tipos impositivos en los impuestos societarios, al tiempo que se han reducido y/o eliminado algunos de los regímenes fiscales especiales que existían en estos impuestos, y se han introducido también incentivos para las inversiones con riesgo y en capital intangible.

En relación con las cotizaciones sociales algunos países, pocos, han introducido reducciones generales, si bien la mayoría de Estados han optado por reducciones específicas, centradas básicamente en la contratación de parados de larga duración y trabajadores menos cualificados, en la creación de nuevos puestos de trabajo o en la transformación de contratos temporales en fijos.

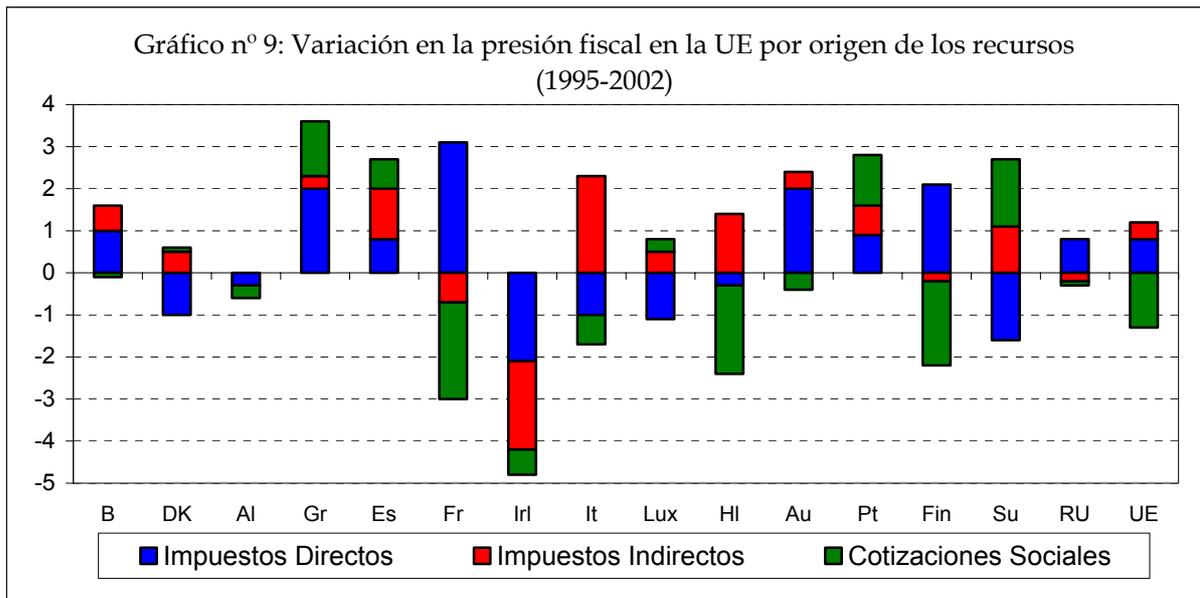
En el ámbito de los impuestos indirectos también se han introducido algunos cambios, con el fin de compensar la reducción de ingresos al disminuir la carga fiscal que recae sobre el factor trabajo. Así, algunos países han introducido nuevos impuestos medioambientales, se ha aumentado el tipo general en el IVA o los tipos en los impuestos especiales de fabricación y se ha aplicado el tipo reducido del IVA a aquellos sectores intensivos en el uso de mano de obra.

Si analizamos cómo ha evolucionado la presión fiscal en la UE, durante el periodo 1995-2002, diferenciando entre las tres principales fuentes de ingresos (gráfico 9), observamos como, a nivel global, se ha producido una intensa reducción de las cotizaciones sociales, que se ha visto compensada por un aumento de cuantía similar en la recaudación procedente de los impuestos directos, y todo ello acompañado de una ligera subida de los impuestos indirectos. Nuevamente, y aunque ésta es la evolución para la UE en su conjunto, se producen situaciones diferentes en los distintos Estados miembros.

---

Dinamarca en donde el peso de las cotizaciones sociales es de apenas el 3,4%. Por debajo, y bastante alejados de la media europea, se encuentran también Irlanda (con una fuerte participación tanto de los impuestos indirectos – 43,7% – como de los directos – 40,8%) y Reino Unido (donde los impuestos directos e indirectos representan el 44,2% y el 38,9%, respectivamente).

<sup>25</sup> Un análisis más detallado de las reformas fiscales llevadas a cabo en los últimos años en los Estados de la UE puede verse en ZUBIRI (2001), EUROSTAT (2003) Y OCDE (2002a).



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2004)

En seis de los quince Estados miembros (Bélgica, Grecia, Francia, Austria y Reino Unido), el aumento experimentado en la presión fiscal durante el periodo 1995-2001 viene explicado fundamentalmente por el incremento en la recaudación procedente de los impuestos directos<sup>26</sup>. Por otro lado, el aumento en los ingresos procedentes de los impuestos indirectos explican el incremento de la presión fiscal en dos países: Italia y España<sup>27</sup>. Y por último, en referencia a los países que han aumentado su presión fiscal, debemos destacar los casos de Portugal y Dinamarca. En el primero de ellos se produce un aumento tanto de los impuestos directos (básicamente por el impuesto de sociedades ya que la recaudación por el impuesto personal cae ligeramente), como de las contribuciones sociales y de los impuestos indirectos. Todo ello se traduce en un incremento de la presión fiscal en 2,3 puntos. Por su parte, en Dinamarca, se ha producido una caída en la recaudación por el impuesto sobre la renta personal (por la reducción de los tipos impositivos sobre todo para los tramos

<sup>26</sup> Y más específicamente, en Bélgica este aumento se debe fundamentalmente a la fuerte subida que se produce en la recaudación del Impuesto de Sociedades. Este mismo movimiento se observó en Finlandia, si bien en este país se produce simultáneamente una fuerte reducción de las cotizaciones sociales, lo que hace que la presión fiscal apenas varíe en el periodo señalado. Algo similar ocurre en el Reino Unido, si bien en este caso es una reducción de los impuestos indirectos la que compensa la mayor recaudación societaria, provocando en última instancia una ligerísima elevación de la presión fiscal. En Austria, en el año 2002, se produce un aumento destacable de los impuestos directos (principalmente del Impuesto de Sociedades pero también del impuesto sobre la renta personal), y ello motivado fundamentalmente por la introducción de medidas tendentes a ampliar la Base Imponible, por el fuerte incremento de los pagos a cuenta y por los intereses correspondientes a liquidaciones vencidas. A diferencia de los casos anteriores, en Francia el aumento de los ingresos por impuestos directos tiene su origen en la recaudación del impuesto sobre la renta personal. Debe llamarse no obstante la atención sobre un hecho, en este país las contribuciones sociales generales y la aportación para reducir el déficit de las instituciones de la Seguridad Social se contabilizan como impuestos sobre la renta de los individuos y las familias.

<sup>27</sup> En el primer caso, las reformas llevadas a cabo por Italia en los años 1997 y 1998, eliminaron la contribución obligatoria que debían efectuar las empresas para financiar la sanidad (lo que hizo disminuir las cotizaciones sociales de los empresarios); y para compensar esta reducción de ingresos se creó un impuesto regional indirecto sobre las actividades productivas, que hizo que aumentase considerablemente la recaudación por impuestos indirectos. Por su parte, la subida en la presión fiscal española durante el periodo 1995-2002 viene motivada en parte por un ligero aumento de la recaudación por IVA. Durante este periodo se produce además un fuerte incremento de los ingresos procedentes del Impuesto de Sociedades, que se compensan en gran medida con la disminución también significativa de la recaudación por el Impuesto sobre la renta personal, fruto de la reforma de este impuesto llevada a cabo por España en el año 99.

inferiores de renta) que se ha visto compensada por un aumento de los impuestos indirectos y de los ingresos societarios, manteniéndose estables las cotizaciones sociales<sup>28</sup>.

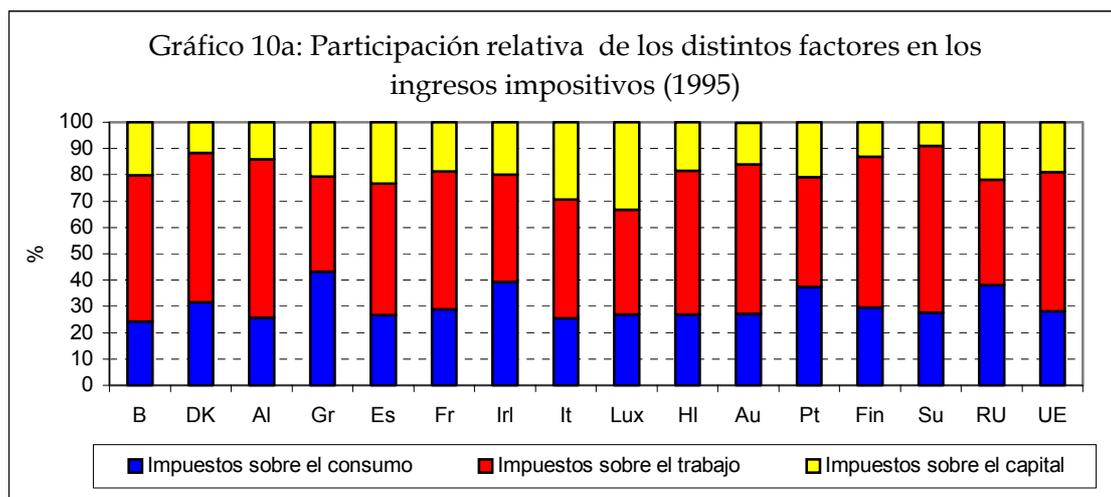
En el resto de Estados europeos, en Alemania, Holanda y Luxemburgo, se produce una ligera reducción de la presión fiscal<sup>29</sup>.

En Irlanda, país que ha experimentado la mayor reducción de la presión fiscal en los últimos años, se ha producido una disminución neta de las cotizaciones sociales (principalmente de las aportaciones de los trabajadores), pero sobre todo de los impuestos indirectos, y del impuesto sobre la renta personal. Pese a las modificaciones introducidas también en el impuesto de sociedades, la recaudación por este impuesto ha aumentado (aunque sin llegar a compensar la reducción del impuesto personal).

#### 4.3.- Distribución de la carga fiscal entre los factores productivos.

Un fenómeno muy destacado en los documentos europeos, y que preocupa mucho a las autoridades comunitarias, es el de la traslación de la carga fiscal que recae sobre el capital hacia el factor trabajo, en parte motivada por la estrategia de competencia fiscal mantenida a nivel de la Unión Europea en el ámbito de los impuestos directos. Esta situación se considera no deseable por los efectos negativos que de ella pueden derivarse sobre el funcionamiento del mercado laboral europeo.

Para ver si realmente se ha producido este desplazamiento de la carga fiscal basta con observar cuál ha sido la contribución relativa de los distintos factores productivos a la obtención de los ingresos fiscales.



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000 y 2003)

<sup>28</sup> Una visión más detallada de lo que ha ocurrido en cada uno de los Estados miembros puede verse en: COMISIÓN EUROPEA (2003b).

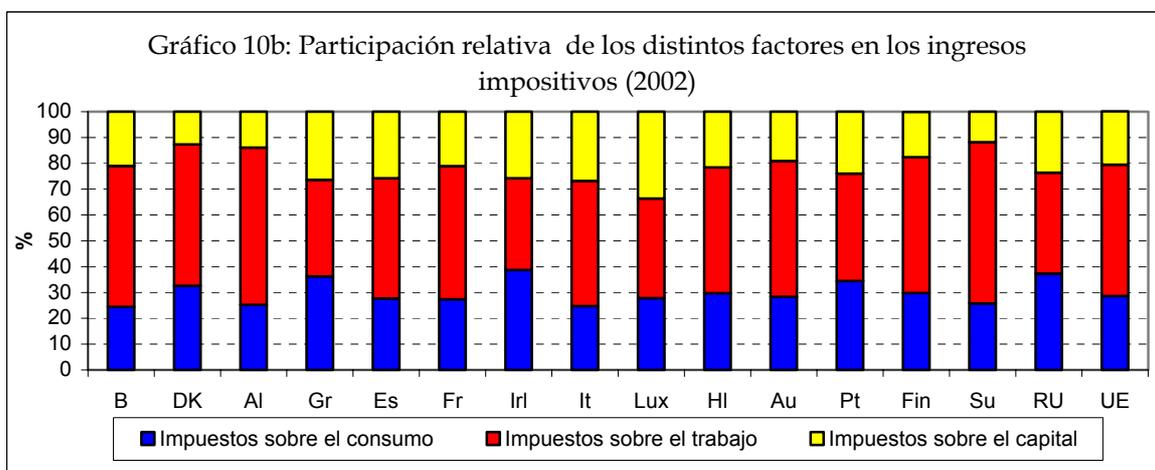
<sup>29</sup> Así en Holanda los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta personal experimentan una fuerte disminución, que se compensa en cierta medida con el aumento de los recursos procedentes del IVA y del impuesto societario. En Alemania no se han producido cambios significativos en sus ingresos impositivos en los últimos años de la década de los 90, lo que se traduce en una pequeña reducción de su presión fiscal de 0,1 puntos del PIB durante este periodo. Analizando en detalle y de forma desagregada el origen de sus ingresos podemos destacar un pequeño aumento de los impuestos sobre la renta personal, que se ha visto parcialmente anulado por la reducción de los ingresos societarios. Por otro lado se ha producido también una ligera bajada de las cotizaciones sociales, que se ha visto compensada con los ingresos procedentes del nuevo impuesto sobre el consumo de energía (introducido en 1999). Por su parte, en Luxemburgo la disminución de los ingresos procedentes de los impuestos directos se ha visto en parte compensada por el aumento de los impuestos indirectos y de las cotizaciones.

Tal y como se desprende del gráfico 10a), en el año 1995, la mayor parte de los recursos procedían del trabajo (52,9%), siendo considerablemente inferior la participación relativa del capital, que se situaba por debajo del 20%. Si nos fijamos en la situación concreta de cada país observamos como en algunos casos como Suecia (63,4%), Alemania (60,3%), Austria (56,9%) y Dinamarca (56,8%) la participación del trabajo se situaba claramente por encima de la media comunitaria. Todo lo contrario se producía sin embargo en Grecia, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido y Portugal.

La participación de las rentas procedentes del capital sobre el total de ingresos fiscales es especialmente elevada en Luxemburgo (33,3%) e Italia (29,4%), mientras que en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Austria se sitúa por debajo de la media europea. Si diferenciamos dentro de los impuestos sobre el capital aquellos que gravan las rentas del capital de aquellos que gravan la riqueza, podemos concluir que los primeros tienen una mayor importancia cuantitativa que los segundos excepto en Dinamarca y Francia donde ambos se sitúan entorno al 50%.

Destacar por último que la recaudación sobre el consumo se situó en el 28,1%, siendo especialmente significativa en Grecia, Irlanda, Reino Unido y Portugal.

Si comparamos el gráfico correspondiente al año 1995 (gráfico 10a) con el del año 2002 (gráfico 10b) observamos como, a nivel global, se produce una ligera disminución del peso relativo del trabajo, que se sitúa en el 50,9%, y una subida de similar cuantía en la participación del capital, que en año 2002 proporcionó el 20,6% de los ingresos totales. Esta tendencia se mantiene de forma prácticamente unánime en todos los Estados, y tiene su origen en parte en las reformas fiscales acometidas por los países europeos durante este período.



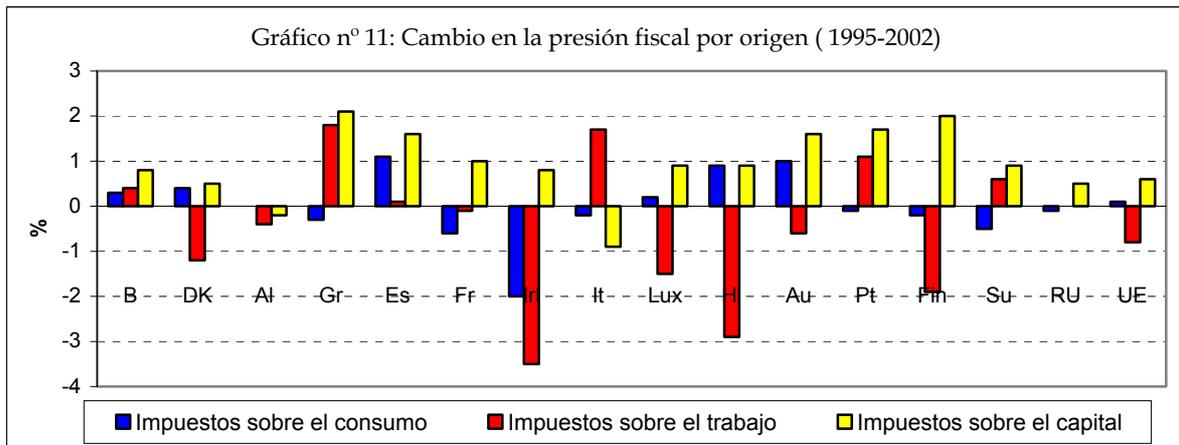
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2004)

Si analizamos la evolución experimentada por el indicador presión fiscal en los últimos treinta años, teniendo en cuenta el origen de los cambios producidos, podemos afirmar que a lo largo de este período, la carga fiscal sobre el trabajo se ha incrementado en aproximadamente 7 puntos porcentuales respecto al PIB, mientras que al que recae sobre el capital y el consumo sólo lo hicieron en 2 y 1 punto, respectivamente<sup>30</sup>. Esta misma pauta se

<sup>30</sup> El fuerte incremento de la presión fiscal que recae sobre el trabajo producido en los 70, 80 y primera mitad de los 90, se justifica en general por el peso que adquieren los diferentes Sectores Públicos en las economías europeas y por la financiación del Estado del Bienestar. En los primeros años de la década de los 90 tuvo lugar además un aumento significativo de las cotizaciones sociales por la crisis económica. También han influido en

mantiene prácticamente en todos los casos si analizamos lo que ha ocurrido país a país. Debe destacarse, no obstante, cómo a partir del año 95 esta tendencia se suaviza, tal y como se observa en el gráfico 11.

Durante la última parte de los 90, y especialmente a partir del año 2000, no sólo a nivel de la UE en su conjunto, sino también por países, se produce de forma generalizada una reducción de la carga fiscal que recae sobre el factor trabajo<sup>31</sup>. Así, tan sólo en tres países (Italia, Grecia y Portugal) se produce un aumento de esta carga fiscal entre 1 y 2 puntos del PIB. Debe destacarse, no obstante, que, pese a este incremento, en estos países la presión fiscal sobre el trabajo se mantiene en el año 2002 por debajo de la media comunitaria. Especial es el caso de Suecia, pues este país es además el que tiene mayor presión fiscal sobre el trabajo (31,6% del PIB).



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2004)

Pero si bien es ilustrativo ver cómo han evolucionado los ingresos fiscales en la UE, diferenciando por su origen, más lo es sin duda, de cara a tener una visión clara de los cambios que se están produciendo en la fiscalidad europea, analizar cómo han variado los tipos implícitos que recaen tanto sobre el trabajo como sobre el capital<sup>32</sup>.

En primer lugar debe destacarse que se ha optado por diferenciar dos períodos (1970-1994 y 1995-2001) a la hora de analizar la evolución experimentada por los tipos implícitos. Y ello

este desplazamiento de la carga fiscal la menor movilidad del factor trabajo frente al capital y la estrategia de competencia fiscal adoptada en el ámbito de los impuestos directos.

<sup>31</sup> El origen de esta reducción hay que buscarla en las reformas fiscales implementadas en los últimos cinco años en los países de la UE, que han tenido como uno de sus objetivos prioritarios la reducción de esta presión fiscal sobre el factor trabajo.

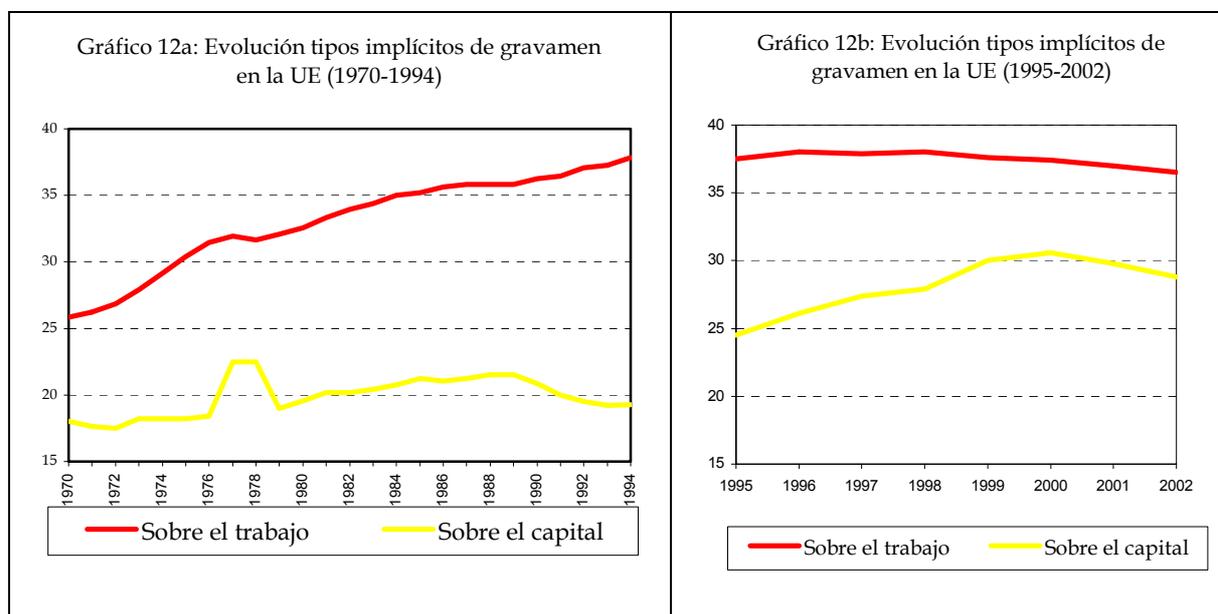
<sup>32</sup> El tipo implícito mide la carga fiscal media efectiva de las diferentes categorías de renta. Con carácter general el tipo implícito viene dado por el cociente entre los ingresos impositivos y la base imponible potencial (recogida en las cuentas nacionales) para cada tipo de renta. Y más concretamente:

\* Tipo implícito sobre el trabajo: se define como el cociente entre los ingresos fiscales que proceden del trabajo (impuesto sobre la renta personal, impuestos sobre los salarios y las cotizaciones sociales) y la retribución total de los trabajadores de esa economía.

\* Tipo implícito sobre el capital: este tipo se obtiene mediante un cociente; en el numerador se recogen los ingresos obtenidos a través de los impuestos que gravan la rentabilidad del ahorro y de la inversión (tanto de las familias como de las empresas), así como los procedentes de los impuestos sobre los stocks de capital. Y en el denominador se contemplan las rentas del capital y las rentas empresariales obtenidas, en todo el mundo, por residentes de ese país.

Los tipos implícitos empleados en este trabajo son los calculados por los Servicios Técnicos de la Comisión Europea. Una explicación detallada de cómo se han obtenido puede encontrarse en COMISIÓN EUROPEA (2003c).

porque, como destaca la propia COMISIÓN EUROPEA (2003), los tipos calculados de acuerdo con el ESA-79 no son directamente comparables con los del ESA-95<sup>33</sup>, siendo además los primeros generalmente más altos que los segundos.



*Fuente:* Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000, 2003 y 2004)

Durante la primera etapa (1970-1994) se produjo un aumento constante del tipo implícito sobre el trabajo, en algo más de 12 puntos (del 25,83% al 37,82%), mientras que el tipo sobre el capital pasó del 18,03% al 19,25%. Si tenemos en cuenta además que a principios de la década de los 70 el tipo sobre el trabajo ya se encontraba casi 8 puntos por encima del del capital, podemos afirmar que durante este primer período se amplió todavía más la brecha existente entre ambos.

Esta tendencia, sin embargo, no se mantiene en el segundo período señalado (1995-2001). Así, del año 1996 a 1998, el tipo implícito sobre el trabajo se mantuvo bastante estable (entorno al 38%)<sup>34</sup>, para, a partir de ese momento, empezar a reducirse sensiblemente, hasta situarse en el 36,5% en 2002<sup>35</sup>. A pesar de esta tendencia decreciente, el gravamen que recae sobre el trabajo sigue siendo todavía muy alto a nivel de la UE. Este hecho preocupa enormemente a las autoridades comunitarias y por ello, en el año 2001, establecieron como uno de los objetivos prioritarios de la Política Fiscal Europea<sup>36</sup> la reducción de la carga fiscal

<sup>33</sup> Por lo tanto, en este caso, lo verdaderamente importante no es tanto el valor concreto de los tipos, sino la tendencia que éstos han mantenido durante el período analizado.

<sup>34</sup> Estas cifras están en línea con las obtenidas por CAREY y RABESONA (2002), que estiman un tipo medio efectivo sobre el trabajo en 1999 del 37%, y por MARTÍNEZ-MONGAY (2000).

<sup>35</sup> Durante este período 1995-2001 numerosos países europeos han implementado reformas fiscales tendentes a disminuir la carga fiscal sobre el trabajo. Estas reformas se centran tanto en el impuesto sobre la renta como en las cotizaciones sociales. Una descripción de estas reformas puede verse en COMISIÓN EUROPEA (2003, 79-82) y en OCDE (2002a, 100-102).

En el año 2001 algunos países europeos (Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda e Italia) han anunciado nuevas reformas para mejorar el empleo.

<sup>36</sup> COM (2001) 260 final.

que recae sobre el trabajo, con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado laboral europeo<sup>37</sup>.

Tabla nº 12: Tipos implícitos en la UE (año 2002)		
	sobre el trabajo	sobre el capital
Bélgica	43,5	30,1
Dinamarca	39,9	28,8
Alemania	39,9	20,9
Grecia	37,8	18,1
España	30	29,6
Francia	41,8	36,6
Irlanda	25,9	32,0
Italia	41,1	28,1
Luxemburgo	28,0	32,0
Holanda	31,9	29,6
Austria	39,2	28,5
Portugal	33,7	Na
Finlandia	43,9	30,3
Suecia	46,6	31,5
Reino Unido	24,6	30,8
UE	36,5	28,8

Si nos fijamos en lo que ocurre con el tipo implícito en los distintos Estados miembros debemos llamar la atención sobre varias cuestiones. En primer lugar, debemos destacar el caso de Suecia, Finlandia, Bélgica, Francia, Italia, Alemania y Dinamarca con unos tipos implícitos claramente por encima de la media europea. Estos países coinciden básicamente con los que tienen una mayor carga fiscal (como destacamos anteriormente). En el otro extremo, con menores tipos implícitos, se encuentran Reino Unido, Irlanda y España. Se confirma por lo tanto lo que señalamos previamente: el nivel del gravamen sobre el trabajo y el de la presión fiscal mantienen una relación muy estrecha en la UE<sup>38</sup>.

En segundo lugar, debemos indicar que en la mayoría de los países los tipos implícitos sobre el trabajo vienen determinados por las cotizaciones sociales. Tan sólo en tres países: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, tiene un mayor peso lo recaudado por el impuesto sobre la renta<sup>39</sup>.

Por lo que respecta a los tipos implícitos sobre el capital debemos destacar como, aunque a lo largo de la década de los 70, de los 80 y primera parte de los 90 éstos se incrementaron muy poco (1,22 puntos porcentuales), en la segunda mitad de los 90 se observa una fuerte subida. Así, para el conjunto de la UE el tipo sobre el capital pasó del 24,5% en 1995 al 30,6% en 2000. Esta tendencia alcista de finales de los 90 se quiebra en el año 2001,

<sup>37</sup> DAERI y TABELLI (2000) llegaron a la conclusión de que un aumento de los impuestos sobre el trabajo se traduce en un aumento de los costes laborales en Europa, lo que no ocurre en otros países de la OCDE. Y concretamente estiman que por cada punto de incremento de los impuestos sobre el trabajo en Europa, los costes laborales aumentan casi medio punto porcentual.

<sup>38</sup> Los tipos implícitos sobre el trabajo pueden compararse con los datos de la cuña fiscal que calcula todos los años la OCDE, tomando como referencia a un trabajador a tiempo completo de la industria manufacturera. En general, puede afirmarse que la tendencia que se observa en ambos casos es muy similar (salvo en Grecia, Irlanda, Portugal y Reino Unido) aunque lo que sí varía en prácticamente todos los países es la intensidad de los cambios. Ver OCDE (2003).

<sup>39</sup> Esto es lógico si tenemos en cuenta que en estos tres países la aportación de las cotizaciones sociales a los ingresos impositivos totales es muy baja (4,4% en Dinamarca, 14,5% en Irlanda y 17,1% en Reino Unido).

momento en el que el tipo implícito sobre el capital empieza a caer de forma generalizada en la UE<sup>40</sup>.

Esta evolución para la UE en su conjunto se reproduce también en los distintos Estados miembros. Por encima de la media se sitúan Francia, Irlanda y Luxemburgo<sup>41</sup>. Por otro lado, los tipos implícitos más bajos corresponden a Grecia y Alemania. Especialmente significativa es la caída a partir del año 2001 en Finlandia (9,2 puntos de reducción), Alemania (5 puntos)<sup>42</sup> y Grecia (3,9 puntos)<sup>43</sup>.

Aunque los motivos que pueden explicar este incremento son varios, debemos destacar la fuerte influencia que en él tuvo la fase expansiva del ciclo económico que se produjo en los últimos años de los 90 y que se mantuvo hasta el año 2000. Esta expansión no sólo provocó un aumento de los beneficios empresariales, sino que generó también un boom en los mercados financieros internacionales, lo que motivó la realización de numerosas ganancias patrimoniales<sup>44</sup>. En los últimos años se observa también un cambio en la forma de financiación de las empresas, consistente en un aumento de los recursos propios y una disminución de la financiación ajena, lo que provoca a su vez un incremento de la carga fiscal sobre las empresas. Debemos, no obstante, ser muy cautelosos a la hora de analizar los motivos que explican los cambios en el tipo implícito sobre el capital, pues en él se incluyen tanto la carga fiscal que recae sobre las empresas como sobre las familias, así como los impuestos que gravan el capital y la riqueza. De acuerdo con los cálculos efectuados por los Servicios Técnicos de la Comisión Europea, el motivo principal del incremento del tipo implícito es el aumento en las rentas del capital, salvo en Bélgica, Dinamarca, Grecia y Portugal, donde la razón del cambio es el aumento del stock de capital. Ver COMISIÓN EUROPEA (2003).

## 5. CONCLUSIONES.

En las últimas tres décadas se ha producido un deterioro fuerte y generalizado de las finanzas públicas en la UE. Este deterioro se inicia en el año 1970 y se extiende aproximadamente hasta 1993, si bien entre 1982 y 1988 hay un período de ligera contención del déficit público. Y ello pese a que durante este período se produjo un aumento significativo de la presión fiscal en los Estados miembros. Esta evolución tan negativa de los saldos presupuestarios tiene su origen en el fuerte crecimiento experimentado por el gasto público europeo, fruto de la mejora en el nivel de vida de los europeos, por las crisis del petróleo, pero sobre todo por la ampliación y generalización del estado del bienestar. Así, durante los años 70, 80 y primera mitad de los 90, los porcentajes anuales de variación del gasto se sitúan muy por encima del de los ingresos (que como hemos señalado también se incrementan considerablemente), llegando aquellos porcentajes a ser superiores al 30% en algunas ocasiones.

---

<sup>40</sup> Pese a ello el tipo implícito sobre el capital se sitúa todavía en el año 2001 7,2 puntos por debajo del del trabajo (29,8% frente al 37%).

<sup>41</sup> En este último caso, y por falta de datos, los servicios de la Comisión han utilizado otra metodología para calcular el tipo implícito, y como consecuencia de ello, éste está sobreestimado. Lo mismo ocurre con Irlanda.

<sup>42</sup> Esta fuerte reducción del tipo implícito alemán puede deberse a la modificación del tipo del impuesto de sociedades alemán, que pasa de ser doble (45% para los beneficios no distribuidos y 30% para los beneficios distribuidos) a ser único, del 25%.

<sup>43</sup> Aunque a nivel global este cambio de tendencia se produce en el año 2001, el año del cambio varía de un Estado a otro. Así, por ejemplo, mientras el tipo máximo se alcanza en el año 2000 en Alemania, Grecia, España, Irlanda, Luxemburgo o Suecia, éste se obtiene en el 2001 en Bélgica, Francia e Italia.

<sup>44</sup> Debemos destacar, sin embargo, que estas ganancias patrimoniales no se incluyen en el denominador del cociente que se efectúa para calcular el tipo implícito, lo que puede motivar que este indicador sobreestime en algunos países la carga fiscal que recae sobre el capital.

A partir del año 1993, y ante la necesidad de mantener el déficit público por debajo del 3% del PIB, los países adoptaron medidas concretas para conseguir reducir drásticamente el gasto público. Esto, unido a un fuerte incremento de la presión fiscal, especialmente en los Estados con una peor situación financiera, permitió a los Estados miembros cumplir el objetivo entre 1997 y 1999, de manera que aquellos que así lo quisieron pudieron incorporarse a la tercera fase de la UEM. En este proceso de convergencia fiscal influyó muy positivamente el ritmo de crecimiento experimentado en esos años por las economías europeas, lo que permitió no sólo un incremento de los ingresos fiscales, sino también una reducción de la ratio déficit/PIB. Y ello pese a que en los últimos años de los 90 la mayoría de Estados miembros empezaron a acometer reformas en sus sistemas impositivos. Estos cambios no han provocado, sin embargo, una disminución significativa de los ingresos públicos, no sólo por la bonanza económica general, sino por las propias características de las reformas implementadas.

En los dos últimos años se ha vuelto a producir un nuevo empeoramiento de las cuentas públicas en la UE, motivado en parte por la crisis económica que está afectando a los países europeos, y que está provocando un aumento del gasto público, vía mayores transferencias sociales, y unos menores ingresos. En algunos casos como Irlanda y el Reino Unido, esta situación ha hecho incluso que cambie el signo de sus saldos presupuestarios, pasando éstos a ser deficitarios.

Aun cuando la evolución experimentada por el gasto público ha sido muy parecida en todos los Estados miembros, debe destacarse que la importancia relativa de éste varía mucho de un país a otro, oscilando entre el 34% y el 58,8% del PIB. Esto refleja el diferente peso del Sector Público en cada economía y sobre todo la distinta organización de los sistemas de protección social en cada uno de ellos. Pues sin duda, lo que explica esas diferencias y el fuerte crecimiento del gasto público en los 70, 80 y 90 son las transferencias sociales, que representan el 61,1% del gasto total, y que han pasado de representar el 10% del PIB en 1970 a suponer el 29,6% en 1996.

El pago de intereses supone el 6,6% del gasto total y su evolución se encuentra muy estrechamente ligada a la de la deuda pública. Esto hace que el importe de esta partida sea más elevado en aquellos países que mantienen un mayor volumen de deuda, que incluso llega a situarse por encima del 100% del PIB en tres Estados. Actualmente tan sólo 10 países cumplen el requisito establecido en el Tratado de Maastricht, y de ellos sólo 5 lo hacen son soltura.

Una de las principales perjudicadas por la evolución experimentada por las finanzas públicas en estas décadas ha sido la inversión pública, que apenas supone el 2,4% del PIB, y que ha mantenido una tendencia decreciente desde los 70. Hay que destacar además que la inversión pública ha resultado negativamente afectada por el proceso de convergencia fiscal de mediados de los 90. Ahora bien, a la hora de valorar los efectos de esta evolución sobre el empleo y el crecimiento futuro de las economías europeas, tenemos que tener en cuenta también qué ha ocurrido con la inversión privada y con la inversión en capital humano. Así, aunque los Estados miembros hayan reducido la inversión pública para disminuir el gasto público, debemos señalar que en la UE, el sector privado asume cada vez más proyectos y actividades que antes realizaba el sector público, como consecuencia de la política de privatizaciones implementada por algunos países, y por el recurso a la creación de empresas mixtas a la hora de llevar a cabo determinadas inversiones (que no quedan reflejadas en las cuentas públicas) que antes desarrollaba el sector público.

Desde el punto de vista de los ingresos, debemos destacar el fuerte peso de las cotizaciones sociales, que aportan el 31,9% de los recursos impositivos totales, y que incluso en algunos países constituyen su principal fuente de ingresos. Este dato refleja indirectamente una

situación que se ha producido en las tres últimas décadas en la UE y que preocupa bastante a las autoridades comunitarias, que es la traslación de la carga fiscal que recae sobre el capital hacia el factor trabajo. Así, en el período 1970-1995 se produce un aumento muy significativo de la carga que recae sobre el trabajo, ocurriendo todo lo contrario con la del capital. Si a ello unimos que ya en el año 1970 el tipo implícito sobre el trabajo se situaba claramente por encima del capital, durante ese período se amplía todavía más la brecha existente entre ambos. Así, en 1995, más del 50% de los ingresos impositivos en la UE procedían del factor trabajo, mientras que los del capital no llegaban al 20%. Esto es lógico si tenemos en cuenta la mayor movilidad del capital frente al trabajo, y la estrategia de competencia fiscal adoptada a nivel de la UE en lo que a los impuestos directos se refiere. Esta situación ha hecho que los Estados miembros, a instancias de las autoridades comunitarias, pongan en marcha reformas tendentes a reducir la presión fiscal que recae sobre el trabajo. Estas reformas consisten básicamente en reducciones selectivas (no generales) del importe de las cotizaciones sociales y en disminuciones en los impuestos personales, que se han visto compensadas con la introducción de nuevos impuestos (sobre todo medioambientales), con un aumento de los tipos impositivos del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación y con la supresión de determinados regímenes especiales en los impuestos societarios, en los que también se ha producido una ampliación de la base imponible.

Aunque todavía es pronto para hacer una valoración profunda de estas reformas fiscales, algunas de las cuales se acaban de implementar, sí podemos sin embargo indicar que ya en el año 2001 se había reducido el peso relativo del trabajo en los ingresos impositivos, al tiempo que se ha incrementado el del capital. No obstante, la presión fiscal que recae sobre el trabajo es todavía muy elevada en la UE, por lo que los Estados miembros deberían seguir trabajando en esta dirección.

En cualquier caso, y aunque los Estados miembros realizaron un serio esfuerzo para reducir sus niveles de déficit público a mediados de los 90, el requerimiento establecido en el PEC de mantener unos saldos presupuestarios equilibrados o incluso superávitarios, va a obligar a los países europeos a prestar a partir de ahora mucha atención a sus finanzas públicas, para evitar que nuevamente se produzcan incrementos elevados del gasto público, y para llevar a cabo reformas en sus sistemas impositivos que permitan alcanzar los objetivos económicos previstos sin que ello suponga además una reducción de sus ingresos fiscales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ADEMA (2002): "Net social expenditure – 2nd edition", OCDE Labour market and social policy, Occasional Paper nº 52.
- ÁLVAREZ, X.C., ALONSO, J., GAGO, A. y GONZÁLEZ, X.M. (2001): "Tendencias recientes de la fiscalidad internacional", *Papeles de Economía Española*, nº 87, pp. 10-31.
- ALVÁREZ GARCÍA, S. y D. ROMERO JORDÁN (2002): "Líneas de reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea", *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 13/02, 22 pp.
- APARICIO PÉREZ, A., S. ÁLVAREZ GARCÍA y M<sup>a</sup> C. ARIZAGA JUNQUERA (2000): *La Fiscalidad en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 163 pp.
- BAKER and McKENZIE (1999): *Survey of the effective tax burden in the European Union*, Amsterdam.
- BARRO, R. y X. SALA-i-MARTIN (1998): *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge Mass.

- BOND, S., L. CHENNELLS, M.P. DEVEREUX, M. GAMMIE y E. TROUP (2000) : *Corporate Tax Harmonization in Europe: A Guide to the Debate*, Institute for Fiscal Studies, London, 79 pp.
- BUIJINK, W., B. JANSSEN y Y. SCHOLS (1999): “Corporate effective tax rates in the European Union”, Maastricht Accounting and Auditing Research and Education Centre ([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).
- CAMERÓN, D. R. (1978): “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, *The American Political Science Review*, nº 72, pp. 1243-1261.
- CAREY, D. y J. RABESONA (2002): “Average effective tax rates on capital, labour and consumption”, *OECD Economic Studies*.
- CARONE, G. y A. SALOMÄKI (2001): *Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU*, European Commission Economic Paper, nº 160, Bruselas.
- CNOSSSEN, S. (2001): “Tax Policy in the European Union – A Review of Issues and Options –”, *FinanzArchiv*, vol 58, pp 466-558.
- CORONA RAMÓN, J. F. (1999): *La fiscalidad en el sistema comparado y la armonización fiscal en la UE*, pp. 259-321 en *Reforma fiscal y crecimiento económico*.
- DAVERI, F. y G. TABELLINI (2000): “Unemployment and taxes”, *Economic Policy*, Abril.
- EUROSTAT (2000): *Structures of the taxation systems in the European Union. 1970-1997*, Luxemburgo, 237 pp.
- (2001): *Environmental Taxes – A statistical guide*.
- (2002): *Environmental taxes in the EU, 1980-1999*, Statistics in Focus, Economy and Finance, Agosto.
- (2003): *Structures of the taxation systems in the European Union. 1995-2001*, 277 pp.
- GARCÍA MUÑOZ, J.C. (2003): “Tributación de las empresas en la Unión Europea: ¿hacia un sistema unitario?”, *Estrategia Financiera*, nº 192, vol 19.
- INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (2001): *European Taxation*, Section B, Ámsterdam.
- LAMO, A. Y R. STRAUCH (2002): *The Contribution of Public Finances to the European Growth Strategy*, Perugia.
- LYBECK, J. A. (1988): “Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. The Institutional Approach”, in Lybeck and Henrekson (1988)
- MARTÍNEZ SERRANO, A. (2002): “La armonización de los tipos nominales del Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: algunas consideraciones a raíz de las recientes reformas fiscales en los estados miembros”, *Quincena Fiscal*, Junio, pp 65-70.
- MARTÍNEZ SERRANO, A. y PATTERSON, B. (2000): "Tax co-ordination in the European Union", Parlamento Europeo, *Economic Affairs Series*, Working Paper 12-2000, P.E. 300.524.
- MARTÍNEZ-MONGAY, C. (2002): “Fiscal Policy and the Size of Governments” in Buti, Von Hagen y Martínez-Mongay (2002).
- (2000): "ECFIN's Effective tax rates. Properties and comparisons with other tax indicators", *European Commission, Economic Papers*, nº 146.

- MORGAN GUARANTY TRUST COMPANY (2000): “Corporate tax competition in Europe”, *Economic Research Note*, Londres, Agosto.
- NICODEME, G. (2001): *Computing effective corporate tax rates: comparison and results*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper, nº 153, Junio.
- OCDE (2002a): “Tax Systems in European Countries”, *Economic Studies*, nº 34.  
(2002b): “Tax burdens: alternative measures”, *OCDE Tax Policy Studies*, nº 2, París.  
(2002c): “Tax ratios: a critical survey”, *OCDE Tax Policy Studies*, nº 5, París.  
(2002d): *OECD observer: the truth about tax burdens*, París.  
(2003): *Taxing Wages 2001-2002*, París.
- PAREDES GÓMEZ, R. (2002): “Análisis comparativo del gravamen efectivo sobre la renta empresarial entre países en el contexto de la Unión Europea”, *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 30/02, 48 pp.  
(2003): “El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea después de una década (I): estructura y tipos impositivos nominales”, *Crónica Tributaria*, nº 106, pp. 46-66.
- POLLIT, M. G. (2000): *The declining role of state infrastructure investments in the United Kingdom*, University of Cambridge.
- RUBIO, J. J. y B. BARRUSO (2001): *El futuro de la imposición directa en la Unión Europea*, trabajo presentado en el IX Encuentro de Economía Pública, celebrado en Vigo.
- TANZI V. Y L. SCHUKNECHT (2000): *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press.
- UXÓ GONZÁLEZ, J. y M<sup>a</sup> J. ARROYO FERNÁNDEZ (1998): “Política fiscal y estabilización económica en la Unión Europea”, en FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (director) *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Editorial Pirámide.
- ZUBIRI ORIA, I. (2001): “Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos”, *Hacienda Pública Española, Monografías*, pp. 13-52.

## **COMISIÓN EUROPEA.**

- (1996): *La fiscalidad en la Unión Europea. Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios*, COM (96) 546 final, de 22 de Octubre.
- (2000a): “Public Finances in EMU 2000”, *European Economy, Reports and Studies*, nº 3, Bruselas, 160 pp.
- (2000b): *La política fiscal en la Unión Europea*, Luxemburgo, 38 pp.
- (2000c): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo. La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad*, COM (2000) 846 final, de 21 de Diciembre.
- (2001a): “Public Finances in EMU 2001”, *European Economy, Reports and Studies*, nº 3, 173 pp.
- (2001b): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Política Fiscal en la Unión Europea – Prioridades para los próximos años*, COM (2001) 260 final, de 23 de Mayo.
- (2001c): *Company Taxation in the Internal Market*, Commission Staff Working Paper, Bruselas, SEC(2001) 1681, de 23 de Octubre, 463 pp.

- (2002a): “Public Finances in EMU 2002”, *European Economy, Reports and Studies*, nº 3, 222 pp.
- (2002b): *General Government data I y II*, Economic databases and statistical co-ordination, Autumn.
- (2003a): *Activities of the European Union (EU) in 2002 in the Tax Field*, Doc (2003) 2101, 27 de Enero, Bruselas.
- (2003b): “*Structures of the taxation system in the European Union*”, Dirección General de Impuestos y Aduanas, tercera parte.
- (2003c): *Structures of Taxation Systems in the EU*, pp. 49-68.
- (2003d): “Public Finances in EMU 2003”, *European Economy, Reports and Studies*, nº3, Bruselas,
- (2003e): Statistical Annex of European Economy, Autumn.
- (2003e): General Government data I y II, Economic databases and statistical co-ordination, Spring.
- (2004): “*Structures of the taxation system in the European Union*”, Data 1995-2002, Dirección General de Impuestos y Aduanas.

#### **PARLAMENTO EUROPEO.**

- (2001): *The Reform of Taxation in EU Member States*, Directorate-General for Research, Working Papers, Economic Affairs Series, ECON 127 EN, PE 306.075.
- (2003): *Taxation in Europe: recent developments*, Directorate-General for Research, Working Papers, Economic Affairs Series, ECON 131 EN, PE 322.250.