

IAI8815

ANALISI COMPARATA DELLE CONDIZIONI DI PARTENZA  
NEL CAMPO DELLE POLITICHE INDUSTRIALI  
DI FRANCIA, REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA, GRAN BRETAGNA, SPAGNA  
IN VISTA DEL COMPLETAMENTO DEL MERCATO INTERNO DEL 1992

di G. Bonvicini, M. Maré, D. Piacentino

Introduzione.

Il raggiungimento entro il '92 del mercato unico europeo impone ai dodici governi della Cee un ampio e rapido programma di ammodernamento e riaggiustamento delle loro strutture economiche e di omogeneizzazione delle rispettive legislazioni. Nel concreto si dovrà procedere in due direzioni:  
a) liberalizzare le economie nazionali al fine di ottemperare al criterio di un mercato unico ed omogeneo;  
b) dare vita a politiche fiscali, finanziarie ed industriali che mettano in condizione le imprese di reggere l'impatto della liberalizzazione nelle migliori condizioni possibili. Ciò vale in modo particolare per le piccole e medie imprese, sicuramente le più esposte ai contraccolpi di un mercato unico, che se da una parte offre grandi potenzialità e spazi di penetrazione, dall'altra richiede capacità competitive e dimensioni diverse da quelle in cui si agisce oggi.

Le due linee d'azione devono essere chiaramente interrelate e procedere di pari passo verso il traguardo del '92. Oltretutto tale sincronismo deve valere anche orizzontalmente, fra gli stati membri della Cee: presentarsi all'appuntamento in condizioni analoghe di maturazione dei due processi può evitare il ricorso a deroghe o a regimi transitori, con il concreto rischio che in questa occasione ritardi o eccezioni rispetto alla maggioranza degli altri stati membri finiscano per indebolire la competitività del Paese.

Ci è sembrata quindi importante, in questa fase iniziale del graduale e probabilmente lungo processo verso il mercato unico, un'analisi comparativa con i maggiori paesi partners della Cee (Francia, Germania, Inghilterra, Spagna), per vedere le posizioni di partenza in cui si collocano a tre anni dal '92, per determinare, ove possibile, i progressi da essi realizzati in alcuni settori interessati al mercato interno e per comprendere verso quale tipo di modifiche strutturali (nell'industria, nella fiscalità, nelle istituzioni) si stanno muovendo.

In altre parole oltre che guardare alle ancora scarse e provvisorie misure che gli stati membri della Cee si apprestano a prendere in vista del grande negoziato che li porterà a muoversi verso un mercato unico dai contorni per ora indefiniti, abbiamo pensato che fosse anche utile analizzare lo stato di partenza dei maggiori partners dell'Italia per valutarne le posizioni di forza/debolezza relative in alcuni principali settori delle loro politiche economiche e la loro maggiore o minore vicinanza alle proposte (per ora puramente teoriche e indicative) della Commissione della Cee in vista del '92.

IAI8815

luglio 1988

p. 1

La sintesi che qui presentiamo è il frutto di una ricerca comparata condotta da un gruppo di studio dello Iai, in parte con la collaborazione di alcuni Istituti e studiosi dei paesi prescelti (Francia, Repubblica Federale Tedesca, Gran Bretagna, Spagna), e in parte con l'analisi, la documentazione e l'elaborazione svolta autonomamente all'interno dell'Istituto.

Le maggiori difficoltà incontrate dal gruppo di studio dello Iai riguardano il reperimento di materiale omogeneo nei quattro paesi, anche in base alla considerazione che il loro stadio di maturazione sulle questioni del mercato interno è molto differenziato, come diverse sono le loro posizioni di partenza. Le fonti utilizzate sono quindi molto varie e si compongono sia dei più recenti documenti della Commissione di Bruxelles e delle altre istituzioni comunitarie che dei papers, discorsi, piani, articoli specializzati, ecc. raccolti nei vari paesi (una lista completa è riportata in appendice ai papers dei quattro paesi).

Nell'elaborare le ricerche di base nei quattro paesi ci si è limitati a chiedere informazioni su alcuni aspetti delle più rilevanti politiche di intervento pubblico, evitando quindi di allargare troppo il campo di indagine ad altri elementi, anche se di grande interesse per il futuro del mercato interno, quali il problema monetario, l'assetto dei mercati finanziari, le politiche dei trasporti e così via. In relazione a questo obiettivo nei papers settoriali relativi ai quattro paesi in questione è stato suggerito di seguire, ove possibile, lo schema di indagine qui sotto riportato:

1. Le politiche industriali nazionali in vista dell'armonizzazione dei mercati:
  - analisi del quadro giuridico e legislativo volto a facilitare la cooperazione e le fusioni fra le imprese;
  - la politica degli investimenti a favore di piccole e medie imprese;
  - aiuti pubblici alle imprese ammessi dalla legislazione comunitaria e adottati nell'ambito nazionale;
  - innovazioni e uso delle tecnologie;
  - politica degli standards e dei brevetti;
  - certificazione e controllo della qualità nella prospettiva del mutuo riconoscimento delle certificazioni e dei tests;
2. Le politiche fiscali e i loro riflessi sulla competitività delle imprese:
  - la legislazione Iva adottata dal paese;
  - i diritti di accisa;
  - effetti previsti dall'armonizzazione dell'imposizione diretta sui settori di produzione e sul costo dei prodotti (proposta Cockfield);
3. Il coordinamento istituzionale:
  - costituzione di eventuali task forces e gruppi di studio per il mercato interno;
  - ruolo dei ministeri per le questioni del mercato interno ed organismi di coordinamento interministeriale;
  - il grado di attenzione rivolto dal governo del Parlamento ai vincoli che porrà il mercato interno nella predisposizione di nuove leggi;
  - attività di informazione pubblica, stampa e propaganda

I papers per paese hanno potuto rispondere solo in parte a queste domande, sia per la ristrettezza del tempo a disposizione dei ricercatori sia perchè il processo di messa a punto delle politiche specifiche di preparazione al '92 è ancora in una fase alquanto iniziale.

Ne consegue che il documento di sintesi ha cercato di riassumere questi diversi argomenti seguendo questa linea di argomentazione:

- le proposte di base della Commissione, quale riferimento obbligato per le politiche nazionali;
- le posizioni e le iniziative dei quattro paesi;
- le linee di tendenza che emergono nei paesi in questione nell'operare le scelte fondamentali per il '92.

Un paragrafo conclusivo cerca di dare il senso delle priorità emerse e delle difficoltà che i quattro paesi dovranno affrontare per adeguarsi al Grande Mercato, nonché elabora alcuni elementi di riflessione utili per una migliore comprensione delle condizioni nelle quali il nostro paese dovrà presentarsi all'appuntamento del '92. Il gruppo di studio dello Iai è stato composto da Gianni Bonvicini (coordinatore), Mauro Maré, Diego Piacentino e si è avvalso della collaborazione di Paolo Guerrieri.

## 1. Mercato unico europeo e politiche industriali nazionali

Con la pubblicazione, nel 1985, del Libro bianco intitolato al "Completamento del mercato interno", la Commissione delle Comunità europee ha inteso ridare impulso al processo di integrazione europea, che era per più versi in difficoltà; allo stesso tempo, di questo processo, ha voluto definire le direttrici principali di sviluppo.

Secondo l'intenzione comunitaria, il mercato interno (o, come si dice anche, il mercato unico europeo) dovrebbe venire realizzato entro il 1992; e dovrebbe caratterizzarsi per la completa libertà di movimento dei prodotti (beni e servizi) e dei fattori (capitali e lavoro).

La strategia che, a questo scopo, viene proposta è una che si sintetizza nell'abbattimento delle barriere che attualmente sono di ostacolo alla mobilità di prodotti e fattori fra i paesi della Comunità. E queste barriere sono viste consistere di tre principali tipi: (1) barriere fisiche, dovute ai controlli doganali alle frontiere; (2) barriere fiscali, derivanti dalle differenze di regime fiscale da paese a paese, in particolare per ciò che riguarda i due comparti della fiscalità delle imprese e dell'imposizione indiretta; (3) barriere tecniche in senso ampio, ossia dovute a differenze di normativa circa la qualità e le caratteristiche dei prodotti, nonché a normative specifiche di protezione o agevolazione dei produttori nazionali.

Scopo e strategia della proposta comunitaria si giustificano in ragione dell'aspettativa che dall'unificazione del mercato europeo possano derivare sostanziali benefici in termini di efficienza, e dunque di crescita economica e dell'occupazione. Si tratterebbe, infatti, di un mercato di dimensioni molto grandi, tali da consentire la realizzazione di forti economie di scala in molte e importanti produzioni; d'altra parte, la determinazione, all'interno di questo mercato, di un assetto concorrenziale, metterebbe in atto processi di ristrutturazione tali da condurre a condizioni di maggiore efficienza produttiva (cfr. in questo senso il Rapporto Cecchini (1988)). Tuttavia, la realizzazione del disegno comunitario porta anche con sé, inevitabilmente, dei problemi di aggiustamento delle normative e delle strutture economiche nazionali.

Nei primi paragrafi di questa sintesi si cercano di prospettare alcune principali implicazioni della proposta comunitaria proprio dal punto di vista di tali problemi di aggiustamento.

Come appena detto nell'introduzione, non c'è, in questo, pretesa (né ci sarebbe stata la possibilità) di esaurire la materia, estremamente ampia. Si procede, invece, in modo molto selettivo, guardando alle problematiche che appaiono essere di maggiore rilievo da un punto di vista di politica industriale, e relativamente alle quali, inoltre, sembra essere più avanzato e maturo lo stato della riflessione. Dall'esposizione restano dunque fuori, da una parte, perché più lontani dall'interesse presente, gli assai dibattuti temi connessi alla liberalizzazione dei mercati finanziari e dei capitali; e restano, dall'altra, esclusi i temi dell'armonizzazione dei titoli di studio e delle misure di politica sociale, che potrebbero in futuro assumere rilievo notevole, ma che per il momento (anche a motivo della vaghezza, in materia, della proposta comunitaria) sono rimasti in secondo piano nella discussione.

Temi di più stringente rilievo, da un punto di vista di assetto e politica dell'industria, sembrano essere quelli dell'armonizzazione fiscale, dell'armonizzazione di taluni apparati normativi (in materia di tutela della proprietà intellettuale e industriale e di standardizzazione tecnica), e infine della rimozione di specifiche misure limitative o distorsive della concorrenza internazionale fra imprese (misure di aiuto pubblico alle imprese e misure che conferiscono privilegi alle imprese nazionali nella partecipazione alle commesse pubbliche).

## 2. L'armonizzazione fiscale

Quello dell'armonizzazione fiscale è tema tradizionale della riflessione sul processo di costruzione del mercato unico. In realtà, di armonizzazione fiscale in ambito comunitario si discute da almeno 25 anni: un momento iniziale a questa discussione è stato il Rapporto Neumark (Commissione, 1962; per messe a punto recenti, e richiami all'evoluzione del dibattito, cfr. Cnossen, 1987; Longobardi, 1988).

Su questo tema il Libro bianco dà una serie di indicazioni di massima, con aperture talora notevoli circa le soluzioni più adeguate per i vari problemi specifici. Per la parte riguardante l'imposizione indiretta (IVA e accise), tuttavia, sono venute più di recente (agosto 1987) - e con contenuti più concreti - diverse proposte di Direttiva. Di conseguenza, si può dire adesso che in questa materia risultano essere ad un buon punto di avanzamento l'elaborazione comunitaria, e del resto, allo stesso tempo, abbastanza definite le posizioni dei vari paesi.

Diversamente, per quanto riguarda l'imposizione delle società, il Libro bianco conteneva la promessa di un nuovo Libro bianco specifico sull'argomento per l'anno seguente. La preparazione di quest'ultimo, tuttavia, due anni dopo la prevista conclusione, risulta essere ancora in corso; e d'altra parte anche la più generale riflessione sembra essere, in questa materia, appena agli inizi.

Tuttavia, per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sulle società, attualmente in vigore in Europa, esse si situano in gran parte tra il 40 e il 45% del reddito d'impresa e dunque con differenze relativamente contenute da paese a paese. Qualche più significativa differenza esiste, invece, per ciò che riguarda la determinazione della base imponibile. Ad una maggioranza di paesi che si regolano secondo criteri non dissimili (sul piano delle conseguenze finali) se ne contrappone una minoranza (Danimarca, Regno Unito, Paesi Bassi) dove trovano applicazione criteri assai più favorevoli.

E', dunque, unicamente al caso dell'imposizione indiretta che, in questa occasione, è possibile guardare. E si dovrà, allora, incominciare dall'osservazione che la strategia comunitaria di soppressione delle barriere fisiche solleva inevitabilmente il problema delle differenze esistenti fra i regimi fiscali esistenti nei paesi della Comunità con riguardo all'IVA e alle accise.

Presentemente, IVA ed accise sono prelevate in base al principio della tassazione nel paese di destinazione: ossia con l'esenzione dei prodotti esportati e con la tassazione di quelli importati in maniera identica ai beni di produzione nazionale. Scopi di questo sistema sono quelli di neutralizzare l'influenza sugli scambi internazionali dei diversi sistemi di tassazione, e, allo stesso, di evitare il determinarsi di artificiose convenienze fiscali all'insediamento di attività economiche nei paesi a più basso livello di tassazione.

Il proposito comunitario di eliminare le barriere fiscali implica, per ciò che riguarda l'IVA, l'abbandono di questo sistema, e il passaggio alla tassazione secondo il paese di origine. Ma questo comporta che, per evitare distorsioni nella concorrenza e nel commercio internazionale, si proceda all'armonizzazione delle imposte che gravano sui prodotti oggetto di scambio.

Sempre per l'IVA, la proposta di armonizzazione della Commissione contempla l'unificazione delle basi imponibili e - relativamente alle aliquote - una decisa riduzione delle possibilità di variazione.

Attualmente, come si può vedere dalla Tab. 1, si fa riferimento a basi imponibili diverse, nel senso che in più paesi vi è la pratica - esercitata con maggiore o minore ampiezza - di esentare (o, come si dice anche, di sottoporre ad aliquota zero) particolari prodotti; e in ogni caso, da paese a paese, vi sono differenze importanti nel numero e nel livello delle aliquote utilizzate.

Tabella 1  
Aliquote IVA nei paesi comunitari

	Aliquote ridotte	Aliquota normale	Aliquote maggiorate
Belgio (*)	1-6-17	19	25, 25+8
Danimarca (*)	-	22	-
Francia	2,1-4-5,5-7	18,6	33 1/3
Germania	7	14	-
Grecia	6	18	36
Irlanda (*)	2,4-10	25	-
Italia (*)	2-9	18	38
Lussemburgo	3-6	12	-
Paesi Bassi	6	20	-
Portogallo (*)	8	16	30
Regno Unito (*)	-	15	-
Spagna	6	12	33

-----(\*) - Paesi  
con aliquota zero.

Fonte: Commissione CEE

La proposta comunitaria prevede un restringimento del numero delle aliquote a due soltanto, con possibilità di oscillazione per ciascuna all'interno di un intervallo abbastanza ampio. Una prima aliquota, "ridotta", dovrebbe essere compresa fra il 4 e il 9%; una seconda aliquota, "normale", dovrebbe essere compresa fra il 14 e il 20%. L'aliquota ridotta dovrebbe venire applicata ai beni e servizi seguenti: prodotti alimentari (con l'esclusione delle bevande alcoliche); prodotti energetici per riscaldamento e illuminazione; forniture di acqua; prodotti farmaceutici; libri, periodici e giornali; trasporto di passeggeri. Sugli altri beni e servizi si applicherebbe, invece, l'aliquota normale. Per l'eliminazione delle esenzioni (dell'aliquota zero) si consentirebbe a taluni paesi di procedere in maniera progressiva: e così, in particolare, a Gran Bretagna e Irlanda, paesi dove le esenzioni sono di significato più ampio.

A questo occorre ancora aggiungere che, onde giungere ad una ripartizione del gettito dell'IVA fra i paesi comunitari in linea con i consumi nazionali, verrebbe stabilito un meccanismo di compensazione (clearing mechanism): applicando nel prelievo dell'IVA il principio della tassazione secondo il paese d'origine, la distribuzione internazionale del gettito seguirebbe quella della produzione; dunque per portare tale distribuzione in linea con la struttura dei consumi nazionali (secondo il tradizionale orientamento comunitario) si dovrebbe dare luogo a flussi di compensazione dai paesi esportatori netti ai paesi importatori netti.

Venendo alle accise, l'osservazione dalla quale muovere è che queste imposte sono, nei vari paesi, diversamente numerose, prelevate su prodotti diversi, e, soprattutto, ove prelevate su medesimi beni, secondo aliquote assai differenziate. Relativamente a quest'ultimo punto, si può vedere la Tab. 2 qui di seguito.

Tab. 2

Esempi di accise in vigore nei paesi comunitari (1 aprile 1987).

	Alcol puro (ECU per hl)	Vino (ECU per hl)	Birra (ECU per hl)	Sigarette (ECU per 1000)	(ad va- lorem %)	Benzina (ECU per 1000 l)
B	1.252	33	10	2,5	66,4	261
DK	3.499	157	56	77,5	39,3	473
D	1.174	20	7	27,3	43,8	256
F	1.149	3	3	1,3	71,1	369
GR	48	0	10	0,6	60,4	349
IRL	2.722	279	82	48,9	33,6	362
I	230	0	17	1,8	68,6	557
L	842	13	5	1,7	63,6	209
NL	1.298	33	20	26,0	35,7	340
UK	2.483	154	49	42,8	34,0	271
SP	309	0	3	0,7	51,9	254
P	248	0	9	2,2	64,8	352

Fonte: Commissione CEE

Diversamente dal caso dell'IVA, nel caso delle accise la Commissione propone il mantenimento del principio della destinazione, e, in relazione a questo, la fissazione di aliquote uniformi in tutti i paesi. Le basi imponibili da colpire, e le aliquote da applicare, sarebbero quelle specificate nella Tab. 3. Tutte le accise diverse da queste oggi esistenti in un paese o nell'altro (per esempio su zucchero, cacao, banane) dovrebbero venire soppresse. Le accise avrebbero la natura di imposte specifiche, con aliquote espresse in ECU; per il solo tabacco ci sarebbe anche, a fianco dell'aliquota specifica, un'aliquota ad valorem.



TABELLA 3  
ALIQUOTE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE

<u>Bevande alcoliche</u>	<u>Importo unitario in ECU</u>
Alcol per bevande (per hl di alcol puro)	1.271
Prodotti intermedi (per hl)	85
Vino (per hl) (media 11% vol)	17
Birra (per hl) (media 12,5° Plato)	17
<u>Tabacchi lavorati</u>	
Sigarette (accisa specifica per 1.000)	19,5
ad val + IVA (in % del prezzo al dettaglio)	52% - 54%
Sigari e sigaretti ad val + IVA (in % del prezzo al dettaglio)	34% - 36%
Tabacco da fumo ad val + IVA (in % del prezzo al dettaglio)	54% - 56%
Altri tabacchi lavorati ad val + IVA (in % del prezzo al dettaglio)	41% - 43%
<u>Oli minerali</u>	
Benzina con piombo e oli medi usati come carburanti, per 1.000 l	340 Ecu
Benzina senza piombo, per 1.000 l	310 Ecu
Gas di petrolio liquefatto (LPG) per 1.000 l	85 Ecu
Diesel (gasolio) per 1.000 l	177 Ecu
Gasolio da riscaldamento e oli medi diversi dagli oli utilizzati come combustibili per 1.000 l	50 Ecu
Oli combustibili pesanti per 1.000 kg	17 Ecu

Fonte: Commissione CEE

Il progetto di abolizione delle frontiere fiscali e di armonizzazione dell'imposizione indiretta messo a punto dalla Commissione solleva vari problemi. Come più importanti fra questi si possono segnalare i seguenti.

(1) I nuovi livelli di prelievo proposti dalla Commissione per le accise sono, perlopiù, la media aritmetica dei valori nazionali delle aliquote; per l'IVA non si può parlare propriamente di valori medi, ma è abbastanza evidente che si sono cercate di approssimare le scelte operate con maggiore frequenza dai vari paesi. Di conseguenza, le proposte della Comunità mettono in difficoltà i paesi che si caratterizzano per livelli (e modalità) del prelievo indiretto fuori linea.

(2) Come conseguenza dell'attuazione delle proposte della Commissione, taluni paesi si troverebbero a dover fronteggiare aggravii o alleggerimenti molto consistenti del carico dell'imposizione indiretta, e, in relazione a questo, a dover modificare altri settori dei propri sistemi tributari, e a dover sopportare scompensi anche importanti di ordine distributivo. La Comunità stessa (Commissione 1988), per esempio, segnala come paesi esposti a maggiori perdite di gettito la Danimarca e l'Irlanda, e come paesi che vedrebbero aumentare più sensibilmente il gettito derivante da questo tipo di imposta, la Spagna, il Lussemburgo e il Portogallo. Negli altri paesi si avrebbero variazioni di gettito (in aumento o in diminuzione) di entità ristretta e talora insignificante. In particolare, secondo la valutazione della Commissione, la posizione complessiva dell'Italia resterebbe immutata; vi sarebbe, tuttavia, ed è bene notarlo, una notevole modificazione del peso relativo delle accise e dell'IVA, con un alleggerimento delle prime e con un aggravio della seconda.

(3) Le proposte della Commissione di armonizzazione dell'IVA e di unificazione delle accise comportano una sensibile perdita di sovranità degli stati comunitari in materia di politica tributaria. E' appena il caso di rilevare come la materia tributaria sia sempre stata oggetto di attenzione gelosa da parte dei governi e parlamenti nazionali; e come, d'altra parte, l'armonizzazione nel campo dell'imposizione indiretta possa venire vista (e temuta) come primo stadio di un processo più ampio destinato a coinvolgere con il passare del tempo anche altri e importanti segmenti del sistema tributario.

(4) L'istituzione di un meccanismo di compensazione per la ripartizione del gettito dell'IVA fra i paesi della Comunità viene vista da più parti con qualche timore. A preoccupare, in questo caso, sono i tempi, presumibilmente abbastanza lunghi, necessari all'effettuazione delle compensazioni; i costi, che potrebbero risultare alquanto elevati, della gestione del meccanismo di compensazione; e, infine, i rischi che le diverse forme di evasione mettano in difficoltà il funzionamento dell'intero meccanismo.

(5) In aggiunta a questo, si può forse ancora segnalare l'esistenza di qualche preoccupazione relativamente alle distorsioni della concorrenza derivanti da talune delle differenze internazionali di livello e struttura della tassazione, che il progetto comunitario di armonizzazione fiscale non prevede che siano eliminate: così, in primo luogo, per le differenze di peso delle aliquote dei contributi sociali, che, in qualche caso abbastanza elevate, incidono significativamente nei costi di lavoro e nella competitività.

Relativamente alla questione dell'armonizzazione fiscale, si stanno definendo le posizioni nazionali con riguardo alle proposte comunitarie. La discussione è più ampia - e le conclusioni più definite - in materia di imposizione indiretta; soprattutto in Francia, tuttavia, si sta incominciando ad avviare la discussione anche in materia di tassazione delle società.

Francia. Ci si orienta a prendere posizione contraria alla proposta comunitaria di fissazione di un margine di oscillazione delle aliquote IVA del 3% intorno ad un tasso centrale. Questo margine viene ritenuto troppo ampio e lo si vorrebbe ridotto al 2%. Preoccupa il proposto aggravio delle imposte sul vino, i prodotti alcolici e il tabacco in ragione dei danni che arrecherebbero ai settori produttivi interessati; sembra, tuttavia, che si stia delineando una disponibilità ad accettare tale aggravio in ragione di considerazioni di efficienza allocativa (così, in ogni caso, le conclusioni su questo punto della commissione ufficiale di indagine in materia - Commissione Boiteux). Circa le imposte sui prodotti petroliferi, alle proposte comunitarie si guarda criticamente (senza, per altro, che si siano raggiunte conclusioni definite) a motivo di due conseguenze della loro adozione: perdita di gettito, a causa della riduzione dell'imposta sulla benzina; perdita di vantaggio della motorizzazione diesel, a causa dell'avvicinamento delle aliquote sulla benzina e sul gasolio. Per ciò che riguarda la tassazione delle imprese viene individuata l'opportunità di definire un regime fiscale europeo per le fusioni e le concentrazioni; inoltre ci si orienta a premere per il riconoscimento, sul piano della normativa fiscale comunitaria, della nozione di gruppo europeo (così le conclusioni della Commissione David, istituita per iniziativa dell'associazione imprenditoriale francese).

Germania. C'è opposizione nei confronti delle proposte della Comunità in materia di tassazione del vino e dei carburanti (in particolare del gasolio): l'imposta sul vino - che ora non c'è e che dovrebbe venire introdotta - danneggerebbe infatti produzioni effettuate in regioni che si caratterizzano per un minore benessere; e d'altra parte la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul gasolio (quale risulterebbe dalle proposte della Comunità) favorirebbe lo sviluppo della motorizzazione diesel, malvisto per ragioni di difesa dell'ambiente.

Gran Bretagna. Non è stata definita una posizione ufficiale del governo sull'armonizzazione, ma è nota l'ostilità (specialmente da parte del primo ministro) nei confronti delle proposte comunitarie. In materia di prelievo dell'IVA la Gran Bretagna si trova ad avere una normativa decisamente fuori linea rispetto a quanto avviene negli altri paesi della Comunità, in particolare per l'esenzione di molti prodotti (considerati generi di prima necessità); e l'assoggettamento di questi prodotti al pagamento dell'IVA (sia pure secondo l'aliquota più bassa fra quelle ammissibili secondo il progetto comunitario) viene visto come questione di estrema delicatezza sul piano politico. Le proposte della Comunità in questa materia, inoltre, vengono ritenute problematiche per ciò che riguarda le imposte sul vino e sulla birra: le aliquote di queste imposte dovrebbero venire ridotte, con conseguenze sgradite di aumento dei consumi e di contrazione del gettito.

Spagna. Questo paese si caratterizza, insieme con il Lussemburgo, per il livello più basso di aliquote dell'IVA come delle accise oggetto dell'attenzione comunitaria. C'è in questo, con ogni probabilità, il riflesso di un medesimo orientamento in materia di politica tributaria; nel caso

dell'IVA, tuttavia, sembra esserci anche un'influenza del fatto che l'IVA è stata introdotta soltanto di recente (1986), in sostituzione di un'imposta a cascata sulle vendite, e che questa introduzione è avvenuta in presenza di forti timori per gli effetti sui prezzi, dato che si portavano nel campo di applicazione dell'IVA operazioni e settori esentati dalla precedente imposta.

### 3. Problemi di armonizzazione delle normative di tutela della proprietà intellettuale e industriale e delle normative tecniche

Il campo fiscale è soltanto uno di quelli relativamente ai quali si pongono dei problemi di armonizzazione. Altri due campi importanti (intrinsecamente e per i delicati problemi che pongono) sono quelli riguardanti la tutela della proprietà intellettuale e industriale e le normative tecniche (standard di compatibilità, ambientali, di sicurezza e sanitari).

#### 3.1. La tutela della proprietà intellettuale e industriale

In materia di tutela della proprietà intellettuale e industriale il Libro bianco sul completamento del mercato interno ritiene necessari la realizzazione di un brevetto e di un marchio di validità comunitaria; l'avvicinamento delle normative nazionali; l'adeguamento (secondo un progetto coordinato) delle misure di tutela giuridica nei settori, che si caratterizzano per processi molto rapidi di innovazione, dei microcircuiti, del software e delle biotecnologie.

E', questa, una materia relativamente alla quale l'impegno della Comunità è stato costante, e già produttivo - nel caso dei brevetti - di importanti risultati concreti. La firma della Convenzione per la concessione di brevetti europei (estesa a paesi dell'EFTA), avvenuta a Monaco nel 1973, ha infatti portato alla costituzione, nella medesima città, dell'Ufficio europeo dei brevetti; questo ufficio è diventato operativo nel 1977, e dall'anno successivo si è cominciato ad accogliere le domande di brevetto europeo. Il brevetto europeo ha il significato di sommatoria dei brevetti nazionali: una volta rilasciato, secondo una procedura uniforme e centralizzata, ha nei vari paesi gli effetti e le condizioni di validità, dei brevetti nazionali.

Adesso la Comunità persegue obiettivi non dissimili nelle due aree dei brevetti e dei marchi. Il brevetto e il marchio comunitario sarebbero rilasciati non solo secondo procedure centralizzate; avrebbero anche validità (e tutela) uniformi in tutti i paesi della Comunità. D'altra parte, il contemporaneo allineamento delle normative nazionali eviterebbe l'impiego a fini protezionistici degli istituti in questione; ed avvenendo nella direzione della normativa comunitaria tenderebbe a mettere al sicuro da conflitti fra l'ambito di validità dei brevetti e marchi nazionali e quello dei brevetti e marchi comunitari.

Gli orientamenti della Comunità in questa materia dei brevetti e dei marchi sono oggetto di valutazioni diverse, e creano d'altronde problemi diversi, nei vari paesi. (Nomisma, 1984; Malaman, 1988; Pelkmans-Winters, 1988).

Per ciò che riguarda i brevetti, c'è un'ostilità esplicita dell'Olanda nei confronti del progetto di brevetto comunitario, e ci sono, comunque, difficoltà di approvazione di questo da parte dell'Irlanda (per ragioni di ordine costituzionale) e della Danimarca (in quanto, nonostante tentativi ripetuti, non vi si è riusciti a raggiungere la maggioranza parlamentare richiesta, che è dei 5/6). La Germania, che è forse il paese più favorevole al progetto in questione, ha proposto nel 1985 di procedere comunque all'introduzione del brevetto comunitario, accontentandosi di un'approvazione - e di un'applicazione - su basi maggioritarie. Questa ipotesi di soluzione ha incontrato delle obiezioni (in particolare di parte francese e italiana) ma resta quella sulla quale si continua a lavorare.

Anche per ciò che riguarda i marchi c'è una certa riluttanza dell'Olanda ad accettare il progetto comunitario. La normativa in vigore in questo paese (e comune agli altri paesi del Benelux) protegge i marchi in misura molto maggiore di quanto dovrebbe fare - secondo gli orientamenti prevalenti - il marchio comunitario. Ci sono, inoltre, contrasti - o, comunque, questioni aperte - in relazione a punti specifici della futura normativa comunitaria (definizione delle procedure di giudizio delle controversie; scelta della sede dell'ufficio comunitario dei marchi).

Le proposte relative all'avvicinamento delle normative nazionali in materia di brevetti e marchi si presentano, naturalmente, in termini più problematici in relazione a quei paesi le cui attuali normative sono più lontane dagli orientamenti comunitari.

Così, nel caso dei brevetti, si prospettano esigenze maggiori di modificazione di quelle normative (come sono, per esempio, l'italiana e la francese) che prevedono soltanto la registrazione, e non il controllo sostanziale (come si pretende invece in Germania, e come pretenderà prevedibilmente la normativa comunitaria). E si può anche segnalare che qualche paese - in primo luogo la Spagna - ha già messo mano concretamente all'allineamento della propria normativa in relazione agli orientamenti emersi in sede comunitaria. Un problema, poi, collegato a questo, è quello dell'adeguamento degli uffici nazionali in rapporto alle modificazioni di normativa e ai connessi più ampi e impegnativi compiti.

Nel caso dei marchi, invece, sono le normative più protettive a dover - plausibilmente - subire le modificazioni maggiori: così, in primo luogo, quella in vigore nel Benelux, alla quale si è già fatto allusione.

### 3.2. Le normative tecniche

Non diversamente da quello dei brevetti e marchi, quello delle normative tecniche è tema da lungo tempo presente nell'elaborazione e nelle iniziative comunitarie. Nell'affrontare questo tema c'è stata, tuttavia, in anni recenti, una sostanziale modificazione di orientamenti; e proprio a questa modificazione di orientamenti si rifà - e dà espressione organica - la proposta contenuta nel Libro bianco.

La Comunità ha cominciato ad occuparsi sistematicamente di questa materia nel 1968, con la messa a punto del Programma generale per la rimozione degli ostacoli tecnici. Dall'approvazione, e per il quindicennio successivo, passando per un aggiornamento effettuato nel 1973, il programma in questione ha guidato l'attività comunitaria.

L'impostazione era quella di arrivare ad una armonizzazione delle norme tecniche fino ad un grado assai elevato di dettaglio; e questo, insieme con la condizione di unanimità richiesta per l'approvazione delle misure di armonizzazione, ha fatto sì che i risultati fossero nel complesso estremamente deludenti (con un totale di appena 200 direttive approvate nel corso del quindicennio).

Di qui la modificazione di orientamenti della quale si è detto inizialmente, che ha portato alla definizione di una strategia basata da una parte sul perseguimento di più essenziali obiettivi di armonizzazione, e dall'altra - nei casi in cui l'armonizzazione sia tuttora ritenuta necessaria - sull'affidamento su procedure più scorrevoli.

Così, in primo luogo, si intende dare la più larga applicazione possibile al principio del mutuo riconoscimento - ossia al principio per cui una merce prodotta e commercializzata legalmente in un paese della Comunità deve poter circolare liberamente anche negli altri paesi. In questo modo, le esigenze di armonizzazione vengono limitate alle sole circostanze rilevanti dal punto di vista sanitario, di sicurezza, ambientale e di compatibilità.

In secondo luogo, si vuole evitare che i processi nazionali di produzione normativa diano luogo, in ragione della specificazione di norme tecniche diverse, a nuove esigenze di armonizzazione. Il Libro bianco trovava, in questo caso, uno strumento già pronto allo scopo, nella Direttiva sull'informazione reciproca, risalente al 1983: l'obbligo, per i paesi membri della Comunità, di comunicare alla Commissione le nuove decisioni in materia di normative tecniche, sospendendone al medesimo tempo l'attuazione, così da consentire alla Comunità stessa e agli altri paesi di esprimere le proprie obiezioni.

In terzo luogo, infine, si intende promuovere lo sviluppo di una dottrina e una pratica europea in materia di standard tecnici, potenziando il ruolo e le capacità di lavoro degli organismi europei di normalizzazione (Cen, Cenelec, ecc.). In pratica, l'obiettivo è quello di arrivare ad una situazione nella quale l'adesione a standard europei rappresenti, per i produttori, una garanzia di libera circolazione dei prodotti in ambito europeo.

Nel promuovere con energia queste linee di azione in materia di normative tecniche, la Commissione può contare adesso sul sostegno dei risultati di due recenti indagini (circa i quali riferisce Commissione, 88: vedi i riferimenti nella bibliografia essenziale). Una prima indagine di opinione condotta fra gli industriali europei vede infatti proprio nell'attuale assetto delle normative tecniche la maggiore barriera alla concorrenza e al commercio internazionali; nella seconda analisi, relativa alle implicazioni economiche di tali ostacoli nei vari settori industriali, si è arrivati all'individuazione di costi sostanziali, e, in relazione a questo, anche di possibilità importanti di risparmio.

Obiettivi e strumentazione dell'iniziativa comunitaria in questa materia delle normative tecniche non sembrano sollevare, nei paesi membri, obiezioni ed opposizioni radicali e di senso generale.

Tuttavia, nei paesi dove più consolidati sono gli istituti di normalizzazione, e più estese le aree di applicazione di questa (Germania, Gran Bretagna, Francia), c'è scetticismo, ed anche un certo fastidio, nei confronti dei progetti di rafforzamento delle competenze comunitarie in materia di normalizzazione. In Germania, inoltre, dove le normative tecniche tendono ad essere più severe che altrove, sono evidenti due orientamenti riguardo alla questione dell'armonizzazione delle normative tecniche: a non accettare normative comunitarie (armonizzate) che rappresentino allontanamenti troppo ampi rispetto alla propria direzione di maggiore permissività; a pretendere garanzie (e, presumibilmente, controlli comunitari) sull'effettivo rispetto delle normative adottate.

Nei paesi dove, invece, sono minori le tradizioni in materia di normative tecniche, si pongono due ordini di problemi, di adeguamento delle normative e di rafforzamento organizzativo. E da questo punto di vista si può segnalare come, in anni recenti, la Spagna si sia data nuove normative, con sostanziale recepimento degli orientamenti comunitari.

#### 4. La soppressione di normative e interventi pubblici distorsive della concorrenza

Altra importante tematica sollevata dal progetto comunitario di costruzione del mercato unico europeo è quella della rimozione delle distorsioni alla concorrenza derivanti da normative e interventi pubblici. Due sono, in questo caso, le principali aree interessate, quella degli aiuti pubblici e quella delle commesse pubbliche.

##### 4.1. Gli aiuti pubblici

Nel Libro bianco del 1985, la Commissione, nel rilevare come gli aiuti pubblici comportassero gravi distorsioni della concorrenza, prometteva, per l'anno successivo, la preparazione di uno studio speciale in materia, il quale, tuttavia, non è stato finora reso disponibile.

Gli aiuti pubblici, oltre a rappresentare un ostacolo al commercio internazionale (dato che i settori delle imprese sussidiate sono perlopiù quelli dove imprese extracomunitarie più efficienti sono in grado di offrire prezzi migliori) sono anche un fattore di penalizzazione nei confronti delle imprese comunitarie più efficienti. E' dunque sentita la necessità, da parte della Commissione, di una rigorosa verifica e di una razionalizzazione delle politiche nazionali di aiuto alle imprese.

Adesso si sta operando per elaborare un inventario degli aiuti statali alle imprese e una disciplina comunitaria omogenea al fine di valutare l'ammissibilità delle politiche nazionali presentemente attuate in relazione agli orientamenti comunitari. In generale, la tendenza è quella di ridurre, da

una parte gli esborsi complessivi collegati a queste linee di spesa, e, dall'altra, di riorientare queste spese nella direzione del sostegno alle attività di Ricerca e Sviluppo.

Del significato quantitativo degli aiuti pubblici alle imprese nei vari paesi dà un'idea sintetica la Tabella 4. Si noterà che sussistono differenze non trascurabili fra paesi nel loro peso relativo di questi aiuti sul PIL; e si noterà anche come questo peso abbia subito in Gran Bretagna, nel passato recente, una sensibile riduzione.

Tabella 4

Sussidi all'industria in percentuale del PIL

1980	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Francia	1,9	2,2	2,2	2,2	2,5	2,3	2,2
Germania	2,1	1,9	1,8	1,9	2,1	2,0	2,1
Italia	2,8	2,8	3,1	2,9	3,0	2,6	3,0
Paesi Bassi	2,5	2,3	2,5	2,7	3,0	3,1	3,3
Regno Unito	2,5	2,5	2,1	2,1	2,4	2,2	1,8

Fonte: OECD.

Per ciò che riguarda le politiche seguite in materia dai vari stati, si può ricordare come in Gran Bretagna, anche in relazione all'impegno del 1992, si stia procedendo ad una importante modificazione di indirizzo della propria politica di sostegno all'industria. L'accento viene posto sulla creazione di condizioni generali favorevoli allo sviluppo delle attività di impresa: così, in primo luogo, sulla formazione manageriale e sulla fornitura di servizi alle imprese, in particolare esportatrici (servizi di informazione e consulenze in materia di disegno industriale, commercializzazione, controllo delle qualità, tecnologie produttive). Anche nell'area della politica di riequilibrio territoriale a favore delle regioni depresse e dei centri urbani in declino si sta sviluppando un nuovo orientamento: non verrebbero più sussidiati in modo indiscriminato tutti i nuovi insediamenti, ma soltanto, discrezionalmente, quei progetti di investimento per i quali il sussidio pubblico è condizione vitale per la realizzazione (Dept. of Trade and Industry, 1988).

La Francia ha condotto negli ultimi anni, con effetti di qualche rilievo, una politica di riduzione degli aiuti pubblici (in particolare quelli nella forma di agevolazione dei tassi di interesse); inoltre in questo paese, e sempre negli ultimi anni, c'è stato un riorientamento degli aiuti verso le attività di sostegno alla Ricerca e Sviluppo.

La Spagna ha recentemente riordinato con alcune leggi l'intera materia degli aiuti statali all'industria e degli interventi regionali di riequilibrio economico: in particolare le procedure di comunicazione alla Commissione delle



concessioni di aiuto e di recepimento delle direttive comunitarie. Inoltre, nel settore dell'elettronica e dell'informatica, si sta procedendo rapidamente alla messa a punto di un nuovo Piano nazionale per il periodo 1988-1991 (dopo quello che si è già avuto per il periodo 1983-87); l'obiettivo è quello di fornire aiuti selettivi alla ricerca e allo sviluppo nel settore della tecnologia dell'informazione, giudicato ancora non sufficientemente sviluppato.

Infine, in Germania, c'è a livello federale un atteggiamento alquanto sfavorevole nei confronti delle politiche di aiuto pubblico all'industria. A livello di Länder, tuttavia, delle politiche di aiuto pubblico di qualche significato vengono effettuate, e si tratta d'altronde di politiche alle quali i Länder medesimi sembrano tenere molto. In ogni caso un campo relativamente al quale l'impegno è forte e concentrato è quello del sostegno alla ricerca tecnologica. Diffusi sono anche i timori e le diffidenze nei confronti delle politiche di aiuto pubblico attuate negli altri paesi, in particolare nel settore dell'acciaio, che si ritiene vadano a danno dei produttori nazionali, ritenuti più efficienti e competitivi.

#### 4.2. Apertura delle commesse pubbliche alla concorrenza internazionale

In passato, diverse direttive sono state emanate dalla Commissione allo scopo di aprire alla concorrenza internazionale gli appalti pubblici e i contratti di fornitura merci e servizi ad enti pubblici. Dal campo di applicazione di queste direttive sono tuttavia rimasti esclusi settori molto importanti; e d'altra parte anche nei settori compresi in tale campo di applicazione il successo effettivo è abbastanza limitato.

In questa materia, il Libro bianco prospetta una vigorosa ripresa di iniziativa. Dovrebbero venire aperti alla concorrenza internazionale settori precedentemente esclusi, l'energia, i trasporti, l'acqua e le telecomunicazioni: così che in pratica continuerebbe a rimanere escluso dall'obbligo di esposizione alla concorrenza internazionale il solo settore della difesa, giudicato, evidentemente, troppo delicato per essere oggetto di interventi. Contestualmente a questo, dovrebbero anche venire avviate delle azioni volte a rendere effettiva, e non solo nominale, l'apertura delle commesse pubbliche alla concorrenza. Da una parte, l'intendimento della Commissione è quello di ottenere da parte dei paesi membri comunicazioni più pronte e complete circa l'apertura di gare d'appalto, così che la mancanza di informazioni cessi di essere un ostacolo alla partecipazione internazionale; d'altra parte, la Commissione intende anche premere sui paesi membri onde arrivare ad una certa uniformità delle procedure di appalto.

E' appena il caso di rilevare come questi intendimenti della Comunità tocchino una materia relativamente alla quale le gelosie nazionali sono sempre state molto pronunciate. Nei settori delle grandi commesse (ferrovie, elettromeccanica, telecomunicazioni, grandi opere) la consuetudine di gran lunga prevalente è che le amministrazioni pubbliche si rivolgano ad imprese nazionali: ed anzi, molto sovente, l'esistenza di imprese nazionali è garantita precisamente dal fatto che verso tali imprese si indirizzano consistenti commesse pubbliche.

I benefici economici che i paesi europei potrebbero ottenere dall'apertura delle commesse pubbliche alla concorrenza internazionale sono stati oggetto, recentemente, di un tentativo di analisi e di quantificazione da parte degli uffici della Comunità (con i risultati esposti in Commissione, 1988). Secondo questa fonte, vi sarebbero tre ordini di benefici: quelli immediati, derivanti dalla riduzione dei prezzi dovuta alla maggiore concorrenza; quelli ottenibili in tempi relativamente brevi, derivanti da riduzioni di inefficienze produttive (riduzioni di inefficienze x); e, infine, quelli di medio periodo, derivanti dai processi di ristrutturazione e concentrazione aziendale. Nel complesso, questi benefici risulterebbero essere piuttosto consistenti, ammontando ad una grandezza dell'ordine dello 0,5% del reddito nazionale (ossia fra il 2 e il 5% del valore complessivo delle commesse pubbliche).

E' interessante segnalare come, relativamente a questo tema delle commesse pubbliche, ci sia una caratteristica asimmetria di atteggiamenti fra Germania e Francia. La convinzione da parte delle autorità politiche di entrambi i paesi che si debba arrivare ad una apertura delle commesse pubbliche alla concorrenza internazionale si prospetta infatti, nei due paesi, in questi termini: c'è in Germania il proposito di ottenere garanzie che l'apertura non sia solo nominale ma effettiva, così da rimuovere gli ostacoli all'iniziativa delle imprese nazionali, giudicate in linea generale capaci di competere efficacemente in ambito europeo; in Francia, invece, l'enfasi è soprattutto sulla necessità di rendere le proprie imprese competitive, così da metterle in grado di non essere troppo danneggiate dall'esposizione alla concorrenza internazionale.

Questo per l'Italia è, evidentemente, un problema delicato e rilevante. Nei settori in questione, infatti, tendono sovente a stabilirsi relazioni preferenziali fra le imprese pubbliche o a partecipazione statale con responsabilità di gestione dei servizi e imprese fornitrici nazionali (e in effetti, tra l'altro, abbastanza spesso a partecipazione statale esse stesse).

## 5. Il coordinamento istituzionale

Il raggiungimento del mercato unico europeo ripropone la questione del ruolo dello stato sia nella fase del negoziato che in quella dell'attuazione delle direttive approvate.

In effetti il '92 rappresenterà essenzialmente un grande negoziato fra i paesi europei, nel corso del quale ciascuno dovrà al contempo difendere le proprie ragioni nazionali e adattare poi all'interesse comunitario. Sarà un lungo e difficile negoziato fra sistemi, un appuntamento in cui bisognerà dimostrare sia doti di attacco che di grande moderazione.

Ma sarà soprattutto un'occasione in cui la credibilità dell'intero sistema e non solo delle imprese sarà messa in discussione. In effetti la competitività complessiva, la competitività strutturale di un sistema non può migliorare senza il contributo centrale dello stato. Allo stato bisogna chiedere di assumere con maggiore determinazione il compito di sostegno e stimolo al processo di sviluppo.

Una simile acquisizione di ruolo, a sua volta, richiede una profonda trasformazione delle politiche e delle istituzioni.

La rapidità nell'adozione delle direttive sarà questa volta un dato essenziale, dal momento che l'abbattimento delle frontiere e delle protezioni nazionali metterà in difficoltà chi non si adatterà tempestivamente alle nuove condizioni di mercato.

Da questo punto di vista gli stati presi in considerazione in questa ricerca si muovono con approcci diversi rispetto al '92 e, soprattutto, hanno situazioni di partenza abbastanza dissimili fra loro.

Mentre la Germania e la Francia hanno strutture già consolidate e "complesse" per la gestione degli affari comunitari, la Gran Bretagna continua ad adottare meccanismi molto flessibili e agili. La Spagna, da parte sua, è in una situazione di transizione verso forme più stabili di organizzazione interna.

Tutti i paesi, in ogni caso, saranno obbligati a rivedere le proprie procedure interne dal momento che il '92 cambierà radicalmente le regole della cooperazione-competizione fra sistemi e all'interno dello stesso sistema. L'"europeizzazione" non sarà più semplicemente una questione di interesse per le imprese, ma varrà per la società nel suo complesso. Come funzionano le istituzioni e quali rimedi adottare in caso di scarsa funzionalità sarà questa volta di decisiva importanza per essere competitivi e in grado di negoziare autorevolmente.

#### Francia.

Già dal 1983 la Francia si è lanciata in una politica di sviluppo economico e di modernizzazione delle strutture, le cui ambizioni e i cui mezzi sono ulteriormente aumentati con l'avvio del progetto del Mercato Unico. Questa politica, che dovrà essere perseguita e accentuata nel corso dei prossimi anni, costituisce agli occhi dei poteri pubblici il mezzo più efficace per mettere le industrie francesi nelle migliori condizioni in vista del '92: essa tende in effetti a migliorare i risultati economici della Francia e ad avvicinarla a quelli del suo principale partner, la Germania Federale.

Le linee seguite fino ad oggi sono tre: operare un risanamento economico e finanziario; dare maggiore spazio nell'economia ai meccanismi di mercato; rinforzare la cooperazione monetaria in Europa. Su questa strategia si è innestato il forte interesse per il '92, visto come un vincolo esterno di grande efficacia per favorire il decollo del programma governativo. Da qui la costituzione di gruppi di studi e la produzione di rapporti (Boiteaux, David, ecc.) con lo scopo di cominciare a misurare gli effetti del Mercato Unico e di definire gli interessi prioritari da difendere e da negoziare con gli altri partners.

La recente campagna elettorale non ha fatto che enfatizzare il dibattito per il '92 trasformandolo, caso quasi unico in tutta Europa, in un tema di carattere popolare e di divulgazione.

A livello decisionale, e in modo coerente con la preesistente struttura destinata alla trattazione delle materie comunitarie, il coordinamento dei lavori e delle iniziative di ogni ordine relative ai problemi sollevati dal grande mercato europeo è stato affidato al Segretariato Generale del Comitato Interministeriale per le questioni europee (SGCI), che dipende direttamente dal Primo Ministro. Il compito principale del SGCI è infatti, come per il passato, il coordinamento delle posizioni delle diverse amministrazioni interessate ai vari aspetti legati allo sviluppo della costruzione europea.

Nella pratica, tuttavia, i conflitti più importanti, per esempio fra il ministero dell'Industria o dell'Agricoltura e quello delle Finanze, si regolano presso il Primo Ministro.

Lo SGCI ha anche contribuito alla riflessione sulle conseguenze del grande mercato del '92 con un rapporto al Primo Ministro di uno dei suoi segretari generali aggiunti, Sellal, sugli aspetti tecnici, giuridici e amministrativi.

La maggior parte dei lavori sul Mercato Unico si sono tuttavia concentrati al Ministero delle Finanze nel quadro di una Commissione di riflessione economica a suo tempo nominata dal ministro Balladur e presieduta da Boiteux. Questa commissione è stata incaricata di riflettere sulle conseguenze per la Francia delle misure proposte dalla Commissione di Bruxelles volte a realizzare il mercato interno e di fare proposte nei seguenti settori: fiscalità, mercati pubblici, politica della concorrenza, cooperazione industriale.

Per ora essa ha prodotto un rapporto intermedio sulle questioni fiscali che è stato oggetto di una comunicazione del Ministro delle Finanze al Consiglio dei ministri il 24 febbraio 1988. Il Ministro delle finanze ha pure presentato le principali conclusioni di un rapporto amministrativo (ancora non di dominio pubblico) realizzato da Achard, Consigliere finanziario a Roma, sulle conseguenze del mercato unico per le banche, le assicurazioni e il mercato finanziario francese.

Nel resto dell'amministrazione non si è prodotto alcun rapporto sulle prospettive del '92. Tuttavia, alcuni gruppi di riflessione sono stati costituiti in diverse amministrazioni e in particolare al Commissariato Generale del Piano.

Al ministero dell'Industria non è previsto per il momento alcun rapporto con approccio globale; ci si limita a riflessioni e a definire le posizioni per settore, all'interno dei servizi interessati.

Infine si può dire che l'amministrazione dello stato potrà utilizzare i lavori realizzati dalle grandi imprese o dagli organismi professionali (l'esempio più importante per oggi è il rapporto David, dal nome del direttore generale della Saint-Gobain, per conto della Commissione economica del centro nazionale del Patronato Francese sulla fiscalità delle imprese).

#### Germania.

Vi è l'impressione che la Germania, sia a livello di governo che a livello di imprese, non abbia affrontato il traguardo del '92 con la stessa determinazione della Francia. Alcune indagini demoscopiche indicano che solo il

27% delle imprese tedesche prendono in considerazione il '92 nei loro programmi di investimento, mentre in Francia si arriverebbe al 90%. Lo stesso dibattito pubblico è qui meno acceso.

Queste sensazioni non sono corrette per almeno tre ordini di ragioni: la prima è che l'interesse della Germania si è dimostrato nei fatti nel corso del semestre di presidenza della Ce all'inizio dell'anno. Si può quindi affermare che la gestione della presidenza abbia fortemente accelerato l'interesse tedesco per il '92. La seconda ragione è che la posizione di partenza della Germania è nettamente migliore di quella dei suoi partners sia sotto il profilo della competitività che dell'apertura dei mercati, soprattutto quelli finanziari. La terza è che l'interesse tedesco sta più nei fatti che nelle declamazioni di principio: sulla base delle loro ottime performances nel campo delle esportazioni la maggior parte delle imprese tedesche si ritengono fiduciose e ottimistiche sulla loro capacità di adattamento al '92. Non solo le industrie tedesche esportano il 52% dei loro prodotti verso i paesi della Ce (con un ampio surplus commerciale), ma anche il 45% dei loro investimenti si dirige verso gli stati membri: su 15.000 imprese che operano all'esterno alla Repubblica Federale almeno 6.000 sono localizzate nella Ce. Per di più gran parte di queste industrie sono di dimensioni piccole o medie.

Oggi, in definitiva, il dibattito si presenta piuttosto vivace a diversi livelli: le amministrazioni centrali e, soprattutto quelle locali, hanno cominciato a confrontarsi sugli aspetti tecnici e legislativi; i partiti all'interno del Bundestag hanno organizzato gruppi di lavoro ad hoc; le quindici federazioni delle industrie tedesche (BDI), le banche e le potenti camere di commercio stanno aumentando le loro iniziative di informazione sul '92 e le risorse per potenziare gli strumenti di indagine già a loro disposizione.

Dal punto di vista istituzionale la Germania affronterà il '92 con un assetto amministrativo già collaudato. Il coordinamento degli affari comunitari e del mercato interno devono essere visti nell'ottica della costituzione tedesca di tipo federale. Sotto questo aspetto il processo di ratifica dell'atto unico ha portato ad una accresciuta partecipazione del Bundesrat, in quanto camera dei Länder, nell'elaborazione delle politiche e delle posizioni europee del governo. La richiesta dei Länder di una più stretta associazione e controllo sulla elaborazione delle posizioni nazionali e sulla partecipazione ai comitati che si occupano della Ce è direttamente collegata alla convinzione che il processo di definizione del Mercato interno inciderà profondamente sulle loro competenze e sulla loro giurisdizione, fra le quali è da annoverare la politica industriale con tutto il suo corollario di incentivi, localizzazioni, investimenti, ecc. Oggi il Bundesrat si occupa di tutte le questioni di interesse dei Länder negli affari comunitari e adotta delle posizioni che il governo dovrebbe rispettare. Nelle aree in cui i Länder hanno competenza esclusiva, come quello dell'educazione, il governo può prendere una posizione diversa solo se motivi vitali di politica estera o comunitaria lo impongono; il governo deve tuttavia spiegarne le ragioni al Bundesrat. Molte aree toccate dal mercato interno sono di competenza esclusiva dei Länder.

Il Bundesrat ha creato uno speciale organismo per prendere decisioni urgenti e di carattere confidenziale nell'area delle politiche comunitarie. Gran parte dei Länder hanno dato vita a nuovi meccanismi per coordinare i loro

rispettivi ministri regionali nel campo comunitario e per canalizzare informazioni e posizioni dai Länder alla capitale Bonn, e oltre fino ai loro uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles. Oggi nella capitale belga ci sono già dieci uffici di Länder. In aggiunta a ciò, la Baviera ha nominato nell'86 un ministro per i rapporti con il governo federale e, contemporaneamente, con la Comunità; più di recente a tale ministro è stato affiancato un segretario di stato con esclusive competenze per gli affari comunitari. Se quindi, da un lato, l'apporto dei Länder può essere positivo dal momento che le informazioni sul mercato interno si estenderanno all'intero tessuto economico e sociale tedesco, dall'altro si possono intravedere effetti negativi a causa degli ostacoli che i Länder imporranno al governo tedesco nei campi di loro competenza.

Nel coordinare la posizione dei ministeri tedeschi il ruolo maggiore è stato attribuito al Ministero per l'economia, benché anche altri ministeri giuochino un ruolo importante. Nei 71 gruppi di lavoro che nel seno del Coreper si occupano del mercato interno i ministeri seguenti hanno rappresentato la Germania nel 1988:

- 22 dal Ministero delle Finanze;
- 19 dal Ministero della Giustizia;
- 18 dal Ministero dell'Economia;
- 4 Ministero affari sociali;
- 4 Ministero dei trasporti;
- 2 Ministero delle poste;
- 1 Ministero dei lavori;
- 1 Ministero della Gioventù;
- 1 Ministero dell'ambiente.

Il meccanismo interno per trattare le questioni relative al mercato interno è abbastanza simile a quello tradizionale: il ministero competente su un determinato tema prepara il dossier e nel fare ciò si consulta con gli altri ministeri interessati ad aspetti parziali dello stesso problema. I mandati per la Rappresentanza permanente a Bruxelles sono quindi stabiliti settimanalmente nel corso di riunioni al Ministero dell'economia che ha l'incarico di coordinare le procedure sulle questioni comunitarie, con qualche sovrapposizione inevitabile con il ruolo più politico del Ministero degli esteri. E' stato infine creato per le questioni attinenti il mercato interno un gruppo ad alto livello di funzionari, presieduto dal capo del dipartimento europeo del Ministero dell'economia.

Se nascono dispute gravi a livello di amministrazione, allora subentra un Comitato dei Segretari di Stato per gli affari europei presieduto dal "Ministro di stato" per gli affari europei nel quali sono normalmente rappresentati i ministeri tradizionalmente attivi nel campo comunitario: Esteri, Agricoltura, Economia e Finanze. Altri ministeri possono partecipare a seconda dei casi. In ultima istanza, in caso di ulteriori ritardi e dispute, interviene direttamente la Cancelleria.

A causa di questa forte decentralizzazione funzionale e istituzionale il governo federale dovrà affrontare un sforzo ancora maggiore di coordinamento nel corso dei prossimi anni, dal momento che le materie attinenti al Mercato interno sono largamente distribuite sia fra ministeri che fra governo e Länder.

In altre parole il governo federale sarà costretto a negoziare a Bruxelles con un occhio di particolare riguardo alle esigenze dei Lander, con il rischio, nel lungo periodo, di un ulteriore indebolimento del ruolo del governo federale a vantaggio di quelli regionali. Governo, Ministeri e Bundesrat saranno quindi chiamati a operare un non facile lavoro di mediazione fra diversi interessi e competenze.

#### Gran Bretagna.

L'atteggiamento dell'Inghilterra sul Mercato interno è duplice. Da una parte è necessario ricordare che la signora Thatcher è fra i più convinti sostenitori della libertà degli scambi e dei relativi processi di deregulation fra gli stati della Comunità. Dopo la regolazione delle questioni relative al contributo inglese al bilancio comunitario, l'atteggiamento degli inglesi verso le iniziative europee è notevolmente cambiato e il raggiungimento del '92 è considerato un obiettivo prioritario del governo. Dall'altra, sui fatti concreti come l'armonizzazione fiscale, il modo di operare degli inglesi è estremamente puntiglioso nella difesa dei loro interessi nazionali e delle loro regole interne (anche se fortemente divergenti da quelle dei partners europei).

La reazione inglese al '92 è osservabile da due diversi punti di vista: il livello delle iniziative governative e quello non governativo.

Dal primo punto di vista si intravede un crescente coinvolgimento del governo nelle questioni relative al Mercato interno. Le attività in questo settore sono coordinate da una speciale Unità per il Mercato Unico composta da sei persone e collocata presso l'ufficio del Segretario di Stato al Dipartimento per il Commercio e l'Industria (DTI). Su questa piccolissima unità si sono già riversati un grande numero di compiti ed è difficile pensare che essa possa resistere al crescente carico di lavoro. Su questo punto si sono sollevate diverse critiche all'interno del governo, nel timore che questo basso profilo scelto dall'amministrazione finisca per ritorcersi contro le capacità negoziali del paese. In ogni caso il DTI è il ministero guida per le questioni del mercato interno: tuttavia è suo compito coordinarsi con gli altri ministeri allorquando le competenze si sovrappongono. Questo coordinamento avviene all'interno di Comitati di Gabinetto del primo ministro. I ministeri maggiormente coinvolti sono: il Foreign Office (relazioni internazionali e strategia globale), il Tesoro (tutte le questioni fiscali inclusa l'utilizzazione dei fondi strutturali), gli Interni (controlli di sicurezza alle frontiere, immigrazione, ecc.), Lavoro (Training, lavoro migrante, ecc.), Ambiente, Educazione, Trasporti e Sanità.

Dal secondo punto di vista, non governativo, le più attive sono le confederazioni di impresa e gli ordini professionali che hanno promosso iniziative di vario genere per studiare i problemi settoriali e per contribuire più in generale all'allargamento di un dibattito che per il momento è rimasto ancora piuttosto ristretto ad alcune categorie ed ha quindi un contenuto molto specialistico.

Un grosso ruolo è tradizionalmente giocato anche dal Parlamento. Entrambe le camere hanno Select Committees con il compito di esaminare le proposte della Comunità europea. L'esperienza dimostra che la Camera dei Lords esamina con

maggior scrupolo le proposte di quanto non lo faccia la Camera bassa e ciò gli attribuirà un maggior ruolo nell'espletamento delle procedure relative alle direttive sul mercato interno. E' qui da notare di passaggio che la procedura parlamentare inglese, molto flessibile e rapida nei tempi di attuazione (una volta esauriti i controlli nei Select Committees), ha permesso alla Gran Bretagna di adottare tutti i regolamenti e le direttive comunitarie fino ad oggi approvati. E' da vedere se il grande numero di direttive future sul Mercato Interno non renderanno più precario questo ammirevole processo legislativo.

### Spagna

La Spagna si presenta all'appuntamento con il '92 nella strana posizione di un membro che ancora deve completamente digerire l'adesione alla Comunità e nella fortunata congiuntura di cogliere l'occasione fornita dal Grande Mercato per varare tutta una serie di nuove regole e organismi che ancora mancavano dal suo panorama amministrativo ed economico. Il tema del '92 se da una parte è quindi visto con apprensione, dall'altra è percepito come un'opportunità di modernizzazione accelerata del sistema economico-amministrativo.

Data la complessità del tema lo stato non ha per il momento operato un grosso sforzo di divulgazione del '92 presso l'opinione pubblica. Esso si è limitato a promuovere la discussione nei settori professionali direttamente interessati per misurarne le loro reazioni. Abbastanza diffuso è l'interesse nella stampa economica specializzata.

Gli spagnoli hanno istituito una Comitato interministeriale per gli Affari economici e le relazioni con la Ce e una Segreteria di Stato per le relazioni con la Comunità europea. Nell'ambito di quest'ultima è stato istituito un "gruppo" di lavoro sul mercato interno e sul coordinamento della posizione spagnola su questo problema. Ad esso partecipano rappresentanti dei vari ministeri: Industria e Energia, Agricoltura, Pesca e Alimentazione, Economia e Impresa, Opere Pubbliche, Sanità, Educazione, Lavoro, Trasporti. Il coordinamento finale viene quindi assicurato dal Comitato interministeriale sopra menzionato, cui partecipa anche il Ministero degli Esteri.

Per quanto riguarda l'attuazione delle direttive il governo dispone di ampie deleghe sia per introdurre nuove leggi conformi alle richieste comunitarie sia per approntare decreti legge per sviluppare norme comunitarie che incidono nelle materie riservate alla legge e che sono in contrasto con la legislazione interna vigente. Un Comitato misto Congresso-Senato effettua un controllo obbligatorio sull'attuazione governativa. Per le materie non oggetto di legge il governo è libero di adattare i regolamenti a quelli comunitari.

In definitiva procedure abbastanza snelle anche se è ancora dubbia la capacità di coordinamento dell'amministrazione spagnola a causa della mancanza di prassi consolidate e della insufficienza relativa delle strutture burocratiche.



## Osservazioni conclusive

Per quanto riguarda gli aspetti economici e dal punto di vista della preparazione alla scadenza del 1992 i paesi appartenenti alla Comunità sembrano trovarsi in una fase non dissimile. Ciò che tutti stanno facendo è di cercare di individuare le implicazioni di questa scadenza, e in particolare quelle che si prospettano come preoccupanti in ragione delle particolari condizioni economiche nazionali; più raramente la riflessione, e a maggior ragione la concreta iniziativa, toccano la sfera delle misure di politica pubblica - fiscale, industriale, sociale - da prendersi onde adattare le condizioni economiche nazionali all'impatto dell'instaurazione del mercato unico.

In primo piano fra le tematiche di cui si discute c'è senz'altro, in tutti questi paesi, quella dell'armonizzazione fiscale. Questa è infatti una tematica che si presenta in termini tanto nitidi quanto stringenti: inevitabilmente, un progetto di armonizzazione fra misure di carattere tributario alquanto diverse sul piano internazionale comporta perdite di autonomia e adattamenti con (maggiori o minori) inconvenienti. Si è avuto, del resto modo di notarlo bene con riferimento tanto all'IVA quanto alle accise.

Un punto di maturazione minore sembra avere raggiunto invece, in genere, la riflessione sugli altri (e non pochi) temi e problemi collegati alla realizzazione del mercato unico. Si tratta, in effetti, di temi e problemi relativamente ai quali si poteva contare inizialmente (in confronto a quanto accadeva con l'armonizzazione fiscale) su di un'accumulazione molto minore di analisi; e d'altra parte si tratta anche, molto sovente, di temi e problemi che non chiamano in causa soltanto aspetti di armonizzazione delle normative, ma, egualmente, la messa a punto di misure e programmi nazionali di competitività economica, e, in particolare industriale.

Relativamente a quest'ultimo gruppo di questioni, è, tuttavia, interessante notare, su di un piano generale, che c'è fra i vari paesi una notevole differenza negli atteggiamenti prevalenti e in larga misura imputabili alle posizioni di partenza diverse degli stessi paesi, e in relazione a questo è possibile cominciare a delineare diversi modelli di approccio al problema del completamento del mercato unico.

La Germania sembra avere sostanzialmente (e, come è ovvio, non a torto) confidenza nella capacità della propria economia di affrontare con successo le nuove e più competitive condizioni del mercato unico europeo. L'atteggiamento di benign neglect apparentemente adottato dalla Germania è dettato dalla posizione di forza che sul piano economico e normativo questo paese detiene rispetto al progetto comunitario del '92.

In effetti, si può parlare sovente di un certo allineamento tra le proposte della Commissione e l'assetto normativo della Germania. Semmai la Germania si trova in difficoltà per la reazione difensiva da parte dei Länder circa le proprie prerogative e per la conseguente maggiore attenzione del Bundesrat sull'operato del governo. Potrà essere impegnativo per la Cancelleria mantenere il controllo di un coordinamento che già oggi presenta aspetti di problematicità.

La Gran Bretagna è impegnata in un vasto e ambizioso progetto di rinnovamento industriale, e può d'altra parte contare in questo su di un patrimonio scientifico e tecnologico di buon livello; e l'una e l'altra cosa vengono viste come sostanzialmente in accordo con la necessità di competere adeguatamente su di un grande mercato europeo unificato. Questo atteggiamento di relativa confidenza non sembra poter contare su basi solide come in Germania e ciò soprattutto perché sarà molto difficile rimediare alla storica ristrettezza della base industriale inglese e della sua competitività.

In Francia, invece, sembra esserci un certo allarme, o, comunque, una precisa attenzione, per la scadenza del 1992; negli ambienti economici di questo paese trova in effetti frequente e vigorosa espressione il convincimento che la scadenza in questione ponga problemi urgenti e gravosi di adeguamento della struttura industriale e di riconversione di una filosofia di intervento ancora troppo impregnata di dirigismo, assai poco compatibile con gli orientamenti di liberalizzazione e ridefinizione delle regole di concorrenza che sono alla base del progetto comunitario del 1992. E' chiaro che l'ambizione francese è quella di non perdere terreno rispetto al potente vicino d'oltre Reno. Per la Francia il 1992 è una sfida da non perdere.

In Spagna, infine, l'attenzione sembra rivolgersi soprattutto al completamento e all'ammodernamento delle normative in linea con gli orientamenti espressi dalla Comunità. La Spagna (come late-comer) ha forse la struttura burocratica più precaria e meno collaudata, anche se a suo favore vi è l'opportunità di poter costruire, in ragione di ciò, meccanismi e procedure ex-novo.

In generale, tuttavia, i quattro stati hanno compreso che la sfida si disputerà sulla base dell'efficienza dei sistemi burocratici e decisionali. Tutti si trovano con procedure legislative piuttosto agili e in grado di attuare con discreta rapidità le direttive.

Se questi sembrano essere i lineamenti essenziali degli approcci dei quattro paesi nei confronti del mercato unico, emergono allora alcune implicazioni di interesse per l'approccio italiano. Non può evidentemente rilevare, dal punto di vista dell'Italia, il caso tedesco, così disomogeneo e lontano rispetto alle condizioni economico-strutturali del nostro paese. Emergono in realtà per l'Italia punti di contatto significativi con tutti e tre gli altri modelli. Con il modello francese condivide il dirigismo e il centralismo; con quello inglese la debolezza, sia pure in grado diverso, della struttura industriale; con quello spagnolo infine, alcuni vuoti normativi da colmare. Per l'Italia sembra quindi prospettarsi come indispensabile, e comunque più opportuno, un approccio più articolato e differenziato di quello dei suoi maggiori partners.

Questo significa che per il nostro paese il 1992 costituisce un impegno ancora più gravoso e coinvolgente dal punto di vista del riaggiustamento economico, della riconversione industriale e, soprattutto, della riforma istituzionale.

In definitiva, il 1992 si configura come un confronto fra sistemi nazionali e non, quindi, di semplice competitività tra imprese e settori economici. Questo vuol dire che la debolezza principale del nostro paese sta nel sistema burocratico- istituzionale più che in quello economico-industriale.

Infine tutti hanno compreso che il riaggiustamento interno é un prerequisito per arrivare al '92 in una situazione di migliore competitività. Se la Germania ritiene di essere già sulla buona strada, gli altri stanno sforzandosi di migliorare le performances, in modo particolare la Francia.

Il '92 in conclusione sarà la cartina di tornasole della modernizzazione e della capacità dei sistemi burocratico-amministrativi di sapersi adeguare alle nuove condizioni di competitività europea e internazionale.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- (1) BOITEUX, M. (1988), Fiscalité et Marché Unique européen, Rapport de la Commission de Reflexion Economique pour la preparation de l'échéance du 1992, Parigi, febbraio, mimeo.
- (2) BOLLINO, C.A. - CERIANI, V. - VIOLI, R. (1988), Il mercato unico europeo e l'armonizzazione dell'IVA e delle accise, Banca d'Italia, Contributi di discussione, Roma.
- (3) CADMOS, (1987) L'Europe dans la tourmente financière, inverno.
- (4) CECCHINI, P. (a cura di) (1988), The European Challenge: 1992, Alder Shot, Gower
- (5) CNOSSEN, S. (a cura di) (1987), Tax Coordination in the European Community, Deventer, Kluwer.
- (6) Commissione delle Comunità Europee, (1962), Rapporto del Comitato fiscale e finanziario, (Rapporto Neumark).
- (7) Commissione delle Comunità Europee, (1985), Il completamento del mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo, COM (85), 310 def., Bruxelles
- (8) Commissione delle Comunità Europee, (1988), The Economics of 1992, 23 febbraio.
- (9) DAVID, J.H. (1987), Fiscalité des entreprises et marché unique européen, s.l., ottobre mimeo.
- (10) DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (1988), DTI - The Department for Enterprise, London, gennaio.
- (11) Journal of Common Market Studies, (1987), No.3, marzo, Special Issue: "Making the Common Market Work".
- (12) LEE, C. - PEARSON, M. - SMITH, S. (1988), Fiscal Harmonisation: an Analysis of the European Commission's Proposals, London, Institute for Fiscal Studies, Report Series No. 28, febbraio.
- (13) LONGOBARDI, E. (1988), "Aspetti tributari del completamento del mercato interno", M. Marioni - P. Ranci (a cura di), Il mercato interno europeo, II Rapporto CER-IRS, Bologna, il Mulino.
- (14) MALAMAN, R. (1988), "L'appropriabilità dell'innovazione tramite brevetto: politiche nazionali e strategie europee" in R. Malaman - P. Ranci (a cura di), Le politiche industriali della CEE, II Rapporto CER-IRS, Bologna, il Mulino.
- (15) MARIANI, M. (1988), "Le normative tecniche" in M. Mariani - P. Ranci (a cura di), Il mercato interno europeo, II Rapporto CER-IRS, Bologna, il Mulino.
- (16) MOCI (1987); "Europe '92", N. 794, 14 dicembre.

(17) NOMISMA (1984), Laboratorio di Politica industriale, Normative tecniche e politica industriale, novembre, Bologna.

(18) PADOA-SCHIOPPA, T. (a cura di) (1987), Efficienza, stabilità ed equità, Bologna, Il Mulino.

(19) J. PELKMANS - A. WINTERS (1988), Europe's Domestic Market, London, Royal Institute of International Affairs, - Routledge.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 8893

BIBLIOTECA

AFEUR

Paris, le 25 Février 1988

POLITIQUES ECONOMIQUES ET INDUSTRIELLES FRANCAISES  
ET GRAND MARCHE EUROPEEN DE 1992  
QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION

-----

Le mouvement d'intégration des économies européennes doit franchir une nouvelle étape au 1er janvier 1993, par la constitution d'un marché unique.

La suppression intégrale des entraves aux échanges suppose diverses harmonisations : européanisation des normes, accès libre aux marchés publics, harmonisation des fiscalités... Selon le "livre blanc" élaboré par la commission européenne ceci suppose que plus de 300 décisions et directives soient prises dans les cinq prochaines années.

L'environnement technique économique et financier dans lequel les entreprises françaises seront appelées à exercer leur activité se trouvera ainsi sensiblement modifié. Pour que ces évolutions puissent bénéficier à l'économie française et non nuire à la compétitivité de ses entreprises, les pouvoirs publics devront à la fois chercher par des politiques et mesures adéquates à les préparer à ces changements mais aussi veiller à ce que les textes européens ne conduisent pas à désavantager l'industrie française vis-à-vis de ses principaux partenaires commerciaux, européens ou non.

L'étude menée ci-après tente d'évaluer, à la lumière de ces deux contraintes incontournables et au regard des problèmes qui se posent à l'industrie française, la politique des autorités vis-à-vis du grand marché de 1992.

Après avoir ainsi rappelé les principales caractéristiques des politiques économiques et industrielles mises en oeuvre au cours des dernières années et leurs résultats, elle décrit l'organisation administrative mise en place en réponse à l'échéance de 1992 puis analyse les orientations actuelles des politiques fiscales et industrielles.

#### 1. - CARACTERISTIQUES ET RESULTATS DES POLITIQUES MISES EN OEUVRE AU COURS DES DERNIERES ANNEES

Depuis 1983 la France s'est lancée dans une politique d'assainissement économique et de modernisation des structures dont les ambitions et les moyens ont été accentués après les élections de mars 1986. Cette politique, qui devrait être poursuivie et sans doute accentuée au cours des prochaines années, constitue aux yeux des pouvoirs publics, avec les politiques industrielles et fiscales plus spécifiques (cf. infra 3) qui seront développées d'ici 1992, le moyen le plus efficace de faire entrer les entreprises françaises dans de bonnes conditions dans le grand marché européen : elle tend en effet à améliorer les performances économiques de la France et à les rapprocher de celle de son principal partenaire, la R.F.A..



## 11. Les principales orientations des actions entreprises.

La stratégie des pouvoirs publics a reposé jusqu'alors sur trois orientations majeures, la dernière ayant une dimension purement communautaire :

- opérer un assainissement économique et financier ;
- donner plus de place dans l'économie aux mécanismes de marché ;
- renforcer la coopération monétaire en Europe tout en rééquilibrant celle-ci.

### 111. Un assainissement économique et financier.

Trois directions principales ont été prises :

- réduire simultanément les prélèvements obligatoires et le déficit budgétaire par un effort marqué de réduction des dépenses publiques (entre 1987 et 1991 les impôts comme le déficit budgétaire devraient ainsi être réduits de 90 milliards de francs, près de la moitié de cet effort ayant déjà été accompli dans les budgets de 1987 et 1988)
- ralentir les évolutions nominales (salaires (1) et prix) ;
- restaurer les marges des entreprises (le taux de marge et le taux d'épargne des entreprises françaises sont désormais comparables à ceux qui prévalaient avant le 1er choc pétrolier).

### 112. Un accroissement du rôle des mécanismes de marché.

L'action des autorités a comporté trois volets essentiels :

- suppression des principales réglementations administratives: contrôle des prix, contrôle des changes, encadrement du crédit, autorisation administrative de licenciement ;
- développement de la concurrence dans chaque secteur économique grâce à des mesures (prises ou à l'étude) de déréglementation sectorielles (transports aériens, télécommunications, services financiers, professions protégées...) et à la mise en place

(1) Les salaires évoluent aujourd'hui en France à un rythme inférieur à celui de la R.F.A.

d'un droit moderne de la concurrence et, parallèlement, d'un organisme indépendant de régulation, le Conseil de la Concurrence ;

- désengagement de l'Etat de l'activité économique par le biais d'une réduction des aides à l'industrie et surtout d'une politique de privatisation de grande ampleur (vingt cinq entreprises représentant une capitalisation de plus de 120 milliards de francs ont déjà été privatisées depuis 1986).

### 113. Un renforcement de la coopération monétaire en Europe.

La volonté des pouvoirs publics français est de parvenir à une véritable union économique et monétaire en Europe, dotée d'une monnaie européenne émise par une banque centrale européenne.

Les propositions faites par M. BALLADUR à plusieurs reprises au cours de sommets européens sur le SME et la gestion concertée des politiques économiques s'inscrivent dans cette ligne. Plus précisément, à court terme, les propositions faites par la France, et partiellement adoptées par la communauté lors des accords de Nyborg en septembre dernier, sont les suivantes :

- définir une attitude commune à l'égard du dollar et du yen;
- mettre en place un système d'indicateurs économiques qui permettraient de veiller à la cohérence des politiques économiques ;
- renforcer la solidité du mécanisme de change et rééquilibrer son fonctionnement en évitant l'asymétrie actuelle de fonctionnement du système qui transfère l'essentiel des coûts d'ajustement aux pays à monnaie faible (cette dernière mesure ne pouvant se concevoir indépendamment de la proposition précédente).

### 12. Les résultats actuels.

Ils apparaissent pour l'instant contrastés :

- positivement, l'inflation a été fortement réduite depuis 1981 (de 14 % à l'époque à 2,5 % environ aujourd'hui, l'écart d'inflation avec la R.F.A. passant dans le même temps de 8 à 1,7 points) et la situation financière des entreprises a connu une amélioration notable (cf. supra) quoique perfectible (les ratios de

bilan montrent que la situation financière des entreprises reste encore dégradée par rapport au début des années 1970 comme par rapport à celle des entreprises d'autres pays tels la R.F.A.) ;

- la situation de l'investissement demeure plus préoccupante puisque il a connu en France au cours des dernières années (2) une croissance plus faible qu'à l'étranger (3) ce qui a entraîné un vieillissement des équipements ;

- négativement enfin, le solde des échanges industriels s'est dégradé régulièrement depuis la fin des années 1970 - du fait à la fois d'une spécialisation de moins en moins adaptée à la demande des produits français et d'une détérioration des prix relatifs tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation - et ne semble pas appelé à se redresser au cours des toutes prochaines années.

## 2. - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE MISE EN PLACE EN REPONSE A L'ECHANCE DE 1992.

De façon cohérente avec le traitement antérieur des questions européennes, la coordination des travaux et décisions de tous ordres relatifs aux problèmes soulevés par le grand marché européen a été confiée au Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Questions Européennes (SGCI) qui dépend du Premier Ministre (4). La principale mission du SGCI est en fait, comme par le passé, la coordination des positions respectives des diverses administrations concernées sur chaque question liée au développement de la construction européenne. Dans la pratique cependant, les conflits importants, par exemple entre le ministère de l'Industrie ou de l'Agriculture et celui des Finances, se règlent à Matignon. Le SGCI a également contribué à la réflexion sur les conséquences du grand marché de 1992 sous la forme d'un rapport au Premier Ministre d'un de

(2) Toutefois cette tendance est en train de se renverser, la croissance de l'investissement français devant selon l'OCDE être plus rapide que celle de la moyenne des pays développés entre 1987 et 1989.

(3) Ceci n'est toutefois pas vrai pour l'investissement manufacturier dont la croissance se compare avec celle des autres pays développés.

(4) à noter toutefois que le Secrétaire Général du SGCI est Madame GUIGOU, Conseiller Technique du Président de la République.

ses Secrétaires Généraux Adjointes, Monsieur SELLAL (5), sur les aspects techniques juridiques et administratifs.

L'essentiel des travaux de réflexion sur le marché unique ont néanmoins été concentrés au Ministère des Finances dans le cadre d'une commission de réflexion économique nommée par M. BALLADUR et présidée par Monsieur BOITEUX, ancien président d'EDF (6). Cette commission a été chargée de réfléchir aux conséquences pour la France des mesures définies par la commission pour réaliser le marché intérieur européen et de faire des propositions dans les domaines suivants :

- la fiscalité
- les marchés publics
- la politique de la concurrence et la déréglementation
- la coopération industrielle (régime des fusions, des scissions, rapports entre sociétés mères et filiales, projet de statut d'une "société de droit européen", création de filiales communes entre entreprises d'Etats Membres différents).

Elle a pour l'instant rendu un rapport d'étape sur les questions fiscales qui a fait l'objet d'une communication du Ministre des Finances au Conseil des Ministres du 24 février 1988 et a été diffusé à la presse le même jour. Le Ministre des Finances a également présenté les principales conclusions d'un rapport administratif, pour l'instant non publié, réalisé parallèlement aux travaux de la commission BOITEUX par Monsieur ACHARD, Conseiller Financier à Rome, sur les perspectives du marché unique pour les banques, les assurances et le marché financier français (7).

Dans le reste de l'administration aucun rapport administratif n'a pour l'instant été réalisé sur le thème du grand marché de 1992. Toutefois, des groupes de réflexion sont actuellement en train d'être mis en place à cette fin dans plusieurs administrations, en particulier au Commissariat Général au Plan.

(5) Le SGCJ comprend deux Secrétaires Généraux Adjointes : Monsieur CONSTANT, Chargé des questions économiques et financières, et Monsieur SELLAL, Chargé des autres domaines.

(6) cf. en annexe 1 la liste de ses membres.

(7) cf. en annexe 2 le résumé de ce rapport communiqué à la Presse par les services du Ministère des Finances.

Au Ministère de l'Industrie, aucune approche globale ne semble être envisagée à l'heure actuelle, les réflexions et la définition de positions se faisant par secteur ou réglementation économique concerné, au sein des services intéressés.

Enfin on peut noter que l'administration peut être amenée à utiliser, ou tout au moins à prendre en compte dans ses positions, les travaux ou réflexions réalisés par de grandes entreprises (8) ou des organismes professionnels (l'exemple à ce jour le plus achevé de tels travaux étant le rapport du groupe de travail présidé par Monsieur David, Directeur Général de Saint-Gobain, pour le compte de la Commission économique du Centre National du Patronat Français sur "la fiscalité des entreprises et le marché unique européen").

### 3. - LES ORIENTATIONS ACTUELLES DES POLITIQUES FISCALES ET INDUSTRIELLES

Avec l'achèvement du marché intérieur, ces deux politiques devront être profondément réorientées au cours des prochaines années sous la double pression des dispositions communautaires prises pour la réalisation du grand marché et de la nécessité de permettre aux entreprises françaises d'aborder dans les meilleures conditions possibles l'échéance de 1992.

#### 31. Les politiques fiscales.

Le sens des réformes à réaliser au cours des prochaines années a déjà été défini par la Commission Européenne au mois de juillet 1987.

Les propositions faites ne sauraient cependant épuiser le sujet de l'harmonisation des fiscalités puisqu'elles ne touchent pour l'instant que la fiscalité indirecte. Mais la commission escompte très probablement que l'ajustement des taxes sur la valeur ajoutée et des droits d'accises auront à la fois un effet symbolique et un effet d'entraînement.

---

(8) des groupes de réflexion sur l'échéance de 1992 ont été mis en place dans la plupart des grandes entreprises publiques et privées françaises.

Avant d'examiner en détail les problèmes associés à l'harmonisation fiscale et les solutions qui se dessinent en France à l'heure actuelle, il paraît utile de rappeler en premier lieu la diversité européenne, en même temps que la spécificité française, concernant le niveau et la structure des prélèvements obligatoires, pour mieux comprendre les difficultés soulevées par l'échéance de 1992.

### 311. Les prélèvements obligatoires dans les principaux pays de la CEE.

. Le niveau des prélèvements obligatoires dans les pays de la CEE va de 35 à 50 % du PIB et pour la majorité d'entre eux de 45 à 50%.

#### : Prélèvements obligatoires dans les principaux pays de la CEE, 1985

(en % du PIB)

	Total des prélèvements obligatoires	impôt sur les revenus, bénéfices plus values	dont revenu personnes physiques	revenus sociétés	Sécurité Sociale	dont à la charge des employés	à la charge des employeurs	Impôts sur la consommation	dont impôts généraux (TVA)	impôts spécifiques (accises...)	Impôts sur le patrimoine
BELGIQUE	46,9	19,1	16,0	3,0	15,5	6,0	8,3	10,7	7,4	3,3	0,8
DANEMARK	49,2	27,9	24,7	2,4	1,9	1,0	0,9	16,2	9,9	6,3	2,1
ESPAGNE	28,8	8,1	6,5	1,6	12,0	2,2	8,9	7,6	4,0	3,6	0,8
ITALIE (1)	34,7	12,8	9,3	3,2	12,1	2,3	8,6	8,2	5,0	3,2	0,9
FRANCE	45,6	7,8	5,8	1,9	19,9	5,6	12,9	13,1	9,1	4,0	2,1
PAYS-BAS	45,0	12,9	8,8	3,1	19,7	8,5	7,9	10,6	7,3	3,3	1,6
RFA	37,8	13,1	10,8	2,3	13,8	6,0	7,2	9,3	6,0	3,3	1,1
UK	38,1	14,8	10,4	4,9	6,7	3,1	3,4	11,3	6,0	5,3	4,6

1) la révision du PIB italien établie en 1985 a considérablement changé ces ratios ; le total des recettes fiscales représentait, par exemple 41,2 % en 1984 sur la base des anciens chiffres, contre 35,1 % sur la base des nouveaux

Source : OCDE, 1987

La France se situe dans la norme avec 45,6 % du PIB en 1985, ce qui est comparable aux prélèvements obligatoires aux Pays-Bas, inférieur à ceux du Danemark et de la Belgique, mais significativement supérieur à ceux de la R.F.A. et du Royaume-Uni, qui sont de l'ordre de 38 %.

. En revanche la structure de ses prélèvements obligatoires est très différente de celle des autres pays :

- le poids des impôts directs dans le PIB y est le plus faible des pays de la CEE : 7,8 % contre 13,4 % en R.F.A. et 14,8 % au Royaume-Uni ;

- de même, l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne représente que 1,9 % du PIB (le pays le plus proche étant les Pays-Bas avec un taux de 3,1 %) ;

- au contraire la TVA représente en France 9,1 % du PIB (contre 4,9 % au Danemark et 7,4 % dans le pays le plus proche, la Belgique) ;

- les prélèvements sociaux enfin ont un poids particulièrement fort en France : 19,9 % du PIB, alors qu'il n'est que de 15,5 % pour le pays le plus proche.

La France se caractérise donc par une faible fiscalité directe et une forte fiscalité indirecte, surtout du fait de la TVA et des cotisations sociales.

. Par rapport aux principaux pays européens, la France présente également certaines particularités fiscales notamment vis-à-vis de la TVA :

- certains produits soumis à la TVA ne sont pas déductibles : la France est le seul pays où la TVA n'est déductible ni sur les voitures particulières, ni sur toute une série de produits pétroliers, ni sur les frais d'hôtellerie et de restaurant ;

- la France est également le seul pays où existe le mécanisme du décalage d'un mois entre le moment où une entreprise reverse à l'Etat français la TVA sur ses ventes et celui où elle impute la TVA qu'elle a payé sur ses achats : il en résulte une charge de trésorerie pour les entreprises françaises qui est estimée à plus de 73 milliards de francs.

### 312. Les problèmes posés par l'harmonisation fiscale :

#### 3121. La fiscalité indirecte.

##### a) La T.V.A.

. Actuellement, les pays membres de la CEE taxent les biens et services à des taux divers, selon des classifications qui leur sont propres. L'harmonisation des bases n'est pas non plus achevée : les Etats Membres ont maintenu des exceptions par le biais de régimes spéciaux, dérogations, ou dispositions transitoires. Enfin, le principe qui s'applique est celui de la "territorialité" de la TVA qui consiste à exonérer les produits lorsqu'ils sont exportés et à les taxer lorsqu'ils entrent dans le pays de destination.

. Pour réduire, puis supprimer à terme, ces divergences la commission a fait jusqu'alors trois propositions :

- suppression du principe de territorialité et instauration d'un système de taxation où les exportations seraient assujetties à la TVA du pays d'où sort le bien vendu ;

- rapprochement des taux, le nombre des taux étant ramené à deux et les écarts de taux étant limités puisque le taux réduit irait de 4 à 9 % et le taux minimal de 14 à 20 % (parallèlement, les Etats Membres adopteraient une classification identique des biens et services) ;

- mise en place de mécanismes de compensation et de contrôle, ces derniers visant à protéger le nouveau dispositif contre les risques de fraude et de détournement.

Ces propositions soulèvent plusieurs types de problèmes.

. Pour l'ensemble des douze pays européens deux problèmes fondamentaux apparaissent.

Tout d'abord le mécanisme de compensation proposé implique un degré d'organisation homogène des administrations fiscales et une égale volonté de le faire fonctionner, pour chaque pays, au profit des autres, ce qui est évidemment peu probable. En effet, ce mécanisme



serait très complexe, et supposerait un échange d'informations à un niveau très fin.

En second lieu le système proposé par la commission suppose que les confrontations de prix d'un pays à l'autre se feraient taxes incluses. Pour les non-assujettis, qui ne déduisent pas la TVA, les conséquences seraient donc très importantes : il s'agit des personnes physiques et de collectivités telles que les administrations, les hôpitaux, les banques, les compagnies d'assurances. Le risque serait ainsi grand de voir s'instaurer des détournements de trafic : les opérateurs pourraient s'installer dans des pays à bas niveau de TVA, pour vendre aux non assujettis installés dans les pays à taux de TVA plus élevés. Dans les zones frontalières particulièrement, les courants d'échange seraient remis en cause. De même les importations venant de pays non membres auraient tendance à se localiser dans le pays de la communauté où le taux de TVA est le plus faible.

. Pour la France, plus spécifiquement, dans la mesure où la TVA représente plus du tiers des recettes de l'Etat (moins du quart en Grande-Bretagne), celle-ci a une position relativement défavorable vis-à-vis de ses partenaires, qui est la conséquence de taux plus élevés (16,3 % en France contre une moyenne européenne de 13,5 %) et de règles d'assujettissement et de déductibilité plus favorables à l'Etat.

Ainsi, la perte de recettes résultant du seul alignement des taux peut être évaluée théoriquement à 4 milliards de francs dans l'hypothèse favorable de l'adoption d'un couple de taux 9-19 % (les pertes de recettes liées à la suppression du taux élevé étant pratiquement compensées par la hausse des autres taux). A ces pertes il faut ajouter celles beaucoup plus élevées liées à la suppression de la règle du décalage d'un mois (73 milliards de francs) et celles liées aux autres spécificités du système français qui devraient être du même ordre de grandeur.

Au total cette perte de recettes impliquerait un redéploiement vers la fiscalité directe, qui pose, notamment, un problème politique important : en effet, depuis 1985 est menée en France une politique d'allègement des impôts directs.

## b) Les accises

. La Commission des Communautés Européennes propose d'instituer un barème unique pour trois grandes catégories de produits: les alcools, les tabacs, les produits pétroliers.

. Pour la France, les conséquences de cette harmonisation seraient :

- un accroissement de recettes budgétaires de 7,5 MdF au titre des alcools, de 8,5 MdF au titre des tabacs ;

- une perte de recettes de 10,5 MdF au titre des produits pétroliers.

. Les problèmes soulevés par ces propositions sont essentiellement :

- l'impact direct de ces mesures sur l'indice des prix (hausse de 0,4 % environ) ;

- leur incidence sur la politique énergétique : frein à la production de moteurs diesel, rapprochement en sens inverse entre les structures de production de l'industrie du raffinage pétrolier et la demande française de produits raffinés.

## 3122. La fiscalité directe.

L'analyse de la situation actuelle montre que la France se singularise notablement par rapport à ses partenaires en ce domaine: en dehors de l'imposition des particuliers qui ne sera pas évoquée ici, des différences significatives par rapport aux autres pays membres existent en matière d'imposition des sociétés et de fiscalité des produits de l'épargne.

### a) L'imposition des sociétés.

. Dans ce domaine, la moyenne européenne se situe actuellement entre 40 et 45 % : la France est dans la norme, avec un taux de 42 %. Mais les écarts d'imposition se forment aussi au niveau

de la détermination des assiettes fiscales. De ce point de vue les pays de la CEE peuvent se classer en deux ensembles :

- un premier groupe, à traitement "favorable", qui applique des règles flexibles ou des règles généreuses pour la détermination de la charge fiscale des sociétés et qui comprend le Danemark, le Royaume-Uni, les Pays-Bas ;

- un deuxième ensemble, composé des autres pays, qui forme ce qu'on pourrait appeler la "norme européenne" car il n'y a pas de différence très marquée qui se dégage pour singulariser un pays.

. Du point de vue des régimes spécifiques, les situations sont plus contrastées.

En matière de régime des groupes de sociétés tout d'abord, la plupart des pays de la CEE (à l'exception de la Belgique et de l'Italie) ont un régime spécifique pour les groupes qui permet, à divers degrés, la globalisation des résultats. Cependant les régimes diffèrent sensiblement sur deux points : le seuil minimal de participation requis et les impôts admis au titre du régime. A ces deux points de vue, la France apparaît dotée d'un régime comparable à celui des autres pays d'Europe, mais qui n'est pas le plus favorable, notamment en ce qui concerne le seuil de participations requis.

En ce qui concerne la fusion et l'apport partiel d'actif, la plupart des pays de la CEE ont mis en place un régime particulier pour ces opérations, dont l'objectif est d'exonérer de taxation les plus-values potentielles. De ce point de vue, la France a un régime assez favorable par rapport à ses partenaires.

Du point de vue de ces régimes fiscaux le principal problème qui peut être mis en évidence est ainsi lié aux mouvements de regroupements et concentrations entre groupes européens qui, déjà fréquents, devraient s'accroître, du fait de l'exposition à la concurrence de secteurs protégés et du changement de dimension du marché de consommateurs. En effet, la notion de groupe n'est pas reconnue au niveau européen, la reconnaissance des groupes dont la taille dépasse les frontières nationales étant exceptionnelle. Ainsi, si l'on en reste au système actuel les regroupements communautaires

seront difficiles car ils devront se faire malgré les barrières fiscales existantes - d'où des surcoûts fiscaux - ou bien en contournant ces barrières, au prix de montages compliqués.

#### b). La fiscalité des produits de l'épargne.

La réalisation d'un espace financier unique pose des problèmes spécifiques : elle implique la liberté d'établissement déjà largement accordée, la liberté des mouvements de capitaux, qui tend à se généraliser, la liberté de prestation de service, encore peu développée. La Commission des Communautés Européennes n'a pas encore présenté de projet d'ensemble dans ce domaine, jugé pourtant fondamental par les pouvoirs publics français. L'analyse de la situation actuelle permet de constater une spécificité française relativement marquée.

. En ce qui concerne tout d'abord la fiscalité des opérations, les transactions sur obligations sont exonérées d'impôt de bourse en France ce qui n'est le cas ni en R.F.A., ni en Grande-Bretagne, tandis que les transactions sur actions sont soumises à l'impôt de bourse en France comme sur les principales places européennes, avec toutefois un taux français relativement bas pour les transactions importantes. De surcroît, la situation française diffère significativement de celle de la principale place boursière européenne, Londres, en raison de la différence de traitement introduite à Paris entre valeurs étrangères et valeurs françaises.

. Dans le domaine de la fiscalité des opérateurs deux pays européens ont développé une politique de "paradis fiscal" : les Pays-Bas et le Luxembourg. Luxembourg est ainsi l'une des premières places mondiales pour la négociation des eurodevises et des euroobligations, du fait de l'implantation des holding de gestion de trésorerie internationale, exonérés d'impôt sur les bénéfices, tandis qu'aux Pays-Bas se sont développés des holdings fiscaux, du fait de l'exonération de l'impôt sur les sociétés et du réseau étendu de conventions fiscales.

. La fiscalité des banques et des compagnies d'assurance est caractérisée en France par une imposition lourde par rapport à l'étranger :

. La fiscalité des banques et des compagnies d'assurance est caractérisée en France par une imposition lourde par rapport à l'étranger :

- les compagnies d'assurance, en plus de l'impôt sur les sociétés, paient une taxe sur les salaires, qui se substitue à la TVA, et la "contribution des institutions financières", assise sur les frais généraux ;

- les banques sont assujetties à ces deux impositions spécifiques, de même qu'à une taxe sur les encours de crédit, et à un régime particulier de TVA.

La fiscalité des dividendes et des intérêts témoigne également de la spécificité française.

Ainsi, actuellement, l'investissement en actions françaises pour un français est plus intéressant qu'un investissement en actions étrangères (sauf allemandes et britanniques), à cause de l'importance des avoirs fiscaux, tandis que l'intérêt pour un étranger d'investir en actions françaises est variable selon les cas : il est en particulier moins fort que celui d'un investissement en valeurs nationales pour les résidents allemands, britanniques, italiens et belges, mais un avoir fiscal intégral inverserait la préférence.

Quant aux différences de fiscalité sur les placements à revenu fixe, elles sont suffisamment importantes pour inciter un résident français, avec la levée du contrôle des changes, à transférer des fonds et à les placer à l'étranger. En revanche, la fiscalité française des non-résidents est très attractive pour les obligations et les instruments négociables à court terme : un particulier non-résident ne demandant pas le "bénéfice" d'une convention fiscale ne subit aucune retenue à la source.

Globalement, il existe ainsi une grande disparité entre le régime fiscal des résidents en France, et celui des non-résidents à l'étranger.

. Enfin, la fiscalité des produits intermédiaires et en particulier celle sur les conventions d'assurance-vie pour lesquelles

une directive est prévue d'ici 1989 distingue là encore la France des autres pays puisque les conventions d'assurances-vie sont taxées à 5,15 % en France alors qu'aucune imposition spécifique n'existe en Allemagne ni en Grande-Bretagne.

Finalement, ce n'est guère que dans le domaine de la taxation des plus-values mobilières, qui est faible dans l'ensemble des pays européens, que la France ne paraît pas se singulariser.

### 313. Les solutions possibles.

En France deux rapports rendus récemment publics proposent, comme on l'a vu, des solutions en matière de TVA et de fiscalité de l'épargne (rapport BOITEUX).

#### 3131. Les mesures liées à l'harmonisation de la TVA.

En matière de rapprochement des taux, la Commission BOITEUX a estimé que l'écart maximum de taux qui pouvait être compatible avec la suppression des frontières était seulement de 2 %, ce qui est l'ordre de grandeur des marges de fluctuation acceptées sur les taux de change au sein du SME, mais qui pourrait déjà être difficile à supporter dans certaines branches d'activité. Par ailleurs, la Commission BOITEUX a rappelé que l'effort de rapprochement devrait être mené par l'ensemble des pays-membres, et non seulement par les pays aux taux de TVA les plus élevés.

Enfin, au cas où l'objectif des 2 % maximum ne pourrait être atteint à temps, une solution d'attente devrait être trouvée pour maintenir provisoirement le principe de l'application du taux de TVA du pays importateur, tant en allégeant autant que possible les contrôles aux frontières. Dans ce cadre, une solution satisfaisante pourrait être de facturer dès l'origine la TVA au taux du pays destinataire au lieu, comme aujourd'hui, d'opérer la conversion des taux à la frontière, ou comme le propose la Commission des Communautés Européennes, avec une facturation au taux du pays expéditeur. Parallèlement devrait être opérée la réduction à deux taux de TVA. Cette opération impliquerait de procéder simultanément à l'alignement des taux faibles sur le taux réduit et des taux majorés sur le taux

normal, ce qui impliquerait au total des pertes de recettes budgétaires sensibles (cf. supra).

### 3132. Les dispositions visant au rapprochement des droits d'accises.

La Commission BOITEUX a estimé que le relèvement des droits sur les alcools et tabacs allait dans le bon sens, en dépit des coûts macroéconomiques qu'il pouvait présenter à court terme.

Dans le domaine des produits pétroliers elle a souligné la nécessité de négocier les barèmes avec Bruxelles, priorité devant être donnée aux taxes qui, hors celles sur les carburants, pèsent davantage sur les entreprises françaises que sur celles de la communauté.

### 3133. Les principales conditions associées à une convergence de la fiscalité des sociétés

Le rapport DAVID précité préconise en premier lieu l'adoption de mesures d'harmonisation sur les régimes spécifiques et, en particulier, la reconnaissance fiscale du fait économique de groupe européen, qui devrait permettre la prise en compte de l'ensemble des filiales européennes dans la détermination du bénéfice consolidé, et l'imputation des impôts payés par les filiales européennes sur l'impôt total du groupe. Il propose aussi, sur les fusions et apports partiels d'actifs, de demander à chaque pays d'appliquer son régime spécifique aux opérations impliquant une société étrangère, et, si possible, de définir un régime fiscal européen. Enfin des propositions semblables sont avancées en ce qui concerne le régime "mère-fille".

### 3134 Les principes d'une réforme de la fiscalité de l'épargne des particuliers.

En ce qui concerne tout d'abord la fiscalité des opérations, le rapport BOITEUX préconise l'exonération de l'impôt de bourse des transactions boursières supérieures à 10 MdF, afin d'accroître la compétitivité de la place de Paris, l'objectif étant à terme la suppression de l'impôt de bourse.

. Quant à la fiscalité des opérateurs, la solution proposée est le statu quo vis-à-vis du Luxembourg, sous peine d'entraîner le transfert hors d'Europe des transactions en cause ; en revanche, vis-à-vis des Pays-Bas, une action concertée semble souhaitable afin de relever les taux de retenue à la source perçue sur les dividendes versés aux holdings néerlandais, la mobilité des holdings concernés étant moindre qu'au Luxembourg.

. Dans le domaine de la fiscalité des banques et compagnies d'assurance, le non assujettissement des compagnies d'assurance devrait être maintenu dans la mesure où cette solution semble se dessiner à l'échelle de la communauté. A l'inverse, pour les banques, le rapport BOITEUX préconise une révision de la règle du "prorata" - qui est plus restrictive que les modalités de récupération de la TVA qui prévalent dans la plupart des autres pays - et la suppression des taxes spécifiques sur les institutions financières.

. La fiscalité sur l'épargne des particulières devrait également faire l'objet d'une refonte approfondie, en particulier pour rapprocher en concertation avec les autres pays membres les taux d'imposition des non-résidents et des résidents en Europe. Plus précisément, le rapport BOITEUX se prononce tout d'abord en faveur d'une réduction de l'impôt sur les sociétés à 33 % qui équivaldrait à un avoir fiscal intégral supprimant ainsi le désavantage existant des valeurs françaises (toutefois, le coût budgétaire d'un point de réduction de l'impôt sur les sociétés est d'environ 3 milliards de francs). Par ailleurs, un alignement sur la fiscalité européenne en matière d'intérêt devrait être recherché, en négociant avec les Etats membres une fourchette de 25 à 27 % pour les retenues à la source effectuées sur les non-résidents, et en alignant en France sur un même taux compris dans cette fourchette tous les prélèvements libératoires actuellement pratiqués, qui s'étagent de 27 % à 52 %.

Pour les produits intermédiaires la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance-vie est proposée.

Enfin, en matière de plus values, en raison du niveau faible des impositions et en l'absence de risques de délocalisation c'est le statu quo qui est préconisé.

*A partir de l'ensemble de ces propositions  
les pouvoirs publics ont récemment défini  
une position officielle sur les ~~principes~~  
~~de la politique fiscale française au regard des~~*



orientations de la politique fiscale française au cours des prochaines années.

Celle-ci devrait tout d'abord prolonger et compléter les efforts entrepris depuis deux ans en vue de l'harmonisation fiscale :  
 --- baisse de l'impôt sur les sociétés, du taux majoré de TVA sur plusieurs produits dont les automobiles, élargissement des possibilités de déductibilité, etc... De manière générale, la priorité est la compétitivité des entreprises d'où la nécessité de maîtriser les dépenses publiques et de faire disparaître les différences existant entre la France et ses principaux partenaires y compris au niveau des prélèvements obligatoires, supérieurs de 7 points de PIB en France par rapport à ceux de la R.F.A.

En matière d'harmonisation des taux de TVA, il a été jugé que celle-ci ne devait pas constituer un préalable absolu à l'instauration d'un grand marché intérieur dans la mesure où le système actuel ne pénalise pas de manière grave le fonctionnement des mécanismes de marché et où les propositions de la Commission de Bruxelles ne paraissent pas opérantes. Les écarts de taux retenus par la Commission auraient en effet des conséquences dommageables sur des activités existantes et conduiraient à des détournements de trafic et à des délocalisations. De surcroît, le mécanisme de compensation proposé ne paraît pas être, techniquement, au point.

En revanche, aux yeux des autorités françaises la réforme de la fiscalité de l'épargne devrait être considérée comme prioritaire par rapport aux autres volets de l'harmonisation fiscale. Le gouvernement français retient ainsi pour les dividendes la proposition du rapport BOITEUX d'une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés jusqu'à 33 %. Il approuve également les propositions en matière d'intérêt qui visent à aligner sur un même taux l'ensemble des prélèvements libératoires et à généraliser les retenues à la source sur les intérêts versés à des non-résidents, en en fixant le taux à l'intérieur d'une fourchette acceptée. En revanche, il va plus loin que le rapport BOITEUX en jugeant nécessaire de réexaminer le statut fiscal des SICAV et fonds communs de placement. Enfin s'agissant des banques et assurances les pouvoirs publics approuvent là encore les propositions de la Commission BOITEUX visant à supprimer les impositions spécifiques qui les mettent dans une position défavorable

vis-à-vis de leurs concurrents, et à améliorer les conditions d'assujettissement des banques à la TVA.

### 32. LES POLITIQUES INDUSTRIELLES

Elles ont pour l'instant donné lieu à des réflexions moins approfondies que les politiques fiscales. De surcroît les travaux effectués, en particulier dans le cadre de la Commission Boiteux, demeurent pour l'instant confidentielles. Trois séries de problèmes-clés posés par l'échéance de 1992 peuvent cependant faire l'objet d'une première analyse :

- l'ouverture des marchés publics ;
- la réduction des aides politiques ;
- la suppression des barrières <sup>douanières</sup> ~~commerciales~~.

#### 321. L'ouverture des marchés publics

Aux yeux des pouvoirs publics français, l'ouverture des marchés publics, souhaitable en raison des gains qu'elle procurerait à l'ensemble de la communauté (9), ne peut constituer, au moins pour des raisons techniques, qu'une perspective à très long terme. Des travaux administratifs ont cependant commencé à être entrepris dans ce domaine, en particulier dans le cadre de la Commission Boiteux, pour analyser les problèmes posés.

Ceux-ci ne méritent évidemment d'être étudiées que pour les secteurs de l'économie nationale dans lesquels les commandes publiques représentent une part appréciable du chiffre d'affaires des firmes et pour lesquels l'ouverture à la concurrence internationale aurait de surcroît une influence importante sur les parts de marché. Trois industries paraissent ainsi concernées essentiellement les transports ferroviaires, les industries électriques et électro-techniques et les industries des télécommunications.

(9) cf les travaux de la Commission sur le coût de la non europe et l'étude de W.S. Atkins Mangement Consultant du 26/11/87 qui conclue à des gains de 60 à 130 milliards de francs pour les marchés publics des cinq plus grands pays de la CEE (RFA, FRANCE, ITALIE, ROYAUME-UNI et BELGIQUE) estimés (en 1984 à 1 200 à 1750 milliards de francs.

### 3211. Les industries ferroviaires

#### a) La situation

Les marchés publics et para-publics de ce secteur (investissements hors génie civil) représentent de l'ordre de 3 à 4 milliards de francs pour la SNCF (10), 1,5 milliards de francs pour la RATP et quelques centaines de millions de francs pour quelques autres entreprises de transports urbains. L'activité du secteur, après le dépôt de bilan de Creusot-Loire et le rachat par Alsthom de la division ferroviaire de Jeumont-Schneider, est réalisée pour un peu moins des 2/3 par la division ferroviaire d'Alsthom et les filiales ferroviaires du groupe, avec un chiffre d'affaires d'environ 5 milliards de francs. Les commandes de la SNCF comptent pour 40% dans ce chiffre d'affaires.

Malgré les commandes régulières de rames de TGV, l'activité du secteur a stagné ces dernières années. Le chiffre d'affaires ferroviaire d'Alsthom a notamment baissé de 24% entre 1984 et 1986 et, malgré les fermetures d'établissements, il subsiste des capacités excédentaires. Le compte d'exploitation devrait néanmoins se redresser en 1987 et 1988 grâce aux contrats importants signés l'an dernier avec la Chine.

#### b) Les perspectives

Dans la mesure où l'industrie ferroviaire mondiale est morcelée et où le groupe Alsthom dispose d'atouts sérieux, les entreprises françaises devraient dans l'ensemble, dans une perspective de moyen terme, peu souffrir d'une ouverture des marchés publics.

---

(10) Il faut noter cependant que les montants des travaux de génie civil de la SNCF sont du même ordre de grandeur que ses investissements en matériels roulant (plus de 3 milliards de francs)

## 3212. Le matériel électrique et électro-technique

### a) La situation

Les commandes d'E.D.F. en matériel qui s'adressent largement à ce secteur, mais aussi au nucléaire et au BTP, ont représenté environ 25 milliards de francs en 1985 et 20 milliards de francs 1986. Le nombre de fournisseurs d'EDF du secteur est élevé, la concentration du secteur étant faible.

Parmi les premiers, on trouve le groupe Alsthom avec, suivant les années, entre 4 et 5 MdF de commandes ; Framatome (détenu à 40% par CGE) avec 2,6 MdF en 1985 mais 1,8 MdF en 1986 ; Merlin-Gerin avec 0,5 à 0,6 MdF ; Enertec-Schlumberger avec 0,4 à 0,5 MdF ; Jeumont-Schneider avec 0,4 MdF.

En raison de l'importance des commandes d'EDF, la dépendance des entreprises du secteur vis-à-vis de celles-ci est souvent élevée. Ainsi, pour Alsthom, en extrayant les divisions "centrales énergétiques", "appareillage électrique", "transformateurs et condensateurs" et une partie des divisions "mécanique" et "électromécanique", on peut évaluer de 25% à 30% le degré de dépendance des divisions concernées vis-à-vis des commandes d'EDF. Les entreprises du secteur ont dès lors pour la plupart durement ressenties l'arrêt du programme électronucléaire.

### b) Les perspectives

Compte tenu de l'existence de groupes puissants à l'étranger exerçant leur activité dans ce secteur (Asea-Brown-Bover avec un chiffre d'affaires d'environ 100 milliards de francs ; Général Electric, Hitachi et Siemens avec des chiffres d'affaires de l'ordre de 65 milliards de francs), l'industrie française, qui n'apparaît pas dotée d'avantages spécifiques particuliers, risque, en raison de son morcellement, d'aborder en situation de faiblesse une ouverture des marchés publics.

## 3213 - Les télécommunications

### a) La situation

Si l'on inclut les contrats d'études de la Direction Générale des Télécommunications, le marché des équipements de télécommunications publiques s'élève à environ 15 à 20 milliards de francs. Depuis l'absorption de Thomson - Télécommunications par le groupe CGE en 1984, l'industrie des télécommunications est très concentrée, le groupe CGE représentant les 2/3 du marché français global et 85% du marché des centraux téléphoniques publics. Les autres constructeurs ne peuvent ainsi jouer qu'un rôle marginal, sauf sur certains créneaux : la SAGEM avec 1,6 MdF de chiffre d'affaires en 1985, la SAT avec 1,5 MdF, TRT avec 0,9 MdF, Matra-Communication avec 0,8 MdF, Jeumont-Schneider avec 0,6 MdF.

Bien que les commandes publiques comptent dorénavant pour moins de 50% du chiffre d'affaires global de la profession, les entreprises du secteur ont été touchées au cours des dernières années par la décroissance des commandes de l'administration consécutive au rattrapage du retard dans l'équipement téléphonique du pays, et l'activité globale du secteur a stagné en volume.

### b) Les perspectives

Depuis le rachat des filiales européennes d'ITT par la CGE, le groupe a acquis une taille critique et des produits nouveaux qui le placent en bonne position pour faire face à l'ouverture des marchés publics, à condition qu'il puisse résoudre rapidement les problèmes de sureffectifs résultant de l'absorption des filiales d'ITT et qu'il améliore sa maîtrise de la technologie sur certains créneaux.

Selon les secteurs concernés, l'industrie française se trouve donc aujourd'hui, comme on l'a vu, plus ou moins bien placée dans l'hypothèse d'une ouverture des marchés publics à moyen-long terme. Toutefois, les évolutions marquées qui ont pu être observées en France comme à l'étranger au cours des dernières années dans ces secteurs montrent que les positions relatives des firmes peuvent évoluer de façon marquée d'ici une telle ouverture, ce qui tend évidemment à relativiser le bilan présenté. En particulier la France, comme le feront probablement les autres pays, devrait mettre en oeuvre au cours des prochaines années des politiques adéquates visant à renforcer la

situation de ses entreprises. Elle cherchera aussi, dans le cadre des négociations communautaires, à "exporter" son "code des marchés publics" qui, par rapport à la situation prévalant dans d'autres pays, apparaît à bien des égards "exemplaires", et à veiller à ce que l'ouverture des marchés s'accompagne - dans la mesure du possible en fonction de la situation existante dans les secteurs concernés (II) - d'une protection vis-à-vis des entreprises non européennes ou de contreparties sur les marchés étrangers.

### 322. La réduction des aides <sup>publiques</sup> ~~politiques~~

La Commission a clairement indiqué dans son livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur qu'elle entendait durcir son action de surveillance et de régulation des aides publiques, jugées nuisibles à la libre concurrence. Les pouvoirs publics français ont au cours des dernières années entrepris une politique de réduction des aides publiques (et en particulier des bonifications d'intérêt, nettement plus importantes en France que dans les autres pays (12)) qui apparaît bien convergente avec les objectifs de la Commission.

Cette politique devrait être poursuivie au cours des prochaines années à condition que les entreprises françaises ne se trouvent pas de ce fait en situation d'infériorité (nécessité d'efforts similaires entrepris dans les autres pays européens).

Selon les principales études disponibles (13), les transferts à l'industrie et aux services en France apparaissent en effet dans la norme communautaire à l'heure actuelle.

(12) Selon la CEE les bonifications d'intérêt représentaient, en France, en 1983, 23,4% du total des aides contre 2,7% en RFA et 0% au Royaume-Uni et aux U.S.A.

(14) Ceci est ainsi sans doute difficile dans le cas des télécommunications où les marchés américains sont ouverts aux entreprises européennes.

(13) Les comparaisons internationales d'aides publiques s'avèrent, pour des raisons techniques, particulièrement difficiles à effectuer.

## TRANSFERTS A L'INDUSTRIE ET AUX SERVICES

en % du PIB	France	RFA	Royaume-Uni
Montant en 1983	1,9	1,4	2,3

On ne peut ainsi exclure que la poursuite de la réduction des procédures bonifiées s'accompagne d'une hausse des aides à la recherche développement, domaine dans lequel la France se situe en retrait par rapport à ses principaux partenaires, en particulier pour les financements publics de la Recherche Développement effectuée par les entreprises.

### 323. La suppression des barrières douanières

Souhaitable, la suppression des barrières douanières devrait, aux yeux des pouvoirs publics français qui défendent fermement cette position au sein des instances communautaires, s'accompagner de la définition d'une protection extérieure commune. Dans le cas contraire, en effet, certains secteurs de l'industrie française parmi lesquels se trouvent des secteurs clés tels le textile ou l'automobile risqueraient d'être fortement pénalisés par des importations accrues en provenance de pays tiers.

A titre d'illustration, l'ampleur des enjeux pour les firmes françaises des secteurs concernés peut être appréciée à partir de quelques chiffres portant sur la pénétration japonaise dans le secteur automobile, point fort traditionnel de l'industrie française.

De 1978 à 1986, le taux de pénétration des marques japonaises dans la CEE est passé de 5,1 à 9,8% (15,4% en RFA). Bénéficiant d'un avantage-prix hors taxes de l'ordre de 23 points en 1986, les voitures japonaises sont restées très compétitives malgré la revalorisation du Yen amorcée en 1985 (14). Plus précisément, les risques pour les

(14) De surcroît, à la menace japonaise, les européens doivent désormais ajouter la menace coréenne même si l'effort des coréens est encore axé essentiellement sur les Etats-Unis (environ 250 000 immatriculations en 1987).

constructeurs français peuvent être aisément illustrés par quelques évolutions : en 1979, les firmes françaises dépassaient les marques japonaises sur tous les marchés ouverts importants de la CEE ; en 1987, cette situation est partout inversée. En outre, les vecteurs des exportations de Renault et PSA se sont progressivement déplacés vers l'Europe du Sud et singulièrement vers l'Italie et l'Espagne où ces deux firmes n'ont pas, pour l'heure, à affronter la concurrence japonaise.

Dès lors, si l'omission du livre blanc sur une protection extérieure n'était pas comblée avant la suppression des barrières existantes, il est clair que les positions de l'industrie automobile française, déjà érodée au cours des dernières années, connaîtraient un repli marqué en l'espace de quelques années avec un fort coût associé en termes d'emplois et de soldes extérieurs.

\*

\* \*

Les réflexions sur les conséquences de l'échéance de 1992 sur les structures et politiques de la France n'en sont encore qu'à leur début. Les travaux déjà effectués montrent cependant déjà l'ampleur des problèmes posés qui ne nécessiteront des changements importants des politiques comme des mentalités au cours des prochaines années.



COMMISSION DE REFLEXION ECONOMIQUE

Président :

M. Marcel BOITEUX, Président d'honneur d'EDF

Vice Président :

M. Jean-Marc BOEGNER, Ambassadeur de France

Membres :

M. Christian de BOISSIEU, Professeur à l'Université de Paris

M. Michel BOSSARD, Président de C.C.M.C.

M. Jean-Paul DELACOUR, Directeur Général de la Société Générale

M. Jean-Jacques DELORT, Président du Directoire du PRINTEMPS S.A.

M. Jean-Louis DESCOURS, Président-Directeur Général des Chaussures ANDRE

M. Paul DUBOIS, Directeur des Synthèses de l'I.N.S.E.E.

M. Pierre ESTEVA, Inspecteur Général des Finances

M. Paul FABRA, Editorialiste au journal LE MONDE

M. Bertrand FRAGONARD, Commissaire au Plan

M. Yves LAULAN, Directeur Général du Crédit Municipal de Paris.

M. Vivien LEVY-GARBOUA, Directeur à la B.N.P.

M. Paul MENTRE, Président Directeur Général du Crédit National

M. Jean-Paul PARAYRE, Président du Directoire de DUMEZ

M. Jean-Claude PASTY, Député Européen.

M. Jacques PLASSARD, Directeur de REXECO

M. Jacques RAIMAN, Président de la Générale de Service Informatique

M. Robert RAYMOND, Directeur Général des Etudes à la Banque de France

M. Pascal SALIN, Professeur à l'Université de Paris IX-DAUPHINE

M. Ernest-Antoine SEILLIERE, Président-Directeur Général de la Compagnie Générale d'Industrie et de Participation.

M. Patrice VIAL, Directeur de la Prévision

Rapporteur Général :

M. Christian AUBIN, Inspecteur des Finances

Rapporteur Général Adjoint :

M. Thierry BERT, Inspecteur des Finances

Secrétaire :

M. Patrice MANTZ, Conseiller Technique au Cabinet du Ministre d'Etat

RESUME ET CONCLUSIONS DU RAPPORT DE M. ACHARD

Inspecteur Général des Finances  
Conseiller Financier à ROME

"LE MARCHE UNIQUE DE 1992 : PERSPECTIVES POUR LES BANQUES,  
LES ASSURANCES ET LE SYSTEME FINANCIER FRANCAIS"

Le rapport remis le 15 décembre dernier au Ministre d'Etat par M. Pierre ACHARD s'efforce d'apporter des éléments de réponse à trois séries de questions :

- quelle est la portée exacte de l'échéance de 1992 dans le domaine des services financiers ?

- quelles sont dans cette perspective, les forces et les faiblesses du système financier et par conséquent les mesures à prendre sur le plan français pour s'y préparer ?

- quelles sont, enfin, les conditions à réunir pour que la création du marché unique puisse contribuer au renforcement de la Communauté ?

Le choix du cadre européen dans un domaine qui est par nature très largement international, n'aurait en effet sinon, pas de sens.

I LA PORTEE ET LES LIMITES DU MARCHE INTERIEUR DANS LE DOMAINE DES SERVICES FINANCIERS

1°) C'est la libération des mouvements de capitaux qui apportera la novation la plus fondamentale. En effet :

- la liberté d'établissement est déjà largement acquise ;

- la liberté de prestation de services par laquelle un particulier ou une entreprise, établi dans un Etat membre peut exercer son activité dans un autre Etat membre sans y disposer d'une installation permanente, constitue certes une nouveauté quasi-totale, mais sa portée réelle est limitée :

. en droit, par la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg,

. en fait, par la nécessité pratique, dans la plupart des cas, d'une forme ou l'autre d'implantation.

.../...

En revanche, la libération des mouvements de capitaux par laquelle les résidents pourront, non seulement composer leur patrimoine comme ils l'entendent (ce qui est déjà le cas en France), mais le détenir là où ils le souhaitent, entraînera des modifications importantes du fonctionnement des circuits financiers, d'autant qu'elle sera consentie "erga omnes".

2°) La réalisation du marché intérieur pourrait aller très vite car la "reconnaissance mutuelle" des législations nationales proposée par la Commission de Bruxelles, a pour conséquence que ne devront être harmonisées au niveau européen que les règles essentielles (principe de l'harmonisation minimum) touchant à l'agrément, au contrôle et à la protection des consommateurs.

3°) Quelles que soient les limites de droit ou de fait existantes, l'intégration financière peut conduire rapidement à une concurrence accrue, à des mutations ou à des reclassements, à des concentrations et à des rachats, donc à des stratégies de mouvement qui se développeront prioritairement sur les segments de marché à forte rentabilité : aucune situation n'est acquise.

## II FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTEME FINANCIER FRANCAIS

Le rapporteur note d'abord que les réformes entreprises depuis quatre ans (libération des changes, dérégulation, gestion de la politique monétaire par les taux d'intérêt, privatisations ...) améliorent l'environnement des entreprises financières et ramènent à des dimensions raisonnables l'effort à accomplir d'ici 1992.

### 1°) Les banques et les établissements financiers

a) Le secteur bancaire a de très solides atouts (taille des établissements, réseaux internationaux, adaptation rapide à l'évolution des techniques financières) et bénéficie d'un système de surveillance réputé.

Il souffre néanmoins de certains handicaps :

- une relative faiblesse des fonds propres,
- des coûts de gestion encore trop élevés,
- une part insuffisante des recettes tirées des services (souvent gratuits) dans le produit net des banques, comparativement à l'étranger,
- une concurrence encore insuffisante qui se marque entre autres, par la persistance de circuits privilégiés de collecte ou d'allocation des ressources et par le fait que l'épargne reste largement administrée au niveau de sa rémunération et de son affectation,

.../...

- des surcapacités qui résultent d'une tradition d'administration directe du système financier.

- un régime fiscal complexe et lourd qui donne une part trop importante à la taxe sur les salaires par rapport à la T.V.A. (d'où limitation des droits à déduction) et fait supporter aux banques une taxe spécifique sur les encours et une contribution sur les frais généraux.

b) Le rapport propose :

- des efforts de rationalisation (ils ne semblent pas hors de portée),

- une plus grande transparence, notamment par une tarification des services en contrepartie de laquelle les banques devraient être progressivement autorisées à servir des intérêts créditeurs sur les dépôts,

- la poursuite des efforts de "décloisonnement" et de "banalisation", tant sur le plan intérieur que sur le plan de la réglementation des changes, en vue d'assurer le développement de la concurrence dans les meilleures conditions

- la suppression des impôts spécifiques et un accroissement de la part du produit net bancaire soumise à la T.V.A., en contrepartie desquels les banques devraient accepter un effort de diminution des taux d'intérêt.

Ces différents volets pourraient constituer un ensemble à négocier avec la profession.

c) Le rapport examine enfin les problèmes particuliers posés aux sociétés financières et aux O.P.C.V.M.

La France dispose dans ce domaine d'un éventail complet d'établissements, notamment en matière de crédit à la consommation, de crédit-bail et de gestion collective de l'épargne, qui ont su conquérir une place remarquable dans leur spécialité.

Le secteur souffre toutefois d'un excès de réglementation qui peut le handicaper dans la concurrence ainsi que de certaines distorsions fiscales (imposition par exemple du "coupon couru" pour les S.I.C.A.V.).

## 2°) Les sociétés d'assurances

a) L'industrie française des assurances détient des atouts réels et bénéficie d'une bonne situation conjoncturelle.

Elle connaît cependant des faiblesses structurelles et commerciales persistantes :

.../...

- la taille des entreprises est encore insuffisante et le secteur est à la fois trop peu concentré (alors que les performances globales sont très honorables) et insuffisamment intégré (peu lié à l'industrie, contrairement à l'Allemagne Fédérale).

- la branche de l'assurance-vie et le secteur des assurances industrielles (risque d'exploitation, assurance des multinationales, réassurance des grands risques) sont encore relativement peu développés.

- le marché français est déjà très largement pénétré par des compagnies étrangères (notamment en risque industriel) tandis que l'assurance française est insuffisamment installée sur les marchés européens.

- les réseaux de distribution sont mal adaptés.

Elle souffre d'ailleurs d'une fiscalité très lourde à laquelle s'ajoute une pesante parafiscalité.

En particulier, les contrats sont soumis à une fiscalité extrêmement complexe (trop de taux, trop d'exonérations) et au total plus lourde, et de loin, que dans tous les pays européens.

b) M. ACHARD propose :

- de renforcer l'efficacité économique d'un secteur resté longtemps abrité notamment par une restructuration que faciliteront les privatisations, par un renforcement des liens avec les banques et le courtage, par une réorganisation des réseaux de distribution et par la déréglementation progressive d'une partie des activités.

- de réformer une fiscalité archaïque qui handicape nos entreprises, entraîne des risques de fraude non négligeables, et peut favoriser la délocalisation de certains contrats, notamment par un allègement substantiel des taxes existantes sur les contrats en commençant par les risques les plus exposés à la concurrence (risques industriels, assurance-vie).

c) Le rapport examine aussi la question particulière de l'assurance-crédit.

### 3°) Les problèmes "horizontaux"

a) nos entreprises doivent trouver chez nos partenaires les mêmes facilités d'accès (établissement ou prestation de services mais surtout, prises de contrôle directes ou par voie d'O.P.A., rachats, fusions) que celles que nous offrons sur notre marché.

Or, plusieurs pays de la Communauté sont assez bien "verrouillés" en droit ou en fait contre de telles stratégies.

.../...

b) les efforts entrepris pour moderniser et renforcer la place de Paris, y compris sur le plan réglementaire et fiscal (suppression progressive de l'impôt de bourse), doivent être poursuivis.

c) le régime fiscal des revenus de l'épargne doit faire l'objet d'un réexamen d'ensemble, dans la mesure où son fonctionnement actuel entraînera des risques de délocalisation et d'évasion dès lors qu'il sera possible de constituer un portefeuille à l'étranger, sans passer par un intermédiaire agréé.

### III LES CONDITIONS COMMUNAUTAIRES DU MARCHÉ UNIQUE

M. ACHARD constate enfin que la réalisation du grand marché des services financiers suppose, sur le plan communautaire, que soient réunies les conditions nécessaires à son fonctionnement :

#### 1°) L'harmonisation des législations applicables aux activités financières

Il convient à cet égard d'établir un équilibre satisfaisant entre règles nationales et législation communautaire pour assurer à la fois un réel degré de concurrence et une sécurité satisfaisante au système financier, par une gestion pragmatique du grand marché. Il y aura sinon, alignement sur le pays le plus laxiste.

Il faut également clarifier la question, non traitée par la Commission, du droit applicable aux contrats.

Il faut enfin, contrairement aux propositions initiales de la Commission, faire place à l'harmonisation de la fiscalité dans la mise en place du marché unique des services financiers car les disparités existantes affecteront la concurrence et fausseront la localisation des activités et des ressources.

#### 2°) L'organisation des relations avec les pays tiers

La création du grand marché offrira aux entreprises des pays tiers, installées dans l'un quelconque des Etats membres, la possibilité de bénéficier d'un marché de 320 millions de consommateurs puisque le traité donne, en pratique, les mêmes droits aux sociétés étrangères régulièrement constituées dans la Communauté qu'aux entreprises européennes.

Cet avantage capital risque de transformer l'Europe en vaste zone de libre échange financier ouverte à l'extérieur sans contrepartie ni réciprocité.

.../...

Il faudrait désormais ne permettre progressivement l'accès des pays tiers au marché européen que contre réciprocité. Jusqu'à présent, c'est une procédure d'accords bilatéraux de réciprocité qui a prévalu ; il est probable que dans l'hypothèse d'une libéralisation de l'espace financier européen, il sera nécessaire de recourir à une procédure communautaire de négociation de ces accords.

3') La coordination des politiques économiques et monétaires

L'abolition du contrôle des changes, amplifiée par le droit d'établissement et la libre circulation des services accroîtra sensiblement le volume et les variations des mouvements de capitaux.

Cela rend difficilement compatibles la relative stabilité des parités obtenue dans le cadre du S.M.E. et l'autonomie encore assez large des politiques monétaires.

A terme, il faudra donc si l'on veut consolider la zone de stabilité monétaire européenne et l'intégration économique, accroître la convergence des politiques monétaires et économiques, restreindre sans doute l'autonomie des politiques nationales et en tout cas renforcer le S.M.E., c'est-à-dire, resserrer les mécanismes de coopération et de solidarité qu'il comporte.

Sur le plan tactique, la négociation devra être globale pour aboutir à une progression équilibrée et cohérente de la construction communautaire.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 8893

BIBLIOTECA





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

ESPAÑA Y EL MERCADO INTERIOR EUROPEO:  
MEDIDAS ADOPTADAS Y PROYECTADAS PARA SU REALIZACIÓN EN 1992

*Antonio REMIRO BROTONS*

Catedrático de Derecho Internacional  
de la Universidad Autónoma de Madrid

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

El Parlamento español autorizó la ratificación del *Acta Unica Europea*, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, mediante Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre (BOE, 2 diciembre). Una vez depositado el instrumento de ratificación en los archivos del Gobierno de la República Italiana, conforme a lo dispuesto por su artículo 34, y producida su entrada en vigor, el Acta fué publicada en el BOE del 3 de julio de 1987. Desde ese momento España, al igual que los demás miembros de las Comunidades Europeas, comprometía una política legislativa de cara a la completa realización, en 1992, del *Mercado Interior Europeo*, que es uno de los objetivos del Acta.

El objetivo de este informe consiste en presentar sucintamente las iniciativas legales y reglamentarias hasta ahora tomadas por el Gobierno español y las que se propone tomar en un inmediato futuro, facilitando un repertorio documental de las más importantes. Conviene añadir que siendo efectiva la adhesión española a las Comunidades Europeas sólo desde el 1 de enero de 1986, el impresionante flujo legislativo y reglamentario requerido por la adaptación del ordenamiento jurídico español al Derecho comunitario ha podido mirar ya, en cierto modo, al porvenir, lo que tal vez le diferencia de los otros países objeto de estudio.

En la exposición seguiré en la medida de lo posible las directrices establecidas en el proyecto dentro del cual se incardina este informe, añadiendo, modificando y suprimiendo puntos cuando considere que con ello la relación es más precisa y completa .



## I. POLITICA INDUSTRIAL.

### 1. *Derecho de Sociedades.*

a) Existe en la actualidad un anteproyecto de *Ley de Reforma Parcial y Adaptación de la Legislación Mercantil a las Directivas de la CEE en materia de Sociedades*. Preparado por la Comisión General de Codificación, del Ministerio de Justicia, en 1986, en él se ha ido metiendo la pluma, a medida que otros Departamentos y Organismos interesados formulaban observaciones. La última versión conocida es la del 18 de enero de 1988 (*Documento nº 1*), sometida al Consejo de Ministros del 4 de marzo y pronta a ser remitida a las Cortes para su tramitación parlamentaria si se consiguen superar algunas discrepancias interministeriales en torno, principalmente, a la exigencia de un capital social mínimo de diez millones de pesetas para la constitución de sociedades anónimas.

El objetivo del anteproyecto, declarado en su misma cabecera, reside en adaptar el Derecho societario español a las exigencias de las Directivas comunitarias en la materia (régimen de la publicidad registral, disciplina del capital social, fusión y escisión, contabilidad) con excepción de la Octava (auditorías), que es objeto de regulación separada en un proyecto de ley que se está debatiendo ya en el Congreso de los Diputados. La nueva normativa deberá estar en vigor el próximo 1 de enero de 1989.

El anteproyecto pretende llevar a cabo la adaptación proponiendo una nueva regulación sistemática y completa de las cuestiones a las que afectan las Directivas comunitarias, lo que obliga a los redactores a modificar no sólo la vigente Ley de Sociedades Anónimas, sino también la reguladora de las Sociedades de Responsabilidad Limitada y preceptos del Código de Comercio (para el Registro mercantil y la contabilidad de los comerciantes).



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Fuera de la reforma quedan los capítulos de la Ley de Sociedades Anónimas no afectados por las Directivas comunitarias, en particular el IV, relativo a los órganos societarios, y ello porque los autores del anteproyecto consideran prudente mantenerse en este punto a la expectativa dadas las dificultades que ha encontrado la quinta Directiva comunitaria, que les concierne, presentada por la Comisión en 1973 y que, de cumplirse el calendario debería ser, por fin, aprobada por el Consejo en este año de 1988. Lo mismo puede decirse de la regulación de los grupos de sociedades.

El anteproyecto ha dado pie a numerosos comentarios doctrinales. Por su dimensión y actualidad mencionemos la obra colectiva *La Reforma del Derecho español de Sociedades de Capital (Reforma y Adaptación de la legislación mercantil a la normativa comunitaria)*, Madrid, 1987.

b) En relación con la *cooperación, concentración y fusión de empresas*, además de lo dicho en el apartado anterior, conviene señalar que el propósito de alentar la formación de entidades competitivas en el mercado ha impulsado al legislador a emanar disposiciones que hagan atractivas tales operaciones desde un punto de vista crediticio y fiscal. En esta dirección se movió la ya vieja Ley 196/1963, de 28 de diciembre (BOE del 31), que atendió a las que denominó "sociedades de empresa", esto es, sociedades anónimas constituidas por empresas que mantienen su personalidad y quedan mediatizadas sólo por los pactos de coaligación estipulados, y más recientemente la Ley 76/1980, de 26 de diciembre (BOE del 10 de enero de 1981) (*Documento nº 2*) sobre *régimen fiscal de las fusiones de empresas* que, sin implicar restricciones a la libre competencia, mejoren la estructura productiva u organizativa de las empresas que se integran, en beneficio de la economía nacional. La Ley extiende el tratamiento fiscal de las fusiones a las escisiones cuando de ellas deriven similares efectos benéficos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Esta Ley, ampliamente utilizada, ha sido decisiva para impulsar todos los procesos de fusión de empresas habidos en España en la presente década.

La importancia que la defensa de la libre competencia va adquiriendo en España ha hecho, sin embargo, que en la reforma proyectada de esta legislación se haya abierto paso la idea de controlar, por encima de un determinado umbral, las concentraciones de empresas, facultando al Ministro, previo dictamen del Tribunal de Defensa de la Competencia, para prohibir aquellas concentraciones que pudieran ser lesivas desde este punto de vista. Así ha quedado reflejado en el anteproyecto de ley de Defensa de la Competencia (v. *infra* I,3), que en este, como en los demás aspectos regulados, busca aplicar al mercado nacional una regulación ajustada a la dispuesta para el mercado comunitario por los reglamentos, directivas y proyectos de directivas comunitarias. El punto está siendo muy discutido por las organizaciones empresariales que preferirían que la futura Ley abandonase su regulación.

## **2. Derecho bancario y bursátil.**

a) El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio (BOE del 30) adaptó las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento comunitario. El Real Decreto 184/1987, de 30 de enero (BOE del 16 de marzo) hizo lo propio con las disposiciones reglamentarias. Pero el texto que hoy reclama la mayor atención es el *proyecto de ley sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito* -expresión que se prefiere ahora a la de *establecimientos de crédito*- que ha entrado en el Congreso de los Diputados para iniciar su tramitación parlamentaria el 30 de diciembre de 1987 (Documento nº 3).



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Este proyecto responde a la necesidad de someter a las entidades de crédito a un régimen especial de supervisión administrativa más intenso que el que soporta la mayoría de los sectores económicos, en interés de los depositantes de fondos y de la economía en general que, dado el papel de estas entidades en los mecanismos de pago, sufriría de una pérdida de confianza en dichas entidades. Facilitar a la autoridad supervisora -el Banco de España- una información completa sobre la situación y evolución de las entidades y prohibir a éstas operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia son dos de los objetivos de una regulación que aspira a superar la actual dispersión normativa, en buena parte de rango insuficiente, y a cooperar ya de antemano en el orden interno con la política comunitaria de promoción de un marco común de supervisión de las entidades financieras.

El proyecto no llega a ofrecer un cuerpo legal general de la actividad de las entidades de crédito, que el legislador, aun considerando necesario no quiere abordar con premura, pero tampoco se limita a regular el régimen disciplinario de estas entidades. En realidad, en el proyecto hay disposiciones que responden al propósito de plantear de forma global el marco de actuación de las dichas entidades, suprimiendo normas que fuerzan una especialización artificiosa de algunas de ellas o constituyen una restricción innecesaria de sus actividades.

En el caso de los bancos, dada su relevancia en el sistema financiero, se establece la obligación de quienes tomen participaciones importantes en ellos a comunicarlo tanto a la entidad participada como al Banco de España, quedando sometida a autorización la adquisición de una participación superior al quince por ciento del capital. El ejercicio de derechos políticos se supedita al cumplimiento de estas obligaciones.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Ha de señalarse que, de prosperar el proyecto, la ley será aplicable a las sucursales abiertas en España por entidades de crédito extranjeras.

b) Otra área en que en España, como en otros países, se mueven vientos de cambio es la del mercado de valores. El *anteproyecto de ley de reforma del mercado de valores* preparado por la Secretaría de Estado de Economía y del que se aporta una muy reciente versión de 10 de febrero de 1988 (Documento nº 4) aspira a potenciar dicho mercado en España, tomando posiciones de cara al mercado europeo de capitales que se dibuja para 1992.

La futura Ley regulará los mercados primarios y secundarios de valores, estableciendo las reglas generales para su ordenación y supervisión y el régimen de la actividad de cuantos se relacionen con en el tráfico de tales mercados, y comprenderá todos los valores negociables emitidos por personas jurídicas, públicas y privadas, representados por medio de títulos o de anotaciones en cuenta y agrupados en emisiones.

Piezas fundamentales de la nueva Bolsa española serán las *sociedades de valores*, con facultades de actuación por cuenta propia y ajena, y las *agencias de valores* actuando sólo por cuenta ajena. A partir del 1 de enero de 1992 la participación de residentes de los países miembros de la CEE en estas sociedades y agencias será libre; hasta esa fecha se sujetará a unos porcentajes que serán del treinta por ciento durante 1989, cuarenta por ciento durante 1990 y cincuenta por ciento durante 1991.

El anteproyecto favorece una mayor transparencia informativa sobre el proceso de formación de precios, al promover una intercomunicación informática de las distintas bolsas y crea, como organismo de control de la actividad bursátil, una Comisión Nacional del Mercado de Valores, entidad de Derecho público con personalidad jurídica diferenciada.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

7

La Ley provocará modificaciones en el Código de Comercio y en la vigente Ley de Sociedades Anónimas y, de prosperar -no parece ser del gusto de las Juntas Sindicales de las cuatro bolsas españolas-, afectará a los proyectos de reforma del Derecho societario (v. *supra* I.a). Su entrada en vigor se producirá seis meses después de su publicación en el BOE, excepción hecha de los preceptos referidos al mercado bursátil, que lo harán al término de un año, plazo dentro del cual el Gobierno aprobará las disposiciones precisas para la debida ejecución y cumplimiento de la Ley.

c) Un aspecto particularmente relevante del anteproyecto considerado en el apartado anterior es el concerniente a las *ofertas públicas de adquisición y venta de valores* (capítulo V del anteproyecto). La regulación se limita a fijar unas directrices que serán objeto de desarrollo reglamentario, pero es ya un reflejo de la conciencia que se tiene de que las disposiciones actualmente en vigor son insuficientes e insatisfactorias. Esas disposiciones se concretan en el Real Decreto 279/1984, de 25 de enero (BOE del 16 de febrero) (Documento nº 5), relativo a las OPAS, esto es, a las ofertas públicas de adquisición -no de venta- de acciones y obligaciones convertibles, cotizables en Bolsa. Su normativa es aplicable a condición de que la persona o entidad que formule la oferta se someta a ella voluntariamente. Este Real Decreto supuso la derogación del 1848/1980, de 5 de septiembre de 1980 y, en cierto modo, ha quedado en evidencia al ser aplicado a la fallida operación *hostil* del Banco de Bilbao para hacerse con el control del Banco Español de Crédito. La actitud de la Junta Sindical de la Bolsa de Madrid, impeditiva de hecho del ejercicio por el Ministro de Economía de las facultades que el Real Decreto le concede ha sido muy discutida política, legal y doctrinalmente, habiendo sido objeto de un dictamen del Consejo de Estado solicitado por el titular de la cartera ministerial concernida.





### 3. *Derecho de la Competencia.*

La defensa de la libre competencia ha venido regulada en España por la Ley 110/1963, de 20 de julio. La adhesión de España a las Comunidades Europeas ha aconsejado, sin embargo, su sustitución y a tal efecto se ha elaborado un *anteproyecto de ley de defensa de la competencia* (Documento nº 6), pendiente en este momento de ser dictaminado por el Consejo de Estado como trámite previo para, si así lo decide el Consejo de Ministros, su remisión a las Cortes. El texto está fuertemente informado por los principios del Tratado de Roma (artículos 85 y ss.) y por los Reglamentos comunitarios (particularmente el 17/62).

Por otro lado, el Real Decreto 1882/1986, de 29 de agosto (BOE de 15 de septiembre), designa al Tribunal de Defensa de la Competencia y al Servicio de Defensa de la Competencia como los órganos de la Administración competentes para la aplicación directa en dicho ámbito de los preceptos comunitarios (Documento nº 7).

La Administración sigue atentamente las iniciativas orientadas a la descentralización de la aplicación de las normas comunitarias de defensa de la libre competencia y la atribución a los órganos estatales de funciones decisorias que hoy ejercen las autoridades comunitarias, por estimar que este será un paso obligado en el horizonte de 1992. De ahí que se estén reforzando los recursos humanos y materiales de los órganos antes mencionados.

### 4. *Ayudas Públicas.*

a) En relación con esta endiablada cuestión, complicada aún más hacia adentro por la organización autonómica del Estado, ha de hacerse referencia en primer lugar al Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre (BOE del 22 de enero de 1988) (Documento nº 8), que, por fin, ha venido a



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

9

*regular el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes Públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas,*

Esta normativa aspira a satisfacer adecuadamente la obligación de información a la Comisión de estas ayudas antes de su concesión y se justifica por confluyentes motivos: la proliferación de órganos públicos con competencia para la concesión de beneficios económicos, la posible acumulación de ayudas públicas concedidas a una misma actividad o proyecto económico, la circunstancia de ser las relaciones internacionales competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado, responsable en todo caso del cumplimiento de las obligaciones comunitarias dentro de su territorio.

El procedimiento articulado gira en torno a la remisión a la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas de todos los proyectos que las diversas Administraciones Públicas se propongan aprobar, con tres meses de antelación, correspondiendo al Ministerio de Asuntos Exteriores su comunicación a la Comisión de las Comunidades, una vez que la acuerde la Comisión Interministerial, todo ello dentro del plazo de un mes desde la recepción del correspondiente proyecto. El Real Decreto, que ha nacido atemorizado por las reacciones que frente a él pudieran guardar las Comunidades Autónomas más pujantes, es notablemente ambiguo en lo concerniente a las competencias de la Comisión Interministerial, pues no queda nada claro si éste órgano se limita a registrar y en su caso normalizar y centralizar la información o si, además, ostenta la facultad de acordar la no tramitación de los proyectos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

b) La Ley 50/1985, de 27 de diciembre (BOE del 3 de enero de 1986) (*Documento nº 9*) de *Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales*, promulgada en la vigilia de la adhesión efectiva de España a las Comunidades Europeas, pretende ser un texto capital en la ordenación de las ayudas públicas proyectadas con este objeto, ayudas que en la profusa legislación hasta entonces vigente, cuyos fundamentos se remontan a comienzos de la década de los sesenta, estaba desperdigada y resultaba, errática, descoordinada y, por qué no decirlo, caótica. Ha de señalarse, no obstante, que según se desprende de la disposición transitoria 1ª de la Ley ésta no ha conseguido reemplazar a la totalidad de las leyes anteriores que podían suponer ayudas regionales. Así, por ejemplo, continúa en vigor la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional, y los tres primeros artículos de la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, de industrias de interés preferente,

La Ley, resultante de un anteproyecto elaborado por un Grupo de Trabajo creado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, inicia, pues, una profunda reforma del sistema de incentivos regionales antes vigente con la triple finalidad de simplificar y racionalizar la diversidad de figuras de incentivación regional existentes, sacar consecuencias de la organización autonómica del Estado y adaptar el sistema a los Principios de Coordinación de la CEE sobre esta clase de ayudas( criterios de delimitación, topes de incentivos regionales, topes de intensidad de las ayudas, criterios geográficos y de especificidad regional, métodos de evaluación de las ayudas, criterios sobre costes elegibles y actividad seleccionada, sistemas de vigilancia). Se trata, en último término, de una Ley que pretende regular con vocación de permanencia una materia que por su naturaleza está sujeta a una evolución constante; de ahí que atribuya al Ejecutivo la función de adaptar su mandato a la realidad a medida que ésta varíe. Con ella también se aspira estar en mejores condiciones para la participación española en la política regional



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

comunitaria a través de su Fondo instrumental, el FEDER, dado el principio de cofinanciación que lo inspira.

Tras pasar por distintas vicisitudes, el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, ha podido ser, muy recientemente, promulgado (Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, BOE del 15) (Documento nº 10). En él se regulan los aspectos de la política de incentivos regionales comunes a todas las zonas promocionables (zonas de promoción económica, zonas industrializadas en declive y zonas especiales); posteriormente, una serie de Reales Decretos delimitará cada una de estas zonas y considerará sus peculiaridades. De acuerdo con las directrices del Gobierno para sus políticas sectoriales y teniendo en cuenta las previsiones de las Comunidades Autónomas, estos Reales Decretos indicarán los sectores que no podrán acogerse a los incentivos regionales por considerarse que su promoción no contribuye a la satisfacción de los objetivos de la Ley. Ningún proyecto acogido a la misma podrá percibir otras ayudas financieras, cualquiera que sea la naturaleza del órgano que las conceda, que acumuladas a los incentivos regionales y expresadas en términos de subvención neta equivalente sobrepase el tope máximo que corresponda a la zona de que se trate, salvo excepción declarada por el Ministro de Economía y Hacienda a propuesta del Consejo Rector previsto por la Ley, compuesto por altos cargos de los Departamentos ministeriales interesados bajo la presidencia del Secretario de Estado de Economía. La subvención neta equivalente se calculará de acuerdo con el procedimiento acordado por la Comisión de las Comunidades.

Conviene señalar que las mismas Comunidades Autónomas, sensibles a la necesidad de ordenar dentro de su territorio las ayudas comienzan a introducir sus propios mecanismos de información, coordinación y control. Así ocurre ya en Andalucía, Aragón y el País Vasco.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

c) Otra Ley que ha de ser mencionada es la Ley 27/1984, de 26 de julio (BOE del 28) (Documento nº 11) sobre *Reconversión y Reindustrialización*, que había venido precedida por el Real Decreto Ley 8/1983, de 30 de noviembre (BOE del 3 de diciembre).

d) En el sector de la *construcción naval*, el Real Decreto 1433/1987, de 25 de noviembre (BOE del 26) (Documento nº 12) ha adaptado diligentemente el sistema de primas a la 6ª Directiva del Consejo de las Comunidades sobre tales ayudas, de 26 de enero del 1987, distinguiendo así entre primas de funcionamiento, primas de reestructuración y primas de compensación arancelaria, si bien éstas últimas, que no tiene carácter de subvención, seguirá un ritmo de reducción acompasado al del desarme arancelario acordado en el tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas, dadas las distintas características del mercado a que tienen que atender se distingue, a los efectos de concesión de las primas, entre grandes astilleros, de una parte, y medianos y pequeños astilleros, de otra.

e) En el ámbito de la *exportación*, la Ley 11/1983, de 16 de agosto, (Documento nº 13) dispuso medidas de fomento que han sido desarrolladas por vía reglamentaria. Así, por lo que se refiere a las medidas de apoyo oficial al *crédito a la exportación*, cabe hacer mención del Real Decreto 322/1987, de 27 de febrero (BOE del 5 de marzo), la Orden de 5 de marzo de 1987 (BOE del 6) que lo complementa y la Resolución de 13 de marzo del mismo año (BOE del 14), que ha hecho uso de la facultad prevista en el artículo 5, b, del Real Decreto (Documentos nº 14, 15 y 16).

Esta normativa es consecuencia de la adhesión de España a las Comunidades y de la progresiva liberalización del sistema financiero español. Dado que la exportación ha dejado de ser en principio computable en los coeficientes de inversión obligatoria de las entidades de depósito en virtud del Real Decreto 321/1987, del 27 de febrero, era preciso -y es



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

lo que hace el Real Decreto 322/1987, simultáneamente adoptado- incluir entre las operaciones que podían ser objeto de subvención los créditos denominados y financiados en pesetas, ECU's o cualquier moneda convertible cotizada en el mercado de divisas de Madrid, con el fin de que las entidades financieras pudieran seguir participando en la financiación de la exportación.

f) En el sector de la electrónica y de la informática, la terminación del *Plan Electrónico e Informático Nacional* (1983-1987) (PEIN I) ha de ser seguida por el PEIN II que habrá de cubrir los años 1988-1991 y, sometido a verificación comunitaria, se concretará en un plan de ayudas I+D, selectivas, adaptables al cambio de circunstancias y coordinadas en la medida de lo posible con los programas europeos, en el área de las tecnologías de la información, básica para el desarrollo del sector, que hasta ahora ha venido creciendo fuerte pero desigualmente según subsectores y cuyas perspectivas a medio plazo se estiman buenas, y con un indudable efecto multiplicador sobre los demás sectores de actividad económica. Aumentar el consumo de productos electrónicos e informáticos, el porcentaje de cobertura con producción propia y la exportación y reducir la dependencia tecnológica son objetivos naturales de un Plan de estas características. De su ejecución habrá de responsabilizarse el Ministerio de Industria y Energía bajo el control eminente de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, aunque es obvio que las aportaciones económicas de otros Departamentos, particularmente el de Defensa, y Organismos, como la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), serán de notable importancia, si tomamos como referencia las realizadas al PEIN I, lo que obligará al Ministerio de Industria a un notable esfuerzo de coordinación con los diferentes Departamentos ministeriales y Organismos implicados.



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

### 5. *Transferencias de tecnología.*

a) En este campo es de muy reciente publicación el Real Decreto 1750/1987, de 18 de diciembre, (BOE del 13 de enero de 1988) (Documento nº 17), por el que se *liberaliza la transferencia de tecnología y la prestación de asistencia técnica extranjera a empresas españolas*, derogatorio del Decreto 2343/1973, de 21 de septiembre (BOE del 2 de octubre) y de las Ordenes que lo complementaron que hasta la fecha habían venido rigiendo esta materia bajo el criterio de la sujeción de los contratos y de su ejecución a autorización y control.

El Real Decreto 1750/1987 liberaliza este tipo de transacciones tratando de conciliar la liberalización con la necesidad sentida por la Administración de conocer la clase de tecnología y asistencia técnica importadas en España, así como la eventual participación de empresas españolas en proyectos de investigación llevados a cabo en el extranjero por consorcios internacionales de que forman parte o por sus casas matrices. De ahí que se mantenga un trámite de verificación administrativa previa (por la Dirección General de Transacciones Exteriores, de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Hacienda, aunque con conocimiento inmediato de la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica, del Ministerio de Industria y Energía) que no puede conducir a una actividad denegatoria con excepción del caso en que el valor de las contraprestaciones pactadas supere manifiestamente el valor de la tecnología transferida o de la asistencia técnica prestada; por lo mismo se conserva a efectos estadísticos el Registro de Contratos de Transferencia de Tecnología creado en 1973. Esta normativa interesa sólo a la importación de tecnología, dejando fuera de su ámbito cualesquiera otras perspectivas de la transferencia.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Hace escasas fechas la Dirección General de Transacciones Exteriores ha emanado la Resolución de 12 de febrero de 1988 (BOE del 25) (Documento nº 18) sobre pagos al exterior derivados de las operaciones contempladas por el Real Decreto 1750/1987,

b) Tal vez sea oportuno señalar que en el área particular de la *cooperación industrial de Defensa*, tal como queda reflejada en convenios internacionales suscritos por España con buen número de países de la Alianza Atlántica (Francia, Italia, Bélgica, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Estados Unidos) y también con alguno que no lo es (Suecia) en estos últimos años, las transferencias de tecnologías *clasificadas* son objeto de una especial protección. Cabe esperar que, como consecuencia de ello, también la Ley de Secretos Oficiales sea próximamente modificada, si no reemplazada por otra de nueva planta, atendiendo entre otras muchas circunstancias que esta Ley ha de recoger a la dimensión más *industrial* que *militar* de los necesarios secretos de la defensa en el mundo en que vivimos.

c) En el sector de las *telecomunicaciones* ha de subrayarse la promulgación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre (BOE del 19) (Documento nº 19), que ha establecido por vez primera en España un marco normativo básico y unitario para la prestación de las diferentes modalidades de telecomunicación, definiendo las funciones y responsabilidades de la Administración Pública y de los sectores público y privado. La Ley pretende sentar las bases para que las telecomunicaciones, aceptando el reto de la libre competencia y de la incorporación de nuevos servicios, sean en el inmediato futuro pieza esencial del desarrollo tecnológico y económico del país.





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

La Ley configura las telecomunicaciones como servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público, definiendo el dominio público radioeléctrico y ordenando su utilización; al mismo tiempo, excluye determinados servicios de dicho régimen (artículos 2,1,9,10,21 y 22).

La Ley clasifica, asimismo, los servicios de telecomunicación en distintos grupos, diferenciando su régimen legal. Novedad es la regulación de los servicios de valor añadido, que atienden a nuevas necesidades específicas de telecomunicación, particularmente conectando con los sistemas de tratamiento de la información, lo que ha de facilitar la expansión de este nuevo mercado.

La Ley introduce, además, en la prestación de los servicios el régimen de libre adquisición de los terminales por el usuario, siempre que los equipos que se conecten a los puntos correspondientes hayan obtenido los certificados de homologación y de cumplimiento de las especificaciones técnicas requeridas.

Se prevé la aprobación por el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley del Primer Plan Nacional de Telecomunicación para la planificación integrada de los servicios, la racionalización de las inversiones y la integración progresiva de las redes de telecomunicación, en primer término hacia una red digital de servicios integrados de banda estrecha basada, esencialmente en la evolución de la actual red telefónica conmutada y, en segundo término, hacia una integración compatible con la consecución a más largo plazo de una red digital de servicios integrados de banda ancha. Para asistir al Gobierno en el ejercicio de sus competencias se crea el Consejo Asesor de Telecomunicaciones.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

En el mismo plazo de un año se prevé la conclusión por el Gobierno, siguiendo directrices que establece la Ley, de un nuevo contrato con la Compañía Telefónica Nacional de España.

*6. Patentes y Marcas.*

a) La Ley 11/1986, de 20 de marzo (BOE del 26) (Documento nº 20) de *Patentes* ha dispuesto la nueva ordenación de esta materia. El Reglamento para su ejecución fué aprobado por Real Decreto 2245/1986, de 10 de octubre (BOE del 31; corrección de errores, BOE del 4 de febrero de 1987)) (Documento nº 21). Por otro lado, el Real Decreto 2424/1986, de la misma fecha (BOE del 26 de noviembre) (Documento nº 22) se refiere a la aplicación del Convenio sobre la concesión de patentes europeas hecho en Munich el 5 de octubre de 1973, que entró en vigor para España el 1 de octubre de 1986. Tanto la Ley como su Reglamento siguen las pautas de esta regulación europea, abarcando tanto las patentes de invención como los modelos de utilidad y regulando todos los aspectos relacionados con las transmisiones, el Registro de Patentes y el régimen jurídico de los Agentes de la Propiedad Industrial.

Conviene destacar que la Ley prevé un procedimiento especial de concesión de patentes con examen previo que, sin embargo, no ha sido desarrollado por el Reglamento, argumentando que dicho procedimiento no entrará en vigor hasta dentro de cinco años *como mínimo* y no será aplicable con carácter general, sino sólo a los sectores de la técnica que previamente determine el Gobierno, por lo que se estima preferible regularlo más adelante, a la luz de la experiencia adquirida con la puesta en práctica del procedimiento general de concesión, con informe sobre el estado de la técnica. Esta experiencia puede dilatarse, por añadidura, porque las normas relativas al informe de que se hace mención sólo serán aplicables a las solicitudes de patentes de invención que se presenten tres



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

años después de la promulgación de la Ley y ello de acuerdo con lo dispuesto en su disposición transitoria 4ª.

La regulación de los modelos de utilidad sigue en todo lo posible la de las patentes de invención.

El Reglamento prevé en sus disposiciones finales la posibilidad de presentar las solicitudes de patentes y demás documentos en soporte magnético o por medios telemáticos y de crear en su momento, por simple Orden del Ministerio de Industria y Energía, a propuesta del Registro de la Propiedad Industrial, sistemas de información que faciliten el acceso a los datos registrales, teniendo en cuenta los progresos tecnológicos de la informática.

b) Por lo que concierne a las *Marcas*, un anteproyecto de ley preparado por el Ministerio de Industria y Energía con la finalidad de sustituir en este punto al vigente Estatuto de la Propiedad Industrial de 26 de julio de 1929 fué circulado a los Departamentos ministeriales en el verano de 1987; una vez aprobado por el Consejo de Ministros, el ahora *proyecto de ley de Marcas* (Documento nº 23) entró en el Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria el 6 de noviembre de 1987.

El proyecto pretende regular no sólo la marca sino también los otros signos distintivos de la empresa; el nombre comercial y los rótulos de establecimiento, e incluye reglas sobre la competencia desleal. Sus autores están animados por la visión de un mercado internacionalizado, en el que priven nuevas formas de contratación y en el que el sector servicios ha logrado una situación envidiable; además, la promulgación de la Ley de Patentes podía ser un factor de arrastre por la incongruencia de disponer de una legislación moderna sobre unas modalidades de propiedad industrial y padecer una legislación anticuada respecto de otras.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Las críticas que inicialmente despertó el anteproyecto, algunas de ellas relativas a su conflicto potencial con las normas rectoras de la libre competencia, parecen haber sido superadas. El texto sometido a las Cortes se precia, por lo demás, de haber incorporado los principios inspiradores del que se cree futuro Derecho Comunitario en materia de Marcas, aún no totalmente definido. Los Reglamentos sobre la Marca comunitaria y las modalidades de su aplicación, presentados por la Comisión en 1980 y 1985 respectivamente, debían haber sido aprobados por el Consejo en 1987, según las previsiones del *Libro Blanco* de la Comisión sobre la realización del *Mercado Interior*; lo mismo cabe decir de la primera directiva sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a las marcas. No está de más recordar que la candidatura de Madrid como sede de la Oficina Comunitaria de Marcas, designación que se ha venido demorando, aún está viva al escribir estas líneas.

c) Las referencias anteriores deben ser completadas aludiendo a la entrada en el Congreso el 26 de noviembre de 1987, pocos días después de que lo hiciera el proyecto de ley de Marcas, del *proyecto de ley general de la Publicidad* (Documento nº 24), que vendrá a sustituir al Estatuto de la Publicidad (Ley 61/1964, de 11 de junio), caído en gran parte en desuso, y que pretende responder al propósito de la Directiva sobre armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los países miembros sobre publicidad engañosa, de 10 de septiembre de 1984.

### 7. *Certificación y control de calidad.*

El *Reglamento General de Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la Normalización y Homologación* fue aprobado por Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, (Documento nº 25), modificado por el Real Decreto 734/1985, de 20 de febrero, (Documento nº 26) y, últimamente, por un Real Decreto pendiente sólo de publicación cuando estoy redactando (Documento nº 27), que se justifica tanto por la experiencia



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

derivada de la aplicación del Reglamento como por el nuevo ordenamiento de las actividades de normalización y certificación establecido por el Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, (Documento nº 28) y por la adhesión de España a la CEE,

El Real Decreto que va a ser publicado distingue los supuestos de homologación obligatoria de productos exigida por la preservación de la seguridad pública o de la salud (que se recogen en el anexo I del Reglamento) y aquéllos otros en que se establece para proteger a los consumidores o por otras exigencias imperativas en los términos que este concepto ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (que se recogen en el anexo II). Las demás modificaciones se refieren, bien a preceptos anacrónicos, bien a la necesidad de ajustar la composición de la Comisión de Vigilancia y Certificación para hacerla compatible con las exigencias comunitarias. La homologación del Ministerio de Industria y Energía equivale para determinados productos a la certificación o marca de conformidad a normas (Real Decreto 800/1987, de 15 de mayo) (Documento nº 29).

De acuerdo con la regulación establecida por el Reglamento revisado los productos procedentes de los Estados miembros de la CEE que cumplan las normas nacionales de seguridad que les conciernen, y siempre que supongan un nivel de seguridad o protección equivalente al que resulta de las reglas técnicas españolas, serán admitidos con la presentación en el momento de su primera comercialización en el mercado español de un certificado emitido por la Dirección General competente del Ministerio de Industria y Energía en el que se reconozca tal cosa.

Los productos industriales sujetos a homologación por razones ajenas a la seguridad pública o protección de la salud, que procedan de Estados miembros de la CEE o de otros con los que exista acuerdo en este sentido, podrán ser importados y comercializados, aunque no hayan sido



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

previamente homologados, siempre que hayan sido fabricados y comercializados legalmente y con arreglo a normas en el país de origen y se alcancen los objetivos en que se fundamenta la exigencia de homologación. De existir sospechas a este respecto, la Administración podrá requerir del importador como requisito previo los elementos de prueba que lo acrediten y, en todo caso, el Ministerio de Industria y Energía podrá llevar a cabo, por sí o a través de laboratorios o entidades de inspección y control reglamentario, comprobaciones de tipo técnico.

El Ministerio de Industria y Energía aceptará los certificados, marcas de conformidad a normas y protocolos de ensayos emitidos por entidades de inspección y control, organismos de normalización y certificación y laboratorios oficialmente reconocidos en otros Estados miembros de la CEE, siempre que ofrezcan garantías técnicas, profesionales y de independencia equivalentes a las exigidas por la legislación española.

La nueva reglamentación supone la derogación del Real Decreto 2698/86, de 19 de diciembre (BOE del 3 de enero de 1987), que en su día había modificado los Reales Decretos 1678/85, de 5 de junio, 2298/85, de 8 de noviembre, 2642/85, de 18 de diciembre, y 357/86 y 358/86, de 23 de enero, sobre sujeción a normas técnicas y homologación de productos por el Ministerio de Industria y Energía.

## II. Política Fiscal.

### 1. *Legislación concerniente al Impuesto sobre el valor Añadido (IVA).*

Los tipos del *Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)* en España son, junto con los de Luxemburgo, los más bajos dentro de la CEE por dos razones principales: una, la novedad del Impuesto y su aplicación a segmentos profesionales y a operaciones exentas hasta el momento de uno de los impuestos que el IVA ha venido a sustituir; el Impuesto de Tráfico de



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Empresas (ITE), un impuesto indirecto multifásico en cascada; otra, la temida repercusión alcista de su aplicación sobre el Índice de Precios al Consumo (IPC) y consiguiente efecto inflacionario. En 1986, primer año de funcionamiento del IVA el IPC subió un 8,3 % sobre 1985, en que había subido un 8%; en 1987, la subida ha sido del 4,7%.

Acostumbrado el contribuyente al IVA y contenida la inflación es previsible que una política dirigida a la disminución del déficit público incluya la elevación de los tipos impositivos hasta situarlos en una franja 2,5 arriba o abajo del tipo estándar del 16,5% sugerido en el *Libro Blanco* de la Comisión para la realización del *Mercado Interior*.

Es igualmente previsible la supresión del régimen de recargo por equivalencia, ya superado por los demás Estados miembros de la CEE y que la misma Ley 30/1985, de 2 de agosto (BOE del 9) del *Impuesto sobre el Valor Añadido* (IVA) estableció sólo con carácter provisional (preámbulo, XIV),

El legislador español tiene en relación con el IVA un ánimo de *perfectibilidad* dispuesto a devenir acción cuando la experiencia de su aplicación lo aconseje. Así lo confiesa en la exposición de motivos que introduce el Real Decreto 991/1987, de 31 de julio (BOE del 1 de septiembre), modificativos de algunos artículos del Reglamento del Impuesto. Las modificaciones se incluirán en la Ley de Presupuestos cuando supongan cambios en los preceptos de rango legal reguladores del IVA. Así ha ocurrido ya en 1987 (Ley 21/1986, de 23 de diciembre, BOE del 24, artículos 55 y 56) y en 1988 (Ley 33/1987, de 23 de diciembre, BOE del 24, artículo 105). En otro caso, las modificaciones se encauzarán por vía reglamentaria.



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Ha de señalarse que directa o indirectamente un considerable número de normas de distinto rango han incidido sobre el IVA. Desde la aprobación de la Ley 30/1985 hasta el 31 de diciembre de 1987 se pueden contabilizar a este respecto siete leyes, un Real decreto-Ley, dieciocho reales decretos, veinte órdenes ministeriales, ocho circulares y seis resoluciones. Su relación figura en la documentación que se acompaña (Documento nº 30).

Las resoluciones de la Dirección General de Tributos dando respuesta a las consultas vinculantes hechas durante los seis primeros meses de 1986, al amparo de lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre (BOE del 28), de Presupuestos para 1986, por Cámaras Oficiales, Colegios Profesionales, Sindicatos y Organizaciones Empresariales, son particularmente importantes para la consideración del Impuesto; en alguna ocasión han venido a ampliar analógicamente las exenciones y bonificaciones establecidas por la Ley 46/1985, lo que habrá sido, sin duda, más bienvenido por los contribuyentes favorecidos que por los sacrosantos principios generales del derecho fiscal. Dichas resoluciones están siendo recopiladas y sistematizadas por entidades financieras y editoriales para su publicación.

Conviene, por último, recordar que el IVA no se aplica en Canarias, Ceuta y Melilla. En el archipiélago sigue vigente el ITE y el Arbitrio sobre el Lujo; en Ceuta y Melilla tampoco rige el ITE. La no aplicación del IVA en estos territorios ha supuesto el establecimiento de la dinámica de los ajustes fiscales en frontera en las transacciones efectuadas con dichos territorios.





## 2. *Impuestos Especiales (droits d'accise).*

Tras la promulgación de la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de *Impuestos Especiales* (BOE del 24), éstos han quedado limitados en España a las siguientes figuras tributarias: el impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas, el impuesto sobre la cerveza, el impuesto sobre hidrocarburos y el impuesto sobre las labores del tabaco. Los tres primeros no son exigibles en Ceuta y Melilla, en tanto el último no lo es en Canarias. España es el país comunitario con menos impuestos de esta naturaleza y no parece partidaria de que se creen otros nuevos en los demás Estados miembros.

Se acompaña una relación de disposiciones afectantes a esta materia, con indicación del Boletín Oficial del Estado en que han sido publicadas (Documento nº 31).

## 3. La armonización fiscal y sus efectos en el coste y precio de los productos.

Sobre este particular faltan referencias procedentes de la Administración. No obstante, la doctrina ha analizado los problemas de la armonización fiscal comunitaria cuya finalidad última se orienta a lograr la neutralidad impositiva, de manera que no se produzcan distorsiones en los intercambios por causa de los efectos de la carga tributaria nacional sobre el coste y precio de los productos. Para ilustrarlo se añade a la documentación aportada una reproducción del artículo de Joaquín y David Tornos, *La política de precios y la Comunidad Europea*, así como del capítulo II (La armonización fiscal) del estudio sobre *La política fiscal europea* de Juan Martín Queralt y Antonio Martínez Lafuente, ambos publicados en el Tratado de Derecho Comunitario editado por la Editorial Civitas en 1986, t.II, 501-515 y III, 271-308(288-298) (Documentos nº 32 y 33).



### III. Política institucional.

#### 1. *Creación de grupos de estudio sobre el mercado interior.*

En España existe una Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con la CEE (v. *infra* 2) y en el seno de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas existe un equipo de seguimiento de las propuestas que se suceden en el ámbito comunitario de cara al establecimiento del *mercado interior* y de coordinación de la postura española frente a las mismas. A tal efecto son convocados representantes de los Departamentos interesados y muy particularmente los de Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Economía y Hacienda, Obras Públicas, Sanidad y Consumo, Trabajo, Educación, Transportes y Administraciones Públicas. La información que allí se intercambia y las posiciones que se deducen son, como puede suponerse, confidenciales.

#### 2. *Organización de la Administración Central del Estado y de los departamentos ministeriales directamente interesados en el Mercado Interior.*

La forma más clara de exponer la organización de la Administración central del Estado y de los Ministerios más directamente implicados en los problemas vinculados al establecimiento del *Mercado Interior* consiste, seguramente, en disponer de los correspondientes organigramas y referencias normativas. De ahí que se faciliten en la documentación aneja los relativos a la Administración central del Estado, así como los de los Ministerios mencionados en el apartado 1, más el de Asuntos Exteriores (Documento nº 34). Además, se acompaña una relación sucinta de los diferentes Departamentos ministeriales, su actual titular, función primordial y direcciones (Documento nº 35); y se reproducen los Reales Decretos 1458/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, (ligeramente modificado por el 2030/1986, de 5 de septiembre (BOE del 2 de octubre), 1567/1985, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas, 1568/1985, de la misma fecha, sobre modificación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y 260/1985, de 17 de enero, por el que se crea la Representación permanente de España ante las Comunidades, precedidos por una breve y aclaratoria exposición de Rafael Fernández-Pita sobre los aspectos organizativos de la adhesión de España a las mismas (Documento nº 36).

*3. Procedimientos internos de ejecución de las directivas comunitarias.*

Por lo que se refiere a la adaptación del Derecho español al comunitario existente en el momento de la adhesión, ha de señalarse que la Ley 47/1985, de 27 de diciembre de 1985, de *Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas* (BOE del 30) (Documento nº 37) delegó en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, conforme al artículo 82 de la Constitución, para adecuar al ordenamiento comunitario las materias reguladas en las Leyes incluidas en anexo (que ascendían a treinta y cinco), autorizándolo al mismo tiempo para acordar los Decretos legislativos necesarios para el desarrollo de las normas comunitarias que incidiendo en materia reservada a la Ley no se correspondiesen con la legislación vigente española (un total de setenta y cinco directivas y cinco decisiones comunitarias. En el orden interno, una Comisión Mixta Congreso-Senado efectuaría un liviano seguimiento de la actuación gubernamental. La adaptación corresponde al Gobierno en virtud de su potestad reglamentaria cuando no interesa a materias objeto de ley.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

En lo concerniente a las directivas aprobadas después de la adhesión española, su ejecución corresponderá a las Cortes Generales si afectan a materia reserva de ley, a menos que se produzca una nueva y expresa delegación al Gobierno; en otro caso, corresponderá al Gobierno si la materia es competencia de los órganos centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas si interesa a materias atribuidas a las mismas en su Estatuto. El juez ordinario podrá aplicar aquellos preceptos concretos de una directiva que sean de aplicación directa por causa de la inactividad del Estado.

En el orden comunitario, ha de recordarse que la Comisión desplazó a Madrid los días 21 y 22 de septiembre de 1987 una delegación informativa sobre la trasposición por España de las directivas comunitarias. De ella se dedujo que la trasposición en el sector industrial se estaba verificando con retraso.

#### *4. Promoción y divulgación del Mercado Interior.*

No puede decirse que desde la Administración del Estado se haya hecho un esfuerzo consistente por acercar la idea-fuerza del *Mercado Interior* a la opinión pública, más allá de los limitados segmentos profesionales directamente interesados. Me permito adjuntar un ejemplar de una publicación divulgativa del *Acta Unica Europea* hecha por la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1986 (Documento nº 38) y, a título de muestreo, algunos textos publicados en la revista *Información Comercial Española*, de la Secretaría de Estado de Comercio (Documento nº 39).

Los medios de comunicación social suelen prestar una notable atención a todo lo relacionado con la construcción europea y la posición de España respecto de ella al ejercer su misión informativa y abrir sus páginas de opinión a firmas interesadas. El *Acta Unica Europea* fué en su



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

momento noticia a la que se dió realce y se dedicó comentario; pero también se sigue el *después del Acta*. La documentación incluye, como ejemplo, referencias de diferentes medios informativos, la mayoría de ellos diarios de información general (Documento nº 40), en los que las páginas de economía van adquiriendo progresiva consistencia. En esta misma línea, ha de señalarse que en España han crecido sobremanera en los últimos tiempos, tanto los diarios (*Expansión*) como los semanarios y revistas (*Cinco Días*, *Dinero*, *Actualidad Económica*,...) de información económica, cobijo natural de la masa informativa que tiene que ver con el *Meercado Interior* y con sus diferentes manifestaciones. Todo ello con independencia de las revistas especializadas en temas comunitarios (*Noticias CEE*, *Gaceta Jurídica de la CEE*, fascículo de Comunidades Europeas de *La Ley*,...) que han prosperado en un espacio ya más selectivo.

4 de marzo de 1988

Antonio REMIRO BROTONS

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 8893

BIBLIOTECA

Wolfgang Wessels

March 1988

REMARKS ON GERMAN POSITIONS FOR THE INTERNAL MARKET CONTRIBU-  
TIONS TO THE STUDY OF THE IAI ON "COMPARATIVE ANALYSIS OF  
POLITICS AND OF THE MEASURES TAKEN AND FORESEEN BY THE MAJOR  
MEMBER STATES OF THE EC IN VIEW OF THE COMPLETION OF THE  
INTERNAL MARKET OF 1992"

Unrevised Version

## I. The State of Discussions on the Internal Market

### 1. A Benign Neglect of the Germans vis-à-vis the Internal Market?

Community circles quite often claim that the German decision-makers in government and business as well as in the general public have not yet taken "1992" as serious as e.g. France, where "1992" apparently has become something like a national fixation as the electoral campaign for the French presidency demonstrates. Some opinion polls state that only 27 per cent of German companies are taking "1992" into account for their investment programmes as compared with around 90 per cent of the companies in France. Also the German public debate does not show any kind of similar attention for that date.

Taken as such, this kind of comparison is misleading. It does not take into account the rapidly increasing concern and awareness of "1992" in political, administrative and business circles and the differences in the styles and methods in German policy-making as compared with those in France.

Indeed there are more and more indicators that "1992" becomes for political and economic decision-makers a cause of some expectations as well as of some worries. Some of these indicators are:

- There is practically no day that the serious newspapers like the "Frankfurter Allgemeine Zeitung" and the "Handelsblatt" do not deal in some way or the other with the problems of the internal market. They and the weekly "Die Zeit" have special series or supplements on 1992 - colloquies and semi-political events (like a conference organized by the top 15 economic interest groups with Chancellor Kohl and the President of the EC Commission Delors) raise the level of attention and try to stimulate a moral boost.



- More important is that in the current reports on firms and in interest groups the expected benefits and problems of 1992 are central parts of the ongoing debate. Those sectors range from transport, business, insurance and banks to sausage producers, producers of music instruments and tourism industries. Worries are partly articulated quite intensively, the benefits are more generally cited.<sup>1)</sup> The challenge is in sight, but it is somehow vague. Our impression so far is, that many take "92" for granted and adapt somewhat their business calculations to this date. Based on their export performance, most industries are reacting in a basically confident and optimistic way. German industries not only export 52 per cent of their export products to the EC countries (with a large trade surplus), but also 45 per cent of their investment is placed inside the EC, of 15000 German enterprises outside the Federal Republic 6000 are located within the EC. <sup>2)</sup>

Quite often, it is claimed that large companies are less interested than small- and medium-size companies as the larger are supposed to be already inside the market of other EC countries. Looking at their export share, the smaller and medium-size companies are already doing quite well in non-domestic markets inside and outside the EC.

- Administrations on different levels are increasingly concerned with each aspect of the internal market. These levels range from local governments over the Länder governments to the Federal Government<sup>3)</sup> (more on this subject see below).
- Parties and party groups in the Bundestag have organized special working groups on the internal market (here especially the SPD party group in the Deutsche Bundestag).

1. compare e.g.: I 25, II 116, V 78

2. for example: I 26, —

3. e.g. I 2

- A first demonstration has taken place against open frontiers: The trade union of the police has just opened a televised campaign against the abolishment of frontier control.
- The fifteen federations of German industries (BDI), banks etc. and the powerful chambers of commerce are increasing their information on the internal market in general and how to do business in other Community countries. They have already well established instruments which are apparently getting more resources.
- The academic analysis has started to deal more and more seriously with the internal market. The "Beirat zum Bundeswirtschaftsministerium" as other economic institutes and journals has dealt extensively with several aspects of the internal market.

Even more, new aspects which are linked to some spill-over effects of the internal market, like the European Central Bank, have become part of this serious debate.

Thus, our argument is that there is a difference in the styles and methods to tackle the problem, but the intensity might not be so different. The Germans might thus not be considered as less enthusiastic people in general, as slower thinkers or as less directly concerned.

## 2. Basic Lines in the Debate

In the debate, two different lines of thinking can be identified: The strong pro-internal market line is rather easy to be discerned. The school voicing more the concern and worries is less consistently and coherently argued and more oriented to specific points which might, however, give an alibi to more basic opposition and finally add up to quite strong resistance.

The pro-"1992" school stresses the advantages of the internal market for the German and the European economy, especially by pointing at the positive effects for economic growth and international competitiveness. They hope that with the internal market a strong deregulation will take place, enabling also small- and medium-size enterprises to take full advantage of the internal market. Stressing the dynamics by competition, they ask for additional measures, preventing any distortion of the market like state subsidies in other EC countries (see below), especially in the area of new possibilities to control mergers of firms. They hope that some of the intra-German administrative and legal blockages<sup>4)</sup> can be put away by the Community policies. For quite a lot of economic and political decision-makers the internal market offers a good opportunity to get rid of "out-moded" taxes and regulations including e.g. the university system which is regarded as taking too long. They also stress the necessity to keep the Community open: The internal market should not lead to an external protection. The internal market issue is therefore always linked with demands for a better structure of cooperation with the EFTA countries and for an anti-protectionist position in the Uruguay round. Thus, the internal market is seen as one realization of the general principle of a "social market economy" and as such does not only fit into the general economic philosophy of the Federal Republic of Germany, but is perceived as a consequence of the German model. It is not only the general philosophy which fits into the German interest, but also the concrete economic benefits. The shock of the early eighties about the technological gap vis-à-vis the United States and Japan was dampened by the export boom years during the high dollar phase; however, responsible decision-makers are becoming more and more aware of the fact that in high-tech areas also the German industry is generally not at the top of the competitors.

This basic notion of "1992" is supported by nearly all the political forces - parties (except of the the Green who are

4) *eg. transport policy, services and some monies*

opposed as they are afraid of too much competition without adequate environmental protection), interest groups and trade unions. The general argument that the internal market will lead to growth and thus create jobs is not (yet?) seriously questioned. This consensus is not yet firm as clearly different priorities are set within the internal market programme and several preconditions for additional policy measures are asked for. Those are leading to the quite often very precise critical voices.

The list of negative points is based on several, though quite often compatible arguments. A basic argument doubts as well the compatibility of the different economic and social systems of EC member states as the possibility for integrating national economies on different levels of economic development and the stability of an integrated market given different basic economic philosophies such as pursuing a market economy or an interventionist state capitalism. More concrete is the worry that the high quality of standard will be undermined by a liberalization or a harmonization on a low standard. The practical examples for this danger are apparently few, though sometimes highly spectacular, like the lead in petrol within the Federal Republic. Though this concern is being voiced quite often, it is doubtful how strong the impact of the public debate finally is. The court judgement on beer in any case did not create a popular out-cry. The government, however, seems to be prepared to use the possibilities of article 100 a, 4 in case this is deemed necessary (it needs to be discussed, however, in how far the industries will follow the government on that if their competitiveness might suffer from specific regulations). For environmental issues the problems on standards will be stressed by many political forces in the Federal Republic - all feeling under pressure by the public opinion and by the Green.

For keeping the social standards - e.g. protection of workers safety and co-determination - the trade unions, the SPD and

some "Länder" governments are starting to argue more forcefully. In order to prevent a social dumping the internal markets should be complemented by a "European social union". These worries about reducing standards cover a wide range of sectors like internal security, food quality, professional qualities of doctors, standards for banks, insurances etc.<sup>5)</sup>

A second line of worries is linked to the fear of losing the control on certain policy instruments and to the lack of trust in the administration of the Community and of other national governments. Again, there is a broad scope of sectors mentioned - like the control of monetary policy, the immigration of people from other Community countries and from third countries. Again, there is a lot of sceptical voices about the capacity of the Community and other administrations to guarantee a proper application and control of Community policies.

A third line of concrete arguments is coming from local and regional and sometimes national administrations, claiming an over-centralized approach by the Commission, a reduction of the de jure or de facto autonomy granted by the "Basic Law"<sup>6)</sup> and an over-extension of the Community's competences. So the Community's attempts in the radio and television sectors are not being seen as part of the internal market, but as a stepping in the field of cultural policy which is not foreseen in the treaty, and which is against basic constitutional rules of the Community. Educational policy, (regional) state aid to enterprises are some of the hot issues on this list of worries. More are to come, like the freedom of civil servants such as teachers who are not serving in "sensitive" national areas.

A fourth line is closely connected with those two, coming especially from certain industries which have profited from closed or quasi-closed markets especially in the transport aid in certain service sectors, like banking and insurances.

5) See especially II 16 a - /

6) e.g. I 18, IV 5

They claim that the internal market will not only destroy certain sectors and thereby employment, but also reduce the consumers' protection and social standard.

All these arguments can add up to a position which is strong for "1992" in general terms, but equally strong against policies for concrete sectors if established procedures and interests are concerned.

As quite a lot of the threatened regulations are based on a certain fundamental and traditional understanding of the government's role in business, these arguments should not be underestimated; especially in the Bundestag there seems to be quite often a lot of sympathy for the complaints and worries by the concerned industries and administrations. The Bundestag has so far not developed a proper system to deal with these questions adequately (see below).

### 3. Priorities for the Internal Market

As to the priorities for moving towards "92" it is normal for a pluralistic society, that different actors stress different priorities. Those include especially

- the reduction of non-tariff trade barriers,
- liberalization of the movement of capital,
- opening up of the public procurement,
- opening-up of the telecommunication market,
- creation of competition law, conducive to an internal market, e.g. a merger control directive and state aid control,
- standardization of environmental policy measures,
- closer harmonization of indirect taxes,
- harmonization of direct taxes,
- creation of liberalized European transport market,
- deregulation and standardization in the telecommunication sectors,
- improvement of the patents protection,

- mutual recognition of high-school diplomas and other professional qualifications.

## II. On the Specific Questions

### 1. National Industrial Policies

The Federal Republic of Germany does claim not to have a national industrial policy as other member countries. There is no ministry for industrial affairs. There are two reasons for this: one is that major competences for what is generally called industrial policies are located on the (regional) Länder level on which they are widely applied today (see below); the other reason is the general philosophy of a market economy which should not have any direct government-run intervention into the industries. Given the partly high degrees of subventions and other ways of affecting the well-being of companies there is of course de facto quite a lot of elements which might add up to industrial policies.<sup>7)</sup>

As concerns cooperation and mergers among firms, first laws against such moves have to be mentioned: there are elaborated regulations controlled by the Bundeskartellamt (Federal Office against cartels, which is fighting an uphill battle against mergers inside the Federal Republic)<sup>8)</sup> Especially the quite spectacular growth of Mercedes by buying AEG and Dornier (aviation and space industries) has indicated two trends: on one hand that it is legally difficult or not very opportun to prevent those kinds of mergers, and on the other hand that regional governments with banks have played a large role in promoting those kinds of take-overs. After the Mercedes take-overs, the discussion has increased to tighten the rules, but in the present political situation, there seems to be no concrete possibilities that there will be new tighter laws in this area. Still it must be stressed that the Bundes-kartellamt plays an important role of controlling if mergers

7) compare with "Subventionsbericht der Bundesregierung" (we are looking for it and we send it some days later)

8) compare with "Das Bundeskartellamt" ( " )

lead to a domination in certain sectors. Some take-overs are stopped by the Bundeskartellamt. Quite often, enterprises complain that the Bundeskartellamt is not taking into account that the relevant competition space is not only taking place within the Federal Republic, but European- and even world-wide. This redefinition of what might be called the "relevant" competition is already old, but might get new impulses when the internal market will come into being. Those defending the market economy therefore stress the need for merger control on the Community level.

The strong demand by German industries for efficient competition and anti-subsidy policies of the Communities reflect the worry that companies from other countries will get a competitive advantage by being backed by national governments. The steel sector is always described as such a case in which efficient German industries are out-bided by highly subventioned producers of other Community countries.

So far, there are no new moves to help the cooperation of companies or mergers. Major debates are still warning against over-concentration. If the competition within the EC and the international economic system will increase further we can expect also more concentration of industries; if the trend continues it will be along the national lines.

As to public aid to firms, there are generally no direct subventions for specific industries. The public ownership has been reduced in the last years. Public agencies, like the postal service, are slowly deregulated. There is, however, quite an extended set of instruments of how to help sectors or regions; this list is too long and complex to be elaborated here.<sup>9)</sup>

As to the conflict between some state aid and communitarian rules there was a rather spectacular conflict: In a case in which Mercedes got a special indirect "subsidy"<sup>9a)</sup> by the land

9) We send the list "Beihilfenzugewand des Bundes an die Unternehmen" some days later  
9a) I 15



of Baden-Württemberg for building up a new installation, the Commission has stepped in which led to a surprise and outcry by Baden-Württemberg and made them realize that there are legal constraints which they have to watch carefully. For the Länder governments (regional) industrial policy is of a high value, as this issue has replaced quite often educational and cultural policies as yardsticks for getting reelected on the Länder level. The Brussels competence and control of public subsidies are felt as a clear constraint. The Bavarian government has voiced the stronger protest against the interference of "over-centralized bureaucracies".<sup>11)</sup> In the last months the Länder have elaborated a strategy in relation with the EC structural funds. The policy of the Länder was to link the offer to increase the structural funds considerably for Southern countries and reducing the German gain from this fund for - on the other side - the demand to have a larger lee way of helping nationally those German regions which are relatively underdeveloped in relation to German averages. This policy line has not gained the way at the Brussels summit, but has not been abandoned. In some sectors, like shipyards, the Federal Government is keeping up a stronger anti-subsidy line than do the concerned Länder governments who consider other Community governments as "allies". One area in which government money goes directly to firms, is the area of technological research.<sup>12)</sup> The general philosophy was and - also stressed by the present government - is to support research in the "pre-market" phase. The general philosophy is also to go away from large projects, especially in the area of nuclear research to a more general help for smaller and medium-size companies which are seen as more productive and more open to adaptation and change, and by this also creating more employment. Though this philosophy exists, some of the larger German companies are still getting quite a lot of money from the respective ministry.<sup>13)</sup>

To the European technology policy the respective ministry is worried about the dirigism by Brussels and is quite fond of the Eureka procedures which are clearly nearer to the philo-

10) If you need the numbers, we have to phone to all "Länder" governments in January

11) Compare with II 18 p. 271 ff., I 27 p. 182 ff.

12 + 13) We send the documents later on

sophy and interest than some of the Community projects which are seen as being outdated and run by an over-bureaucratic machinery. It is generally accepted that the European technology policy should also try to get those countries with less research capacity to the European standard. However, it should be clear that those countries which do not invest as much money as the Federal Republic and two other countries into technology research should not hamper those countries to progress as they think is the best.

As to laws about the use of innovative technology,<sup>14)</sup> there is a long list of existing rules and an even longer one trying to channel and control the application of new technology in different sectors like human genetics, nuclear energy, information transmission, high-speed trains, etc. The high awareness of environmental and social consequences of innovative technology sets certain barriers to an unreflected appliance; the trade unions have quite often cooperated intensively with the management to introduce new technologies when the interest of their members could be protected. The debates on most issues do not take into account the dimension of the Community though the environmental assessment directive is more and more discussed.

As to the standard and patents and to the quality control: As for the standards the Deutsche Industrie-Norm (DIN)<sup>15)</sup> which is normally established by committees set up by specialists from the concerned industries in close contact with public authorities is perceived as efficient; at the same time, there is a clear demand for Community standards by industrial circles, though the difficulties are clearly put forward, here especially the "Berufsgenossenschaften" are worried that they are no longer directly involved and cannot guarantee any longer their high standards. Those aspects are quite often supported by the Ministries for Social Affairs and for Health.

14) further material we stud some days later  
15) "

The certification and quality control is one of the more basic oppositions put forward within in the Federal Republic, if there should be a mutual recognition of certificates and test results. Within the Federal Republic the quality control is quite extensively done in different ways, so e.g. by the Technische Überwachungsvereine (Technical Control Associations which are semi-public, but generally highly regarded in expert and public circles)<sup>16)</sup>. The general mistrust on qualities of the administrations of other Community countries to control properly without being "bribed" comes into full. There will be a strong German demand for adequate control.

## 2. Fiscal Policy and the Effects on Competitive Business of Firms

As to the VAT legislation,<sup>17)</sup> the general consensus is that there is presently no direct problem for the Federal Republic, as the present rate is well within the margin which the Commission has proposed. There is generally no worry about the competitive position of firms. Some branches complain that the present differences in VAT reduce the competitiveness: especially hotels and restaurants claim that their German rates are higher than those of e.g. the Netherlands.

The Commission's assessment that a certain margin between the VAT rates might be neutral as competition effects are concerned, is not generally accepted, especially in border areas. However, as most neighbours, especially Belgium, Denmark, France and the Netherlands, have generally higher rates, there is no worry that the trade companies near to the borders might be affected. It looks more to be the other way round, as traders in Lorraine have indicated.

With special consumption taxes - as proposed by the Commission - there are two special problem areas, one is the tax on wine - which does not exist so far as in some other Community countries.<sup>18)</sup> As the wine producers and with them poorer regions

16. Material, also in english language, will be sent later on → ?

17. Compare with I 6 pp. 8, 9; I 19 pp 92 f.

18. I 6 pp. 2 ff

(like the Mosel; Chancellor Kohl has specific experiences as former prime minister of this area) are already under heavy competition pressure, there might be some problems with this tax; the tax is supposed to increase prices by about 25 Pfennig per bottle which does not look a major price increase. As for gasoline, the proposal of the Commission will favour the Diesel which looks less acceptable in relation with environmental protection as well as with the policy to protect the Bundesbahn from over-competition by roads. 19)

It should be mentioned that especially the German entrepreneurs stress that also the direct taxes and especially the direct taxes on companies should be harmonized as to reduce the competitive disadvantages under which German companies apparently have to operate. Chancellor Kohl has announced that after "92" the government will change this system as to prevent an exodus of companies from the Federal Republic.

In the academic and political debate there seems to be a common understanding that the harmonization of taxes needs a long way as it is not only the rate of certain taxes which needs to be harmonized but it is the whole tax and income structure of governments which are being affected. The unanimity demand which is put forward in article 99 of the Treaty is just a sign for these difficulties. At the same time, the debate in how far a tax harmonization is necessary is slowly growing with reference to experiences in the United States.

### 3. Institutional Coordination

The institutional coordination for Community affairs and for the internal market have to be seen within the framework of the constitution of the Federal Republic which is characterized by federal principles. Besides the federal division of competences the decentralized decision-making among ministries needs to be mentioned. The fact that the Federal

19) compare with II 6

Governments were - except for one phase - coalition govern-  
ments, reinforces this trend.

As to the federal structure, the process of ratifying the Single European Act has led to an increased participation of the Bundesrat as chamber of the Länder in the Community <sup>20)</sup> decision-making, mainly inside the German European decision-making machinery with some possible impacts on the German positions in Brussels. The claim of the Länder to have a larger say in the internal decision-making for Community policies and for participating in Community committees, is closely related to their perception of major challenges from the internal market programme on their jurisdiction and competences. The Bundesrat (Federal Council) now deals with all questions of interest for the Länder in Community affairs and passes positions which the government is supposed to take into account. In those areas in which the Länder have exclusive competences, like education, the Federal Government can only divert from the position of the Bundesrat "because of unavoidable foreign or integration policy motives"; the Federal Government then is supposed to explain this deviation to the Bundesrat. Quite a lot of areas of the internal market are affected by the Länder involvement. The Bundesrat has set up a special body to take urgent and confidential decisions in the area of Community policies. Most Länder have created a new mechanism for coordinating their respective Länder ministries in Community fields and for channelling information and positions from their Länder capital to Bonn and over the Länder bureaus in Brussels in some decent way also to EC bodies. In Brussels there are now ten offices of the Länder which are staffed by one to two persons of the higher civil service. They are supposed to make their Länder administration sensitive to Community plans and to lobby for specific interests of the Länders in Brussels. <sup>22)</sup> Though not restricted to questions of the internal market, this intensification of the Länder policies on European Community is closely related with the internal market procedures and

20) IV 5

22) I 27

21) IV 5, p. 279

7

programmes. The Länder governments and administrations will certainly get mobilized for quite a lot of subjects. There are certainly positive effects, as they know quite often the reality better than national and Community administrations and as they have to implement administratively the Community decisions. Negative effects might arise and so far national German decision-making might get blocked and a "parallel" European policy of the Länder might confuse other Community actors.

In the coordination between the federal ministries the major task is being earmarked for the Ministry of Economics, though other ministries are playing a considerable role.<sup>23</sup> In the 71 working groups under COREPER for the internal market the following ministries represent the German delegation in the first half of 1988:

- 22 by the Federal Ministry of Finances,
- 19 by the Federal Ministry for Justice,
- 18 by the Federal Ministry of Economics,
- 4 the Federal Ministry for Work and Social Questions,
- 4 the Federal Ministry of Transport,
- 2 the Federal Ministry for Mail and Telecommunications,
- 2 the Federal Ministry for construction,
- 1 the Federal Ministry for Youth, Family, Women and Health, and
- 1 the Federal Ministry for Environment.

There are some overlappings as for some of those groups two ministries are responsible and as there are some sub-groups.

This list does not include other areas closely linked with the internal market, such as questions of the internal security, which are handled by the Ministry of the Interior.

The internal machinery for dealing with those questions is generally following the established procedures, by which the "federführendes Ministerium" (the ministry in charge according

to the subject competence) is preparing the dossier, it is supposed to consult those ministries which are also concerned with the subject area. The mandates for the Permanent Representation are being worked out on weekly meetings in the Ministry of Economic Affairs which is in charge of procedures concerning Community affairs with some overlappings with the Foreign Office. For the internal market a high-level group of civil servants, chaired by the head of the European department of the Ministry of Economics, has been created.<sup>24)</sup> The impact of this body cannot be assessed so far.

Disputes are settled either among the competent units or by the Europa-Staatssekretäre<sup>24)</sup> (the Committee of State Secretaries for European Affairs) chaired by the "Staatsminister" for European Affairs in which normally at least the four "classical" ministries for European Affairs, the Foreign Office, the Economic Ministry, the Finance Ministry and the Agriculture Ministry are represented, but in case that other ministries are also concerned, they are additionally asked to participate. If problems are not solved on administrative level, there will be direct contacts among ministers or between ministers and the chancellor. In the area of the internal market, the highly decentralized character can be seen by the responsibilities of different ministers for different areas (as indicated above). For most areas of the internal market, the Federal Government will need an intensive coordination among ministries and with the Bundesrat.<sup>25)</sup> It is not yet clear if these complex decentralized and federal procedures will be adequate to formulate early and effectively positions which can be defended in Brussels and which will prevent that the Federal Republic will be outvoted on major issues.

As to the legislative procedures, which EEC directives must follow, there are two ways, either laws which have to be passed by the Bundestag and by the Bundesrat or, if the respective laws are already existing there will be "Verordnun-

24) eg. I 28, I 2

25) eg. I 27, I 2

gen" which at least have to be passed by the Bundesrat to come into force. If the Bundesrat is participating as the new procedures will offer, the implementation of directives as far as the Bundesrat is concerned might be of no major problems.

However, there seems to be a growing feeling of uneasiness in the Bundestag. One of the problems with the Bundestag is that they have not established a proper procedure to deal with the question of the Community policies and the internal market. A Commission on European affairs which had been established in the last legislation period, has been abolished when the new parliament started its work. The European subcommittees of the Auswärtiger Ausschuss (Foreign Policy Committee) and of the Haushaltsausschuss (Budget Committee) are not able to follow the internal market and are no channel of the Parliamentarians to deal efficiently with those questions.

As to the observance by the German government on the completion of the internal market, there can be expected a generally good performance. So far there were some cases in which directives were not totally or not at time translated into German law. Though nobody wants to be put to court because of non-implementation, sometimes there is a feeling reported that the Government does not really fight against a court case.



iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI-ROMA

n° Inv. 6893

BIBLIOTECA

FEDERAL TRUST™

## THIRD SECTOR COMMUNICATIONS

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE POLITICS AND OF THE MEASURES TAKEN AND  
FORSEEN BY THE MAJOR STATE MEMBERS OF THE EEC IN VIEW OF THE  
COMPLETION OF THE INTERNAL MARKET OF 1992

## A Review of UK Preparations

Commissioned by    iai - istituto affari internazionali  
                       88, viale mazzini \*      00195 roma  
tel. 315892 - 354456 \* cabio intaffari-roma

London, February 1988

© 2004 Adam & Eve Music, Inc. All rights reserved. Reproduction by any means without permission is prohibited.

DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

# THE UK PREPARES FOR 1992

=====

page

Section I	Introduction .....	1
	<Appendix: Summary of main policy changes and initiatives, DTI White Paper>	
Section II	Background Factors to UK Political Attitudes .....	3
Section III	National Industrial Policies	
	Competition .....	4
	Public Aid to Firms .....	5
	Innovative Technology .....	6
	Patents and Mutual Recognition .....	8
Section IV	Political Background to the Problem of Tax Harmonisation .....	9
	<Appendix: The Single European Market Govern- ment Policy from DTI Paper>	
Section V	Institutional Coordination .....	18
	Role of Government and Ministries .....	20
	Legislative Process .....	21
Annex:	List of Documents accompanying this Paper .....	23

Section I  
=====

INTRODUCTION

---

The British government is the most ideologically committed to the aims and strategy of the European Commission's proposals for completion of the Single European Market by 1992. This is the most striking political fact in spite of years of bargaining, negotiation and endless complaints from British representatives at EC meetings. Mrs. Thatcher is the most strident advocate of unfettered competition, removal of restrictive practices, whether from labour, capital or professional vested interests. She could have personally drafted the Commission's programme.

In her presentation at the Fountainebleau summit, paragraph 6, entitled "Strengthening the Community" she declared "if the problems of growth, outdated industrial structure, and unemployment which affect us all are to be tackled effectively, we must create the genuine Common Market in goods and services which is envisaged in the Treaty of Rome and will be crucial to our ability to meet the US and Japanese technological challenge".

Subsequently the government has supported the Commission in putting this at the top of the agenda. It pushed its nominee Lord Cockfield to take over the portfolio for the completion of the market. There is no doubt about the British government's commitment.

Yet, it is evident some steps will encounter continued opposition to approximation of taxation. Mrs. Thatcher is aware that there is a strong nationalistic tinge to such opposition and this is reflected in the rather sharp exchanges in recent debates in parliament.

In spite of these exchanges it is clear that with the recent successful settlement at the Brussel summit Mrs. Thatcher has removed the brakes and there will be full support for the creation of the Single Market by 1992. Lord Young, Secretary of State for Trade and Industry, signalled a new phase in the UK's membership of the EC in a major speech to the Conservative Party Conference in Blackpool last October.

He announced that the government would mount a public awareness campaign to alert the nation's enterprizes to the opportunities and consequences of the Commission proposals to complete the creation of a single European Market by 1992.

Immediately following Lord Young's speech, plans were put in hand for a radical overhaul of the DTI to undertake the leading role in implementing the Government's determination to meet the 1992 deadline.

These plans are being implemented through a specially created Single Market Unit. First signs indicate that the Unit faces an uphill tash in convincing UK industries that 1992 is a serious matter requiring their immediate attention.

Enquiries reveal that trade and professional associations and federations are at a very early stage of consideration of the issues. Beyond this, individual company awareness and degree of preparation is patchy.

However, it is anticipated that 1988-9 will witness a growing interest stimulated by the organisation of conferences, seminars and publicity addressed to specialist trades and professions. At this stage few details are available as to dates or programme content beyond confirmation that plans are in hands.

This report reviews the economic and political climate in which the UK is awakening to the opportunities or potential disruptions of the single European market.

## SUMMARY OF MAIN POLICY CHANGES AND INITIATIVES

### **Competition Policy (Chapter 2)**

— Fundamental changes in the Restrictive Trade Practices Act. These would prohibit agreements with anti-competitive effects, and provide stronger powers for the investigation of suspected illegal cartels. There may be exemption for agreements which are on balance beneficial. A Green Paper will follow.

### **Mergers (Chapter 2)**

— New legislation is proposed for

- (a) a voluntary procedure to give the Director General of Fair Trading (DGFT) advance notice of proposed mergers, with automatic clearance for simple cases within four weeks;
- (b) new powers for the DGFT to secure legally binding undertakings from parties to a merger that they will remove any anti-competitive aspects, without the need for an investigation by the Monopolies and Mergers Commission.

### **Deregulation (Chapter 2)**

— New legislation is proposed to reduce the costs of complying with the Companies Act, particularly for small firms; to remove business lending and hiring from the Consumer Credit Act; and to increase self-regulation under the Weights and Measures Act.

— A deregulation White Paper will be published in the summer.

### **The single European market (Chapter 3)**

— In April, a major campaign will alert companies to the implications of, and opportunities offered by, the single European market.

### **Business and education (Chapter 4)**

— There will be an initiative to bring education and industry closer together by encouraging commercial work experience for teachers, work experience for young people before they leave school and participation by businesses in schools.

— There will be new DTI support for the use of Computer Aided Design and other forms of advanced technology in schools and Further Education colleges.

### **Business development (Chapter 6)**

— A range of new business development initiatives covering design, marketing, quality and management of computer-aided manufacture, will encourage the development of management skills through the use of outside consultancies by small and medium-sized businesses.

— The range of business development initiatives will be extended in April to cover business planning and financial and information systems.

### **Regional Policy and Inner Cities (Chapter 7)**

— There will be easier access to consultancy services for small and medium-sized businesses in Development Areas and Urban Programme Areas.

- Investment and innovation grants will be available to small firms in Development Areas.
- The Regional Development Grant scheme will be ended.
- The English Industrial Estates Corporation will increase substantially its provision of managed workspace, primarily in inner cities.

#### **Innovation (Chapter 8)**

- Greater emphasis will be placed on technology transfer — especially linking educational institutions and industry — for small firms, for the regions and for new technologies.
- Greater emphasis will be placed on collaborative research on both a national and European scale. A new programme of collaborative research on superconductivity is being launched and there will be a national information technology initiative.
- Initial assistance will be given to technologically-advanced projects in small companies, and to a very restricted number of projects offering exceptional national benefit. There will be less support for projects in single companies.

#### **Business and Government (Chapter 9)**

- There will be greater emphasis in the work and organisation of DTI on good communications with business throughout the economy, especially at a local level.

## Section II

=====

### BACKGROUND FACTORS TO UK POLITICAL ATTITUDES

- \* About half of all British Trade is now with other members of the EC. When the UK first joined the equivalent figure was 34%. There has been a dramatic switch in the balance of trade (see diagram).
- \* 35 billion pounds of UK goods were exported to the EC in 1986.
- \* Trade continues to be impeded by technical barriers such as different national product standards and testing arrangements. These technical barriers restrict economic development.

Lord Young has declared that: -

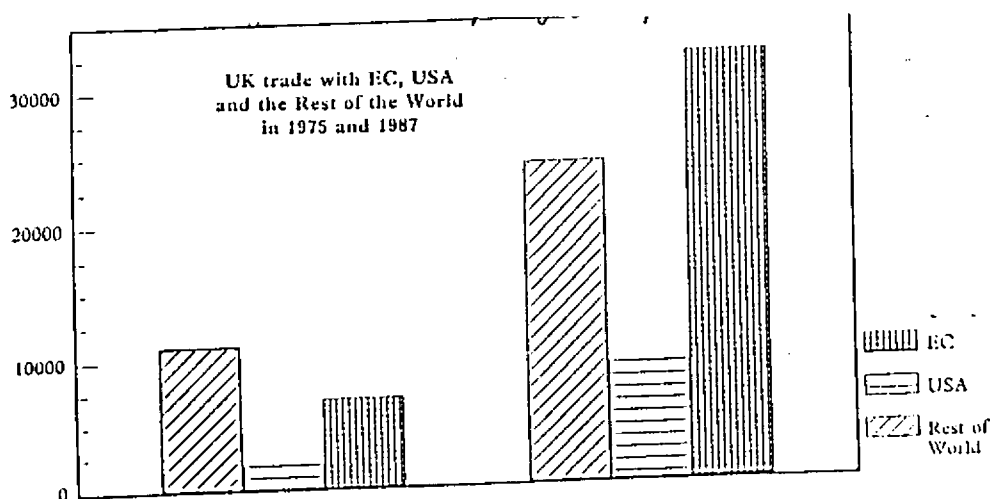
"Removing technical barriers is central. Different and burdensome national testing and certification arrangements obstruct progress. The UK government supports measures to establish the principle of mutual recognition to ensure that products tested and certified in one member state do not have to be tested again before they are accepted for sale elsewhere in the community."

- \* National public purchasing practices and subsidy policies continue to distort competition.

Public purchasing is a major factor in the economy of all EC member states. It has been frequently used as an instrument in economic planning. Spending via bodies and central government accounts for between 10 to 20 % of the Community's GDP.

These contracts must be open to fair competition. The UK government accepts that this means that competition to supply equipment and services must be open to all producers throughout the EC

There is a sense of grievance about this sector because it is felt that evasion is widespread and can only be overcome by the creation of a fair enforcement agency with power to enforce competition policy.





### Section III

=====

National industrial policies in view of the market standardization and higher competitiveness

The UK's legislative context aimed to facilitate cooperation and mergers amongst firms

---

Lord Young defined the government's thinking in his white paper command (cm 278) published on 12 January 1988 when he said:

"Enterprise will be at the heart of our work. The two pillars being open markets and individual initiative.

Markets are open when freed from overregulation by the state and defended against exploitation by monopolies or cartels."

The basis of the strategy is strong competition policy. This accords with the drive of the Cockfield White Paper and the determination of the European Commission to extend competition throughout the Community. This was emphasized by Commissioner Peter Sutherland in an address to journalists and lobbyists in London on 22 February.

The UK government is responding very positively to competition in all sectors and it is especially liberal in the context of monopolies and mergers policy as part of a total strategy for removal of restrictions in the Financial Service industry.

Within the Department of Trade and Industry, a Minister, Mr. Francis Maude, has been designated to concentrate on corporate affairs and given responsibility to supervise the implementation of the Financial Services Act. This lays down the framework of regulation of competition of which six forms have been identified (see the accompanied article: 'Competition and the Regularity Mix' - by David T. Llewellyn; National Westminster Bank Quarterly Review, August 1987)

\* E N V I R O N M E N T A L: where financial institutions are constrained by the government's monetary policy as, for instance, when credit restrictions are applied in the interests of macro economic management;

\* L E G A L: as when the business activity of institutions is constrained by the law;

- \* S E L F - I M P O S E D: when institutions choose to restrict the range of business or, quite commonly, where restrictive practices (such as the formation of cartels or, in the case of the Stock Exchange, a rule book that enforced single capacity and restricted outside ownership of member firms) are chosen by the industry to govern their activities and pricing;
- \* M O R A L S U A S I O N: where 'regulation' emerges through the general authority of, for instance, the central bank;
- \* S E L F - R E G U L A T I O N: when an industry agency is given formal authority or a legal duty to regulate the business of its industry and to impose standards or prudential norms for the conduct of its activities, and
- \* E X T E R N A L A G E N C Y: where an 'independent' or external body is given express legal authority to regulate an industry and impose explicit regulations and monitor the business operations of its industry.

#### PUBLIC AID TO FIRMS

It is intended to develop an enabling culture rather than continue the interventionist policy to stimulate economic activity in depressed regions. This will take the forms of selective innovation grants and help to small firms through advice from experienced business executives acting as consultants to the companies. Firms are to be encouraged to collaborate and to undertake research jointly with institutions of higher education. These measures take effect from 1 April 1988.

At his briefing meeting in London on 22 February Commissioner Sutherland stressed that there is no conflict between the UK government and the European Commission with regard to this form of subsidy which is intended to assist industrial change rather than preserving redundant industries.

The UK government has for some time developed a programme to regenerate urban wasteland through the creation of Enterprise Zones in which concessions have been made in such matters as easier land use planning controls and a ten year 'holiday' from payment of local government rates as inducements to firms to locate in such areas. This policy has been followed up through the establishment of Urban Development Corporations to market the idea of relocation and to provide the infrastructure in partnership with the private sector. The most advanced example of this

joint activity between the public and private sector is the London Docklands Development Corporation which is driving through a spectacular regeneration of over 5000 hectares of former Port of London redundant land. These measures have been taken under the control of the Department of the Environment. Further projects are to be developed in Trafford Park Manchester, Liverpool, and the former industrial areas of the West-Midlands. These approaches to public aid to firms are earning much international attention and attracting foreign investment which is encouraged.

This policy is in step with the requirements of the European Commission. It allows which favours free movement of capital - including capital from outside the Community where it is designed to stimulate manufacturing or service in a member state. This will open up the European market to US and Japanese capital but only on the basis of investment and not for purposes of dumping products from outside the community.

The Commission has cause to complain however, that where use of the Community structural fund could assist such regeneration of derelict urban areas arising from the decline of 'Smokestack' industries, the UK Treasury is unhelpful through its interpretation of the purpose of EC structural funds. By counting the contribution of the structural fund against the cost of projects which would otherwise have been financed from domestic resources, the UK Treasury avoids the intentions of the 'additionality' procedures. It should match the structural fund contributions but it refuses to do so. This is a source of complaint by local authorities and regional interests in the UK.

#### LAWS REQUIRES FOR THE USE OF INNOVATIVE TECHNOLOGY

The UK market is by far the most liberalised in the EC and this is particularly marked in the rapidly expanding telecommunications industry. By contrast most EC member states continue to bind their telecommunications industries to the traditional Posts and Telegraph branch of their national civil services. They are state monopolies.

The privatisation of British Telecommunications and Cable and Wireless with its subsidiary

Mercury Communications has created a potential alternative system. We say potential because to date Mercury is confined to commercial clients. It

hopes eventually to extend its market. This together with the multiplicity of producers of equipment, makes credible UK government support of the EC Greenpaper on Telecommunications Services and equipment

This is a stronger position than that adopted by those member states that will not even permit subscribers to install equipment of their choice however reliable it may be. Germany is a prime offender.

But weaknesses remain in Britain also. One of these is perceived as inadequate preparation of school pupils for a world increasingly dependent on innovation and technology. This deficiency is to be remedied by the review of school curriculums to define national standards to be set for all publicly funded educational establishments. The core curriculum prescribes modules for secondary school pupils who must acquire competence in technology and a second language. The Department of Education and Science is also experimenting (with the financial support of some firms from the private sector) in the creation of City Technology Colleges. The emphasis will be on the development of relevant skills and aimed at the hitherto socially deprived sections of the population living in inner cities where the economic fabric has deteriorated. It is a conscious attempt to integrate the objectives of the Department of Trade and Industry and the Department of Education and Science to provide appropriate skills.

This initiative is also supported in the efforts of the Department of Employment and the Manpower Services Commission Training Schemes for Youths and the long term unemployed to acquire relevant skills. The voluntary organisations and local government also facilitate opportunities through the existence of local schemes of varying quality.

There has been some criticism of what is seen as the reluctance of the government to give adequate financial support to such agencies. The 'Guardian' of 22 February reports disappointment voiced by the Association of Innovation Centres Executives, both in the DTI and the in the unenthusiastic reaction of banks. The Association believes that more venture capital is required and commends the more vigorous support given by Japan's banks to their 190 local innovation centres all of whom receive state support.

## POLICY CONCERNING PATENTS

---

Where application is successfully made to the European Patent Office, München, it will have effect in the UK. The following procedure is set out in: PATENTS - A SOURCE OF TECHNICAL INFORMATION, published by the Patent Office, Department of Trade:

"A European patent confers on its proprietor, in each Contracting State (of the European Patent Convention) for which it is granted, the same rights as would a national patent granted by that state. A PCT application, after initial publication, is subsequently handled on a national basis by each country designated for grant, so that the initial application will in general give rise to a bundle of equivalent national patents. Whilst the searching and examination arrangements for European and PCT applications are thus different, in either case the application is published 18 months after the earliest priority date together with a search report, exactly as in the new UK system. Moreover, the front pages of the published applications will carry bibliographic data, including classification symbols and an abstract. The abstract and full text of European applications will be in English, French, or German; the abstract accompanying PCT applications will be in English, although the full text of the application may be in English, French, German, Russian or Japanese. The classification symbols in both cases will be taken from the International Patent Classification (IPC).

European and PCT published applications may be consulted at the Science Reference and Information Service (Holborn Branch) and also are being taken into the search files of the UK Patent Office, in general with assignation of terms from the UK Classification Key. They will appear as a matter of course on file-lists ordered for UK patents. The abstracts of PCT applications are published in the 'PCT Gazette' and are classified according to the fine subdivisions (called sub-groups) of the IPC. European abstracts are published in pamphlet form as the 'Classified Abstracts of the European Patent Office'. Each pamphlet relates in general to a single sub-class of the IPC. These publications are also available for consultation at the Science Reference and Information Service."

Section IV

=====

POLITICAL BACKGROUND TO THE PROBLEMS OF TAX HARMONISATION

---

There is no doubt that the most controversial aspect of the Cockfield White Paper lies in the tax harmonisation proposals. In political terms they represent a real challenge to a government fearful of the unpopularity it will sustain if it is forced to introduce VAT on children's clothing and foodstuffs. This weakness will be exploited by the Labour Party in opposition. Indeed, the Liberal and Social Democrat parties found themselves embarrassed when their leaders recently approved of EC tax harmonisation in a draft statement which was hastily withdrawn in face of public outcry. Ministers responded with statements, pledging defence of the status quo. This does not sit easily with Lord Young's campaign and tension is likely to increase.

When the European Court delivers its final judgement on zero rating, expected towards the end of April the protests will be even louder. The UK applies a single positive rate of VAT of 15%, but a wide range of goods are zero rated and imposition of VAT on the exempted sector spells political trouble.

This is largely because political leaders are not anxious to spell out the fact that other member states will also have to abandon hallowed practices. They see no advantage in the shared misery argument and concentrate only on trying to reassure the pressure groups that the UK will stand firm against extension of VAT to zero rated products.

Under the Commission's proposals the UK rate of zero would have to carry a minimum 4% scale. But the full rate would have to apply to children's clothing and food. This could cause administrative problems for the already overstretched social services and welfare benefits payments system which is undergoing change from April this year. The benefits paid are related to changes in the cost of living index. Quite clearly the cost of living of lower paid persons who receive social security payments will be higher and this will cause protest.

Another cause for concern is the likely impact of imposing standard VAT on the construction of buildings. At present they are zero rated and the introduction of such a significant extra cost on the construction industry will reflect itself in higher prices in a sector where high prices already contribute to the housing supply crisis. This is particularly bad

news for politicians and has attracted the opposition of the organised construction industry interest. There are more helpful signs of support for standardisation of fuel cost by the transportation interests.

For example a study commissioned by the Chartered Institute of Transport on freight transport in the EC observes that: "The UK need not take unilateral action to reduce fuel duty merely to increase the competitiveness of its international hauliers.

The UK government should press the EC to establish convergence between fuel pricing regimes (i.e. duty, VAT levels and VAT reclaimers)."

So far the government has failed to resolve the conflict between its support for the 1992 proposals and the prime minister's tacit encouragement of opposition to VAT harmonisation.

The tone of this opposition is conveyed in parliamentary reaction to the recent decision of the European Court of Justice that the UK is acting unlawfully in granting VAT exemption of spectacles and hearing aids. There were nationalistic criticisms from some members of the Labour and Conservative sides of the House of Commons that the European Courts decision infringes national sovereignty. Of course, this is true, but the sovereignty was settled by the UK's accession to the Community, the acceptance of the Treaty of Rome, the confirmation of the UK membership by its own referendum and the passing of the single European act. Yet the debate continues.

Matters have not been assisted by implied criticism of Lord Cockfield by the Prime Minister. There have been inspired press suggestions that Lord Cockfield will not be reappointed as a member of the Commission when its term runs out later this year. It is said that Mrs. Thatcher believes that Lord Cockfield has "gone native" in Brussels and is paying insufficient attention to domestic political requirements. A more compliant commissioner may be appointed. One name seriously canvassed is that of Mrs. Linda Chalker - Sir Geoffrey Howe's deputy.

Such an appointment should not be read as a change in government policy but rather as the settlement of old scores in the Conservative Party. Mrs. Chalker is a keen supporter of the European Community. At this stage it is impossible to estimate the outcome of the tax controversies. The final decision of the European Court may come as a relief to the UK government. Responsibility can be blamed on the Court and the politicians can say that much as they regret it, they have to obey the law.

## CHAPTER 3

**"We will continue to promote the growth of international trade and work towards a single market within the European Community."**

*DTI Objectives*

### OPEN INTERNATIONAL MARKETS

3.1 Open markets internationally, including our own, are an indispensable element in promoting efficiency and enterprise at home. They are also a vital part of the UK's economic prosperity. Exports account for about a third of national product and imports are similar in scale. The creation of a single unified market in Europe by the end of 1992 is one of the main elements of the Government's policy of open markets. It will bring benefits to British business and will make fundamental changes to our domestic market.

#### **The single European market**

3.2 In the past the single European market has tended to be seen as something separate from domestic concerns. This perception ignores the fact that consumers rightly take for granted that their range of choice embraces all European goods. In the economic and legal framework within which business operates, European and domestic concerns have become inextricably intertwined. Half of the UK's exports of goods already go to other Community countries. The chart shows the rapid growth in the proportion of UK exports going to other Community countries.

3.3 Yet much more needs to be done before there is genuinely a single market. The remaining segmentation of the European market raises barriers to enterprise; it leads to inefficiency, reduced international competitiveness and wasted resources. Creating a single market presents the UK with a challenge and an opportunity. It is a challenge, because the actions which business and Government take over the next five years will determine how far the UK will be one of the more prosperous parts of the European economy. It is an opportunity, both because of the potential for wealth creation and prosperity which a single market of 320 million people can release and because the UK is well placed to benefit from that potential. Ours is now one of the fastest-growing and most dynamic economies in Europe.

3.4 Simply removing barriers to trade and establishing common rules is not enough. British business must also respond to the challenge and opportunities of the single European market. Its decisions on investment, corporate alliances and ability to build market share over the next five years are crucial. The Government's priorities in helping to establish this single market reflect both these points.

3.5 The Government are working to ensure that the single market in goods and services is achieved, and in ways beneficial to the UK. Responsibility for this is shared by a number of departments. The Government want to see that industry and commerce understand and prepare for the fundamental changes in the way the European market operates which will take place between now and 1992. To that end, DTI wants to establish a closer partnership with business so that Britain's commercial interests can be taken into account. Within Government, DTI takes the



lead in seeking the views of business, the City and the professions; in representing these views in Brussels; and in coordinating Government policy towards the single European market in general.

#### *Key activities*

3.6 The Government's aim is to remove obstacles which inhibit any firm's ability to operate across frontiers, selling goods and services of every kind. Financial services are, in particular, an area of great competitive opportunity for the UK. The Government's objective is to secure liberalisation of capital movements within the Community, and to match the freedom which Community firms have to establish themselves within other member states with the freedom to provide services across frontiers. This will reinforce the existing strengths of London and other established European financial centres.

3.7 Differences in national standards, and testing and certification practices, can impose barriers to trade. DTI will seek not only to establish greater mutual recognition of standards, tests and certificates, but also European-wide standards which impose minimum rules consistent with safety and environmental requirements. Where the need is to provide for European-wide infrastructure and services, more comprehensive European standards will be sought. Past experience shows that those countries which put most effort into European standards-making tend to secure Community harmonisation on terms most favourable to their industry and commerce. Business must give the British Standards Institution the backing needed to ensure an influential UK voice. At the same time a single European market must not create a "Fortress Europe"; international standards must be preferred wherever possible.

3.8 The move to a single market should also imply less bureaucracy and less regulation. The Government will press for this in Europe. The introduction of the "Single Administrative Document" for EC Customs documentation from January represents a significant advance in reducing the paperwork needed for export, transit and import purposes. DTI wants to see a general simplification of trade procedures, reducing the paperwork and harmonising procedures. The Government will aim to persuade other member countries and the European Commission to look for further ways of reducing the burdens of regulation.

3.9 Removing barriers to trade would not create the full benefits of an open market if those barriers were replaced by restrictive or anti-competitive behaviour or unfair subsidies. The Government therefore place great weight on the maintenance of vigorous competition throughout the Community market and forceful application of state aids rules. The Government also want to see public authorities throughout the Community buying from whatever source makes best commercial sense, with effective enforcement of open public purchasing rules.

#### *Dialogue with industry*

3.10 With these changes in prospect, businesses of every kind need to adapt their production, marketing and distribution strategies to exploit the new opportunities. To this end, DTI is mounting a major effort with industry and commerce. The Secretary of State has established a group of businessmen to advise him on strategy. This will be supported by working groups covering key industrial and commercial sectors, including small firms, which will consider the implications of the various proposals and give advice on where the UK's interests best lie.

3.11 The establishment of the single market will be an evolutionary process. As a recent example illustrates, there is much that can be done between now and 1992, by DTI and business working together, to put British business in a good position to reap the benefits.

3.12 Over the last two years, DTI and British telecommunications manufacturers and operators have cooperated to secure agreement in Europe on the launch of a European-wide mobile communications network for the beginning of the 1990s. The European-wide market which will result gives European industry the opportunity to take a lead in mobile communications. DTI led the UK effort necessary to bring together national governments, telecommunications operators and manufacturing companies and to secure agreement in Europe on common technical standards. At the same time, British manufacturers are forming trans-national collaborative alliances to help break down nationalistic purchasing decisions. As 1992 approaches, Government and company efforts will need to come together in many other areas to achieve similar results.

3.13 In April a major campaign will be launched throughout the country to bring home to individual companies the implications and opportunities for them of the single European market, so that they can plan how best to exploit this situation in their own interests. DTI is ready, both in London and in its Regional Offices, along with the Industry Department for Scotland and the Welsh Office Industry Department, to discuss with companies what being part of the single European market may mean for them and how we can work together to achieve the best results for the UK.

### **International Trade**

3.14 The world's economies are interdependent. The Government's ability to pursue liberal trade policies and the success of efforts to secure open international markets thus rest in substantial part upon the policies and actions of others. As a member of the European Community, the UK shares with the other 11 member states a common commercial policy. Being part of a large grouping has many advantages, not least in terms of the greater force that the Community, acting together, can bring to bear on the resolution of trade problems. DTI will continue to play a full part in the formulation of the Community's commercial policies and in the conduct of its relations with other major countries and groups, to ensure that these develop in a way attuned to Britain's views and interests.

3.15 The maintenance and creation of open international markets depends on a number of key trading relationships. The most important today are those between the European Community, Japan and the United States, which together account for 60 per cent of visible world trade. But the newly-industrialised countries are of increasing importance both as competitive suppliers and as expanding markets.

3.16 The European Community has an essential part to play in developing those trade relationships positively, both through its common commercial policy and through the macro-economic strategies of individual member states. The Government work in the Community to press for the maintenance of open international markets by:

- encouraging the commitment of the US Administration towards multilateralism and against protectionism;
- assisting the process of integrating Japan into the world economic and trading system;
- encouraging the newly-industrialised countries to adopt commercial policies which reflect their growing economic strength and to participate fully in the international trading system.

3.17 The improvement of bilateral relations with all trading countries has to be reinforced by efforts to improve the multilateral trading framework. Over the last 40 years, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) has been a major force for stability and liberalisation in world trade. But this framework is not comprehensive. Many of the basic mechanisms and disciplines of the GATT need to be strengthened. Substantial barriers remain throughout the world to open

10.4

markets for goods and services. These issues are to be tackled in the new round of international trade negotiations, known as the Uruguay Round, which is due to be concluded in 1990.

3.18 DTI will work through the European Community to reinforce the GATT system and to reduce further the remaining barriers to trade. The Government's specific objectives in the Uruguay Round will include:

- a lasting solution to the problems of excessive protection and subsidies in agriculture which has led to massive over-production and the destabilisation of the world market;
- the liberalisation of services, which account for a growing proportion of world trade;
- stronger and more enforceable protection for intellectual property;
- the progressive acceptance by the more advanced developing countries of the full range of GATT obligations;
- effective procedures for the settlement of disputes in GATT.

3.19 Success in the Uruguay Round will represent a major step forward towards achieving a genuinely open world trading system from which all countries, and not least the UK, will benefit.

#### **Open markets for investment**

3.20 The free flow of international investment is an essential counterpart to open markets in international trade. Outward and inward investment is best guided by the business decisions of individual companies. This is why the Government abolished exchange controls in 1979. The UK has built up a large and diversified portfolio of external assets and is second only to Japan as a net overseas investor. The net contribution to the balance of payments from overseas investment is now around £5 billion a year. As important to the health of our economy as this revenue stream is the effect on British companies and institutions of the exposure to new ideas and technologies.

3.21 Inward investment contributes significantly to our economic growth and brings wider benefits through innovations in products, technologies and management practice. The examples set by inward investors are noted and followed not only by their UK competitors but by their suppliers as well. Whole areas of British business have been able to adapt better and faster to change than they would in an economy closed to inward investment.

3.22 The Government's policy is, and will continue to be, to encourage inward investment both as an exemplar to domestic industry and as a valuable way of building the strength of the economy. DTI's Invest in Britain Bureau (IBB) was specifically created to publicise the advantages of Britain as a location for internationally mobile investment. It coordinates promotional activities by UK bodies and advises overseas firms on establishing or expanding facilities in Britain.

3.23 British companies need the same access to investment opportunities abroad as foreign companies have here. DTI works with business to achieve that. The Government have, for example, worked successfully with business recently to gain authorisations for British financial institutions to participate fully in overseas financial markets; and to help secure a licence for Cable and Wireless to invest in the operation of one of Japan's competing international telecommunications networks.

# THE IMPACT OF FISCAL HARMONISATION ON UK POLITICS AND ECONOMY

The EC proposals have been the subject of critical scrutiny by the Institute for Fiscal Studies Report 28, the conclusions of which are reproduced here. The full text accompanies this document. Broadly speaking IFS considers that the Commission is too rigid in its thinking, paying scant regard to the principles of efficiency or equity, and the arbitrary nature of the Commission's approach is unwise political judgement.

IFS Report 28 contains useful statistical comparisons set out in the following tables:

TABLE 5.1

## Value Added Tax Rates in EC Member States

*As at 1 April 1987*

	Standard rate	Increased rate	Reduced rate	Scope of zero rate
Belgium	19	25, 33	6, 17	Newspapers
Denmark	22	-	-	Newspapers, large ships and aircraft
France	18.6	33½	5.5, 7	-
Germany	14	-	7	-
Greece	18	36	6	-
Ireland	25	-	10	Wide range of items
Italy	18	38	2, 9	Newspapers, and some minor items
Luxembourg	12	-	3, 6	-
Netherlands	20	-	6	-
Portugal	16	30	8	Basic foods, newspapers, medicines
Spain	12	33	6	-
United Kingdom	15	-	0	Wide range of items

*Notes.* Belgium also applies a VAT rate of 10% to gold sold for investment purposes. France applies VAT rates of 2.1% to daily newspapers, 4% to other press publications, and 13% to sales and transfers of building land. Different VAT rates apply in Corsica. Ireland applies a rate of 2.4% to supplies of livestock.

TABLE 5.2  
Cigarette Taxation in EC Member States

As at 1 April 1986

	Specific excise (ECU)	Ad valorem excise (incl. VAT) (%)	Ratio of specific to total tax (%)	Total tax per packet (ECU)	Retail price (ECU)	Proportion of tax in price (%)
Belgium	0.05	66	5	0.87	1.24	70
Denmark	1.52	39	55	2.76	3.16	87
France	0.03	71	5	0.51	0.68	75
Germany	0.52	44	40	1.29	1.77	73
Greece	0.01	58	5	0.26	0.45	61
Ireland	1.00	33	53	1.88	2.54	74
Italy	0.03	64	5	0.73	1.02	72
Luxembourg	0.03	54	5	0.65	0.97	67
Netherlands	0.24	54	25	0.97	1.36	72
Portugal	0.04	63	9	0.50	0.73	68
Spain	0.01	35	12	0.12	0.31	39
United Kingdom	0.96	34	55	1.76	2.55	73
EC Commission proposal	0.39	52-54				

Source: EEC Excise Duty Tables.

Notes: Portugal and Spain apply more than one tax regime for cigarettes. Calculations are based on the price of a packet of 20 cigarettes in the 'most popular price category' in each member state. The brand chosen, and its pre-tax price, differ considerably from country to country.

TABLE 5.3  
Excise Duty on Motor Fuel in EC Member States

As at 1 April 1986

	Duty per litre of 4-star petrol (ECU)	Duty per litre of diesel oil (derv) (ECU)
Belgium	0.25	0.12
Denmark	0.46	0.19
France	0.39	0.19
Germany	0.24	0.20
Greece	0.42	0.12
Ireland	0.38	0.29
Italy	0.53	0.12
Luxembourg	0.20	0.10
Netherlands	0.29	0.08
Portugal	0.41	0.18
Spain	0.20	0.03
United Kingdom	0.31	0.26
EC Commission proposal	0.34	0.18

Source: EEC Excise Duty Tables.

Notes: Figures are for leaded petrol.  
Duty figures exclude VAT.

TABLE 5.4  
Excise Duty on Alcoholic Drinks in EC Member States

ECU, as at 1 April 1986

	Spirits per bottle	Still wine per litre	Beer per litre
Belgium	3.76	0.33	0.13
Denmark	10.50	1.57	0.71
France	3.45	0.03	0.03
Germany	3.52	0	0.07
Greece	0.14	0	0.10
Ireland	8.17	2.79	1.13
Italy	0.69	0	0.17
Luxembourg	2.53	0.13	0.06
Netherlands	3.89	0.34	0.23
Portugal	0.74	0	0.09
Spain	0.93	0	0.03
United Kingdom	7.45	1.54	0.68
EC Commission proposal	3.81	0.17	0.17

Source: EEC Excise Duty Tables.

Notes: Luxembourg only taxes imported still wines.  
Duty levels for spirits calculated for a 0.75 litre bottle of 40% spirits. Duty for wine is calculated for an alcohol content below 12%; duty on beer is for an original gravity of 1050 (12.5 degrees Plato). All duty rates exclude VAT.

As Table 5.4 shows, the main changes in duty rates for wine are in the three countries — Ireland, Denmark and the UK — which currently levy high levels of duty on both wine and beer. The duty on wine would fall to about one tenth of present levels in Denmark and the UK, and by even more in Ireland. The five member states which do not apply an excise duty on still wine at present — Germany, Greece, Italy, Portugal and Spain — would have to introduce such a duty. All member states apply an excise duty to beer at present. If the Commission's proposals were implemented, Denmark, the UK and Ireland would, as with wine, experience a sharp reduction in duty levels. In the UK, the duty on beer would fall to about a quarter of the present level.

TABLE 6.1  
Indirect Taxes in the Public Finances of Eight EC Member States

1982

	Belgium (FB bn)	Denmark (Kr bn)	France (FF bn)	W. Germany (DM bn)	Ireland (£I bn)	Italy (Lit bn)	Netherlands (Hfl bn)	UK (£ bn)
Revenues from VAT	329	55.3	381	110	1.37	38 200	28.3	18.0
Excise duty on alcohol	17	5.7	12	6	.38	500	1.8	3.9
Excise duty on tobacco	30	6.4	15	14	.25	4 200	2.1	4.0
Excise duty on mineral oils	53	5.6	69	24	.40	13 600	4.0	5.9
Other indirect taxes	59	19.7	73	17	.38	8 600	6.9	4.1
Total indirect taxes	487	92.8	551	172	2.80	64 500	43.1	35.9
Indirect taxes as percentage of total tax receipts	23%	35%	28%	26%	44%	25%	24%	29%
Indirect tax receipts as percentage of GDP	11%	17%	13%	10%	17%	9%	11%	11%

FIGURE 6.2  
Distributional Impact of the Commission's Proposals for VAT  
(United Kingdom)

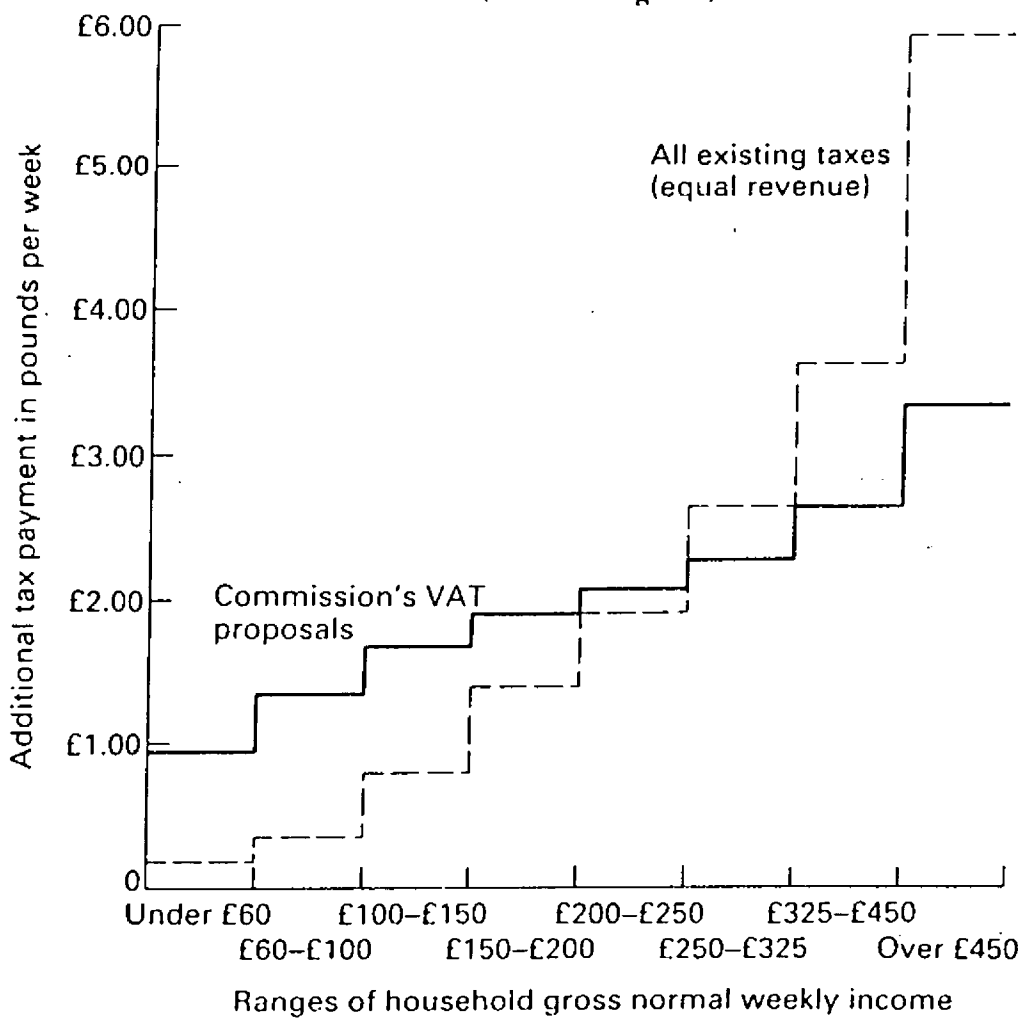


TABLE 6.3

## Tax Changes, Consumption Changes and Revenue Effects of Fiscal Harmonisation

*United Kingdom, 1980-7 revenue basis*

	AVERAGE RATE OF TAX		CHANGE IN EXPENDITURE		Change in government revenue (£ bn)	Change in revenue if expenditures unchanged (£ bn)
	Existing (%)	Proposed (%)	Value (%)	Volume (%)		
Food	4	7	0	-3	+1.5	+1.6
Alcoholic drinks	71	38	+12	+39	-1.9	-3.9
Tobacco products	279	241	-7	+4	-0.7	-0.9
Fuel	0	4	-2	-5	+0.6	+0.6
Clothing	12	15	+7	+4	+0.5	+0.4
Petrol	179	213	-1	-12	+0.4	+1.4
Travel (excluding petrol)	10	12	-8	-9	+0.4	+0.4
Other goods	11	12	+10	+9	+0.4	+0.2
Services	10	10	-5	-5	-0.1	0
					Total	+0.8

Table 6.3 represents the findings of the IFS on the likely impact of the total package of Commission proposals on UK household expenditure and government revenues. The estimates take into account likely changes in demand as a result of consumer 'substitutes' for traditional choices induced by changes in prices. The estimates are based on a representative sample of 7000 households covered by the 1984 Family Expenditure Survey. An additional 1.5 billion pounds of revenue would be obtained from VAT on food. Alcohol and tobacco would yield some 2 billion pounds less. Petrol would show a marginal increase of 0.4 billion pounds.



Figures 6.1 underline the political problems arising from applying VAT to food. In the UK food comprises 23% of expenditure by households with a gross income of less than 60 pounds weekly. By contrast it is only 10% of total spending by households with a weekly income of 450 pounds.

FIGURE 6.1  
Household Budget Shares for Zero-Rated and Standard-Rate Expenditures  
(United Kingdom, 1986)

	Under £60	£60-£100	£100-£150	£150-£200	£200-£250	£250-£325	£325-£450	Over £450
Zero-rated food	23	22	18	16	15	14	12	10
Other zero-rated spending	20	17	13	12	11	10	10	9
Standard-rate goods and services	41	45	48	51	55	58	62	65
Exempt	13	13	17	15	15	13	12	11

Ranges of household gross normal weekly income

TABLE 6.4

Effects of the Commission's Proposals for VAT  
on Different Groups of Households

	Additional tax payments (£ per week)	Additional tax as percentage of household income
<i>Households with gross normal weekly income:</i>		
Under £60	6.94	2.2
£60 - £100	1.34	1.8
£100 - £150	1.67	1.5
£150 - £200	1.90	1.3
£200 - £250	2.07	1.1
£250 - £325	2.28	1.0
£325 - £450	2.65	0.9
Over £450	3.35	0.7
Pensioner households	1.14	1.4
One-parent families	2.05	2.0
Other households with children	2.80	1.2
All households	2.00	1.0

Section V

=====

INSTITUTIONAL COORDINATION

---

UK reaction to 1992 is observable at two levels:

- \* Governmental and
- \* Non-governmental

Evidence suggests that there is a growing awareness of the significance of 1992 but it is still in the formative stages. This is reflected in the fact that enquiries reveal that many of the trade and professional associations have yet to launch information campaigns and are still in course of discussion as to their likely shape. But the fact is the programmes will come on stream and by the mid point of 1989 the level of public awareness will be a great deal higher than it is currently.

The government is coordinating activities through a specially created Single Market Unit staffed by six persons within the office of the Secretary of State DTI. The policy is set out in the accompanying White Paper Cm 278. A great deal of stress will be placed on the Single Market Unit since it is such a small staff and already appears overwhelmed by the volume of work placed upon it. It is doubtful if a group of six persons can effectively relate to the whole of the government machine, not to mention external organisations. This was the burden of the criticism voiced by the former Secretary for Defence Mr. Michael Heseltine in a recent speech to the Institute of Directors in London. He called for much more vigour in the thrust of government campaigning.

A national campaign will be launched by the Prime Minister and Lord Young with other Ministers at Lancaster House on 18 April. An audience drawn from all sectors of industry will be briefed about the legislative schedules and hear reports on how far EC directives have been implemented to date. The DTI will then organize a series of conferences to be held in all major cities and a 'road show' of publicity material will inform the general public using a variety of audiovisual aids to popularize the explanation of 1992. Full use will be made of radio, TV and press.

In the non governmental organisations representing firms, several have begun preparations.

The CONFEDERATION OF BRITISH INDUSTRY will open its programme on 3 March with a conference entitled "Lifting the Barriers for European Business" (programme attached). This is to be followed by seminars and publications on an on-going basis.

The ENGINEERING EMPLOYER'S FEDERATION representing 5000 members in the manufacturing sector is actively concerned about a draft directive on health and safety matters and comments:

"A draft of a third action programme from the European Commission on health and safety matter was debated by the Council of Employment Ministers in December.

The Federation was seriously concerned over the vast range of subject matter that had been included and the intention to work on many new directives - in the absence of demonstrable need and without any assessment of resource priorities.

Representations were made to the Confederation of British Industry over the programme's detail and particularly on two new proposed directives.

These concerned the Organisation for the health and safety of workers at the workplace and Machines - an ambitious proposal dealing with the standards with which machines would have to comply in order to be eligible for free circulation in the Community's internal market.

The latter attracted considerable activity in Europe and several re-drafted documents had to be considered. The Federation maintains close liaison with ORGALIME, the Brussels-based European organisation for the metal trades, which has gained an excellent reputation for presenting employers's views to the EC."

The SOCIETY OF MOTOR MANUFACTURERS AND TRADERS has no plans for an information campaign but comments that it is in a continuous dialogue with national industries and European institutions on matters of concern to the membership. High on the agenda is the need to harmonize fiscal policy. The SMMT says that British vehicle manufacturers will be at a disadvantage if the UK government fails to remove the 10% tax it adds to the wholesale price over the 15% VAT. It therefore supports a common system of VAT for the EC.

It also wants common standards on environmental issues such as emission control and accepts the Luxemburg compromise. For this reason it opposes Danish and Dutch policies to require US standards and says that the EC must insist on common standards.

Department of Employment: Training, Manpower Service Commission, Equal Opportunity, Migrant Labour.

Department of Environment: Enterprize Zones and Development Corporations, pollution regulations for waste materials.

Department of Education  
and Science: IT, Universities and Colleges.

Department of Transport: All transportation policy and regulation.

Department of Health and  
Social Security: Unemployment and other benefits, Hospital and general practioners services.

Department of Defence: Defence equipment and appropriate technology.

#### LEGISLATIVE PROCESSES

---

Both Houses of Parliament have Select Committees to consider European Community Proposals. Experience in this field demonstrates that the House of Lords examines the detail of proposals in much greater depth than they receive in the lower chamber.

This arises from the arrangement of parliamentary business timetables. In the UK the process by which European directive are embodied into legislation is generally achieved by including the provisions of the directive within legislative measures that are part of the government's political programme. An example is the 1986 product liability directive which became a major part of the 1987 Consumer Protection act which was foreshadowed in the Government election manifesto. This followed full parliamentary procedure involving first and second stage readings in both Houses Of Parliament.

Less controversial directives of the European community are adopted as Statutory Instruments. These do not involve full parliamentary debate and are passed without dissent. Decisions to refer a directive for full debate is taken after inter-party consultations.

However it should be noted that so far the legislative processes have

been able to keep pace with the number of proposals made by the EC. Whether this will continue to be the case in light of the greatly increased number of proposals that will come before the Select Committees to meet the 1992 target is a question awaiting answer.

If due processes are to be followed there could be a glut and delays will occur. This could set back the timetable.

On the other hand if the process followed simply 'nods through' EC proposals, parliamentary scrutiny will be weakened.

Of course, the answer is that the European Parliament will play a greater role in scrutiny and the UK has 81 elected members. That, however, is an uncongenial argument to some elements of public opinion and this has to be taken into account.

Annex

=====

LIST OF DOCUMENTS ACCOMPANYING THE PAPER

---

1. DTI - The Department for Enterprise. Cm 78
2. INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES REPORT 28
3. National Westminster Bank Quarterly Review, August 1987
4. The Enterprise Initiative DTI
5. Freight Transport in the EC. Recommendations of Chartered Institute of Transport
6. Completing the Internal Market for Pharmaceuticals. Comments of the European Federation
7. Some Practical and Theoretical Problems of Group Accounting. Study by the Chartered Association of Certified Accountants
8. How to prepare a UK Patent Application and then apply for a Patent
9. CBI Conference launch programme "Lifting the Barriers for European Business"
10. Three major speeches by Lord Young setting out government programmes and policies
11. Speech by Lord Cockfield to bakery industry
12. Speech by Commissioner Sutherland to the CBI
13. Overall review "EUROPE GETS READY FOR 1992", Fortune Magazine February 1988

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI-ROMA

n° Inv. 8893

BIBLIOTECA