



**ACTUALIZACIÓN DEL  
PROGRAMA DE ESTABILIDAD  
DEL REINO DE ESPAÑA  
2001 - 2005**



**ACTUALIZACIÓN DEL  
PROGRAMA DE ESTABILIDAD  
DEL REINO DE ESPAÑA  
2001 – 2005**



## ÍNDICE

|   | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA.....</b> | <b>1</b>      |
| <b>II. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA .....</b>                          | <b>3</b>      |
| 1. Política económica.....  | 3             |
| 2. Evolución de la economía española 2000–2001.....                         | 6             |
| 3. Previsiones a corto y medio plazo 2002–2005: escenario central.....      | 10            |
| <b>III. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS....</b>                   | <b>17</b>     |
| 1. Directrices de política fiscal.....                                      | 17            |
| 2. Resultados presupuestarios.....  | 22            |
| 3. Proyecciones presupuestarias.....  | 23            |
| <b>IV. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....</b>           | <b>28</b>     |
| 1. Pensiones.....   | 29            |
| 2. Gasto sanitario.....   | 30            |
| 3. Dependencia.....   | 31            |
| 4. Otros ámbitos de actuación.....  | 32            |
| 5. Proyecciones a largo plazo de las finanzas públicas.....                 | 32            |
| <b>V. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD.....</b>                                     | <b>34</b>     |
| 1. Escenarios alternativos de crecimiento.....                              | 34            |
| 2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés.....                        | 36            |
| 3. Comparación con las previsiones de la anterior actualización ...         | 37            |

|   | <b>Página</b> |
|---|---------------|
| <b>VI. CUESTIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS.....</b>   | 39            |
| 1. Cambios institucionales.....   | 39            |
| <b>VII. CONCLUSIÓN.....</b>   | 41            |
| <b>ANEXO 1:</b>   |               |
| <b>NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....</b>                        | 43            |
| <b>ANEXO 2:</b>   |               |
| <b>REFORMAS ESTRUCTURALES.....</b>  | 45            |
| I. Mercado de bienes y servicios.....                                       | 45            |
| II. Mercados de factores.....   | 49            |
| III. Otras reformas que afectan a los mercados de productos y factores..... | 50            |



## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| <b>I. CUADROS</b>  |               |
| 1. Supuestos básicos.....  | 10            |
| 2. Escenario macroeconómico.....   | 13            |
| 3. Ingresos y gastos públicos.....                                       | 24            |
| 4. Administraciones Públicas.....  | 25            |
| 5. Cambios en el nivel de deuda.....                                     | 27            |
| 6. Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.....            | 33            |
| 7. Evolución cíclica.....  | 34            |
| 8. Análisis de sensibilidad: variables macroeconómicas.....              | 35            |
| 9. Análisis de sensibilidad: resultados presupuestarios.....             | 36            |
| 10. Análisis de sensibilidad: tipos de interés.....                      | 37            |
| 11. Diferencia con actualización previa del Programa de Estabilidad..... | 38            |
| 12. Esquema de fuentes de financiación del nuevo sistema.....            | 44            |
| 13. Recursos cedidos del nuevo sistema.....                              | 44            |
| <b>II. GRÁFICOS</b>  |               |
| 1. Convergencia real de la economía española.....                        | 6             |
| 2. Composición del crecimiento.....                                      | 7             |
| 3. Diferencial de precios España-UEM.....                                | 9             |



## I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

La presente actualización del Programa de Estabilidad recoge la información requerida para la realización del ejercicio de supervisión multilateral que anualmente se realiza en la Unión Europea (UE). Así, se presenta una visión actualizada de la evolución reciente y de las perspectivas económicas a medio y largo plazo. Igualmente se describen las características principales del diseño de la política económica, especialmente en las cuestiones relacionadas con la política fiscal.

Durante el bienio **2000-2001**, la economía española ha mantenido el proceso de crecimiento económico diferenciado, elevado y creador de empleo, característico de los últimos años, sin generar desequilibrios sustanciales. La producción creció a una tasa media anual en torno al 3,5%, cerca de un punto por encima del crecimiento medio de la eurozona, y el empleo lo hizo a un ritmo medio del 2,7%, más de un punto por encima del crecimiento medio de la eurozona. No obstante, al igual que en el resto de la UE, a lo largo del periodo se fue registrando un proceso de moderación del crecimiento de la producción y del empleo.

Por su parte, el diferencial de inflación con la eurozona se redujo, pasando de 1,1 puntos en 1999 a ocho décimas en octubre de 2001. En definitiva, la economía española continuó avanzando en la convergencia real con la U.E. de manera sostenida.

En el ámbito **presupuestario** continuaron los avances en la consolidación y en la credibilidad de la política fiscal. De nuevo se cumplieron los objetivos presupuestarios establecidos en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad. En 2000, el déficit se redujo en ocho décimas respecto al año anterior, para situarse a tan sólo tres décimas del equilibrio presupuestario, y para 2001 se espera alcanzar el objetivo del equilibrio, pese a que el crecimiento económico terminará siendo sensiblemente inferior al previsto.

En la actualidad, las **perspectivas económicas** se caracterizan por su elevado grado de incertidumbre y están muy influidas por un contexto internacional adverso. En la elaboración del Programa se han utilizado los supuestos de la economía internacional aprobados por la Comisión el 21 de noviembre de 2001 y con esa base se hacen unas proyecciones presupuestarias para el periodo 2002-2005.

La **política económica** seguirá estando orientada a incrementar el crecimiento potencial del PIB. Por una parte, se mantendrán los esfuerzos de

consolidación fiscal, alcanzando y manteniendo el equilibrio presupuestario o ligeros superávits a lo largo del horizonte considerado, en línea con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. El equilibrio presupuestario se logrará gracias a la contención del gasto corriente. Contrariamente, las partidas de gasto que más inciden sobre la capacidad de crecimiento de la economía, gasto en capital humano, físico y tecnológico, crecerán por encima del crecimiento del PIB nominal. Los avances en la consolidación fiscal permitirán disminuciones ulteriores de impuestos con incidencia sobre la oferta, estando prevista una reforma sustancial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Adicionalmente, se presta una progresiva atención a las implicaciones del **envejecimiento de la población**, para permitir que el sistema de protección social garantice unos niveles de prestaciones adecuados que puedan mantenerse con el transcurso del tiempo.

Por otra parte, se proseguirá prestando una especial atención a las **reformas económicas**. Así, se continuará avanzando en la liberalización e incremento de la competencia en los mercados de productos y de factores. Dentro de los mercados de productos, el incremento de la competencia en las industrias de red y el fomento del espíritu empresarial y de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) seguirán recibiendo una atención particular. Por su parte, se seguirá impulsando la modernización del mercado de trabajo, aumentando los incentivos a la oferta de empleo.

Esta Actualización se ha elaborado respetando el Código de Conducta sobre el **contenido y formato** de los Programas de Estabilidad o de Convergencia, aprobado por el Consejo ECOFIN de julio de 2001. Se empieza describiendo los objetivos principales de la política económica, la evolución reciente de la economía española y sus resultados presupuestarios, así como los objetivos presupuestarios a medio plazo. A continuación se presta una particular atención a las cuestiones relacionadas con la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Posteriormente se hacen unos ejercicios de sensibilidad en los que se realizan distintas proyecciones presupuestarias ante supuestos económicos alternativos. Dada la importancia que las reformas económicas tienen en el diseño de la política económica española, se añaden unos anexos con los aspectos más destacados de las reformas estructurales en curso.

La Actualización del Programa de Estabilidad, el Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes, Servicios y de Capitales y el Plan Nacional de Acción para el Empleo recogen los elementos principales del diseño de la política económica del Gobierno español.

## II. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

### 1. Política económica

El **objetivo** fundamental de la política económica española es mantener las condiciones para seguir avanzando en el proceso de convergencia real, en términos de renta y empleo, con los países más desarrollados de la UE.

Para ello, resulta esencial el mantenimiento de un entorno de estabilidad macroeconómica y el aumento de la capacidad de crecimiento de la economía española. En el contexto de la Unión Económica y Monetaria (UEM), los **instrumentos** disponibles para lograr este objetivo son básicamente dos: la política fiscal y la política de reforma estructural.

#### *La política económica en 2000 y 2001*

Desde el punto de vista de la **política fiscal**, el año 2001 marcará un hito en el ambicioso proceso de consolidación presupuestaria que se inició en 1996 y que ha sido especialmente intenso en los últimos años. Así, el déficit de las Administraciones Públicas (AA.PP.) ha pasado del 1,1% del PIB en 1999 al 0,3% en 2000 y, pese a la existencia de un entorno económico de menor crecimiento, el año 2001 se cerrará con el equilibrio de las cuentas públicas.

Este proceso de consolidación fiscal ha sido compatible con importantes reformas tributarias realizadas a lo largo de los últimos años. Además de la reforma del IRPF, cuyo primer año de aplicación fue 1999, destacan las modificaciones introducidas en el Impuesto de Sociedades en 2000, orientadas a impulsar la creación de nuevas empresas, estimular la inversión en I+D+i y apoyar a las empresas de base tecnológica.

Simultáneamente, a lo largo de los dos últimos años se ha continuado con la **reforma estructural** en los mercados de bienes y servicios. Las medidas adoptadas persiguen un mayor grado de apertura y de competencia en los mercados, especialmente en aquellos sectores que, bien por su naturaleza de proveedores de productos básicos para el resto de la economía, bien por estar estrechamente vinculados al desarrollo de la sociedad de la información y de la economía del conocimiento, tienen un mayor impacto en el aumento del crecimiento potencial. Estos son los objetivos que marcaron el ambicioso paquete de liberalización que se aprobó en junio de 2000, en el que se contenían medidas que han afectado a diferentes sectores, como el energético, de telecomunicaciones, comercio minorista o el farmacéutico.



Por otra parte, se ha reforzado la política de **defensa de la competencia**, fundamental para garantizar una eficiente asignación de los recursos en un entorno de mercados plenamente liberalizados. Así, se ha modificado la legislación de concentraciones y se han reducido los plazos máximos de resolución de los expedientes. Adicionalmente, se han establecido límites a las participaciones empresariales en más de un operador en los sectores liberalizados. Finalmente, se han aumentado los recursos materiales destinados a esta importante política.

Por último, en los primeros meses de 2001 se ha realizado una nueva reforma del **mercado de trabajo** (ver Anexo II). Los objetivos de esta reforma son, básicamente, el apoyo al proceso de creación de empleo, el mantenimiento del estímulo de la contratación indefinida y el logro de un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo mediante fórmulas contractuales más flexibles.

Para ello, se aprobaron diversas medidas, entre las que destacan especialmente el impulso al contrato de fomento de la contratación indefinida y la modificación del régimen jurídico del contrato a tiempo parcial, para aumentar su flexibilidad y adecuarlo a las necesidades del mercado de trabajo.

### *Directrices de política económica para el futuro*

La política económica española está guiada por consideraciones en el medio y largo plazo. El objetivo último del diseño tanto de la política fiscal como de la política de reforma estructural es, como ya se ha apuntado, aumentar el crecimiento potencial de la economía española.

En este marco, la **política fiscal** persigue, por un lado, garantizar un entorno macroeconómico estable y, por otro, contribuir al crecimiento a medio plazo de nuestra economía. Todo ello mediante una adecuada combinación dinámica de ingresos y gastos destinada a eliminar los obstáculos al crecimiento, reducir la participación del sector público en el conjunto de la economía y potenciar la actividad generadora de riqueza y empleo del sector privado. Desde esta perspectiva, el ajuste a corto plazo de las desviaciones de la demanda respecto al crecimiento potencial de la economía se limita al juego de los estabilizadores automáticos.

Este planteamiento teórico se materializa en la práctica en medidas concretas por el lado de los ingresos y por el de los gastos. Por el lado de los ingresos, el principal objetivo del Gobierno se centra en la mejora de la eficiencia de la imposición. En concreto, en materia de imposición directa, se han introducido nuevas modificaciones en el Impuesto de Sociedades

orientadas a apoyar a las PYMEs, estimular la inversión en I+D+i e incentivar el desarrollo de la previsión social complementaria basada en los Planes de Pensiones de Empleo que, como segundo pilar en materia de pensiones, deben tener una importancia relevante. Adicionalmente, a lo largo del próximo ejercicio se llevará a cabo una reforma del IRPF que, mediante la reducción de la presión impositiva, fomentará el ahorro y la inversión y estimulará la oferta de trabajo.

Por el lado de los gastos, se continuará con la estrategia que tan buenos resultados ha aportado durante los últimos años: el establecimiento de una propuesta de prioridades en favor de los gastos que fomentan el crecimiento de la oferta y ayudan a preparar a la economía española para los retos del futuro. El objetivo prioritario será, por tanto, el incremento del capital físico, tecnológico, organizativo y humano. Esta orientación se concretará en el mantenimiento de los programas de inversión en construcción y mejora de las infraestructuras, fomento de las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento, perfeccionamiento de los programas educativos y de formación y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para afrontar los nuevos retos de una economía global y en permanente cambio.

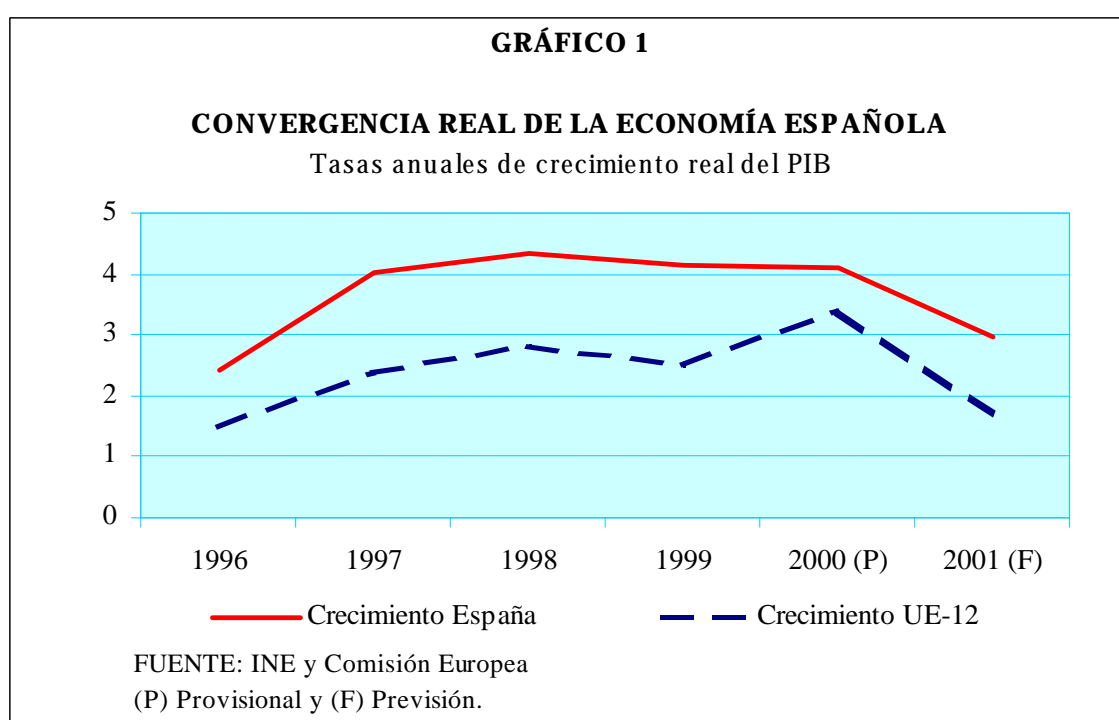
Por su parte, la política de **reforma estructural** de los mercados de productos y factores, orientada al aumento del grado de apertura y liberalización de la economía, viene a apoyar el objetivo de elevar el crecimiento potencial, favoreciendo una correcta asignación de los recursos productivos y aumentando las oportunidades de inversión y la oferta.

De forma más específica, en los próximos años, en materia de liberalización de los **mercados de bienes y servicios**, se continuará avanzando en la apertura a la competencia de las industrias de red, siguiendo el ambicioso calendario aprobado en junio de 2000 y desarrollando todas las medidas complementarias que se revelen necesarias. Igualmente, se proseguirá la profundización de la integración económica y se promoverá el desarrollo del mercado único.

Por lo que se refiere al **mercado de trabajo**, la política económica se orientará a continuar su modernización. Esto implica, en primer lugar, garantizar una evolución de los salarios que se ajuste a las necesidades de competitividad de la economía española. En segundo lugar, se tomarán medidas adicionales para incrementar las tasas de actividad, entre ellas, la revisión de los sistemas de protección por desempleo. Por último, se incidirá en la mejora del capital humano por medio de la futura Ley Orgánica de Formación Profesional y la Ley Orgánica de Universidades, esta última actualmente en trámite parlamentario.

## 2. Evolución de la economía española 2000–2001

En el año 2000, la economía española experimentó un **crecimiento del 4,1%** en términos reales, con lo que alcanzó por cuarto año consecutivo un crecimiento del 4% o superior. En el año 2001, el ritmo de avance del PIB se moderará hasta valores próximos al 3%, como consecuencia del empeoramiento del contexto exterior y, sobre todo, de la moderación de la demanda interna. En todo caso, durante 2001 proseguirá el proceso de convergencia real con los demás países de la zona euro, gracias al mantenimiento de un diferencial de crecimiento ligeramente superior a 1 punto porcentual.

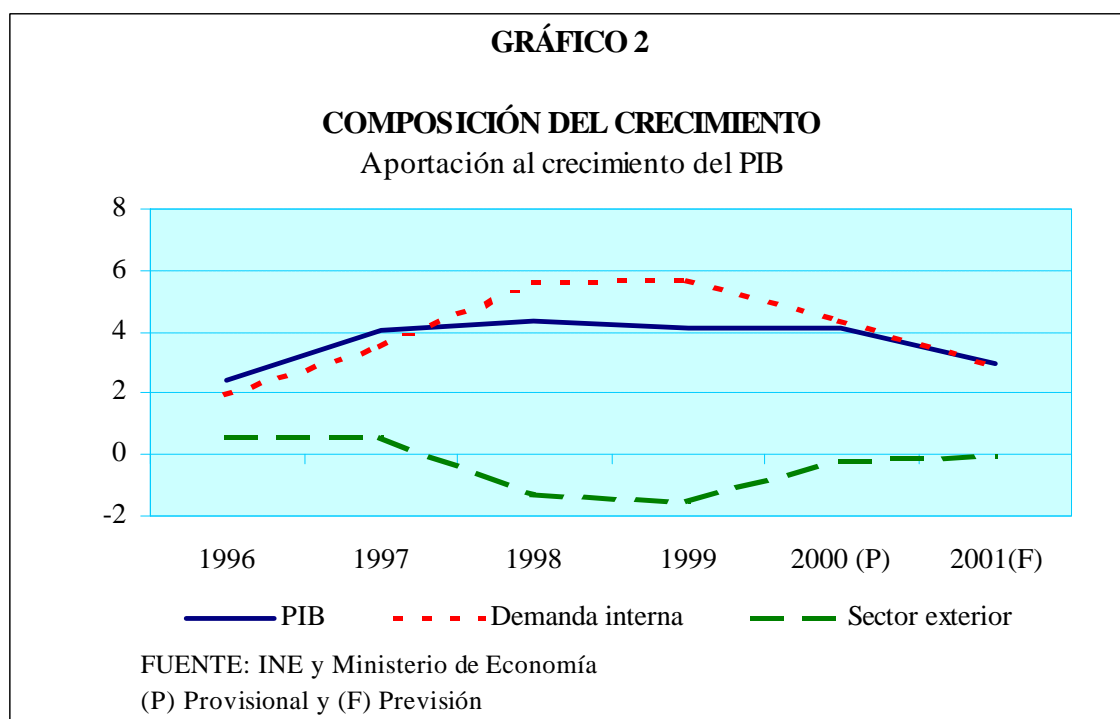


Los años 2000 y 2001 han venido registrando una paulatina desaceleración de la demanda interna, mientras que la demanda exterior ha tenido una contribución ligeramente negativa al crecimiento.

En el año 2000 se registró una gradual desaceleración de la **demand interna**, mientras que la demanda externa, que había restado 1,5 puntos al crecimiento del PIB en 1999, tuvo un comportamiento claramente más positivo al restar tan sólo dos décimas por la combinación de una aceleración de las exportaciones con una ralentización de las importaciones. Por su parte, la demanda interna creció un 4,2%, por la moderación de todos sus componentes.

El crecimiento del **gasto en consumo nacional** en 2000 se desaceleró ligeramente como consecuencia de los mayores precios del petróleo, de los aumentos de los tipos de interés y del menor ritmo de creación de empleo. En el año 2001, estas mismas tendencias, excepto la referida a los tipos de interés, han continuado actuando sobre la demanda de consumo privado, que ha prolongado su ralentización. Por su parte, el **consumo público** ha continuado en este bienio con un crecimiento moderado, en línea con la política de consolidación fiscal del Gobierno.

El segundo gran componente de la demanda interna, la **formación bruta de capital fijo**, ha registrado una desaceleración en el bienio 2000–2001, aunque con un comportamiento claramente diferente en sus dos componentes. La inversión en construcción ha reducido ligeramente su ritmo de avance, reflejo de una menor expansión de la construcción residencial, debida probablemente al agotamiento de la fase expansiva tras varios años de fuerte crecimiento, mientras se ha mantenido la inversión en obra civil. Por su parte, la inversión en bienes de equipo viene registrando desde mediados de 2000 una notable ralentización, lo que puede deberse a las elevadas tasas de inversión de años anteriores, al repunte coyuntural de los tipos de interés, al aumento de los precios del petróleo y al progresivo deterioro de las expectativas de los empresarios.

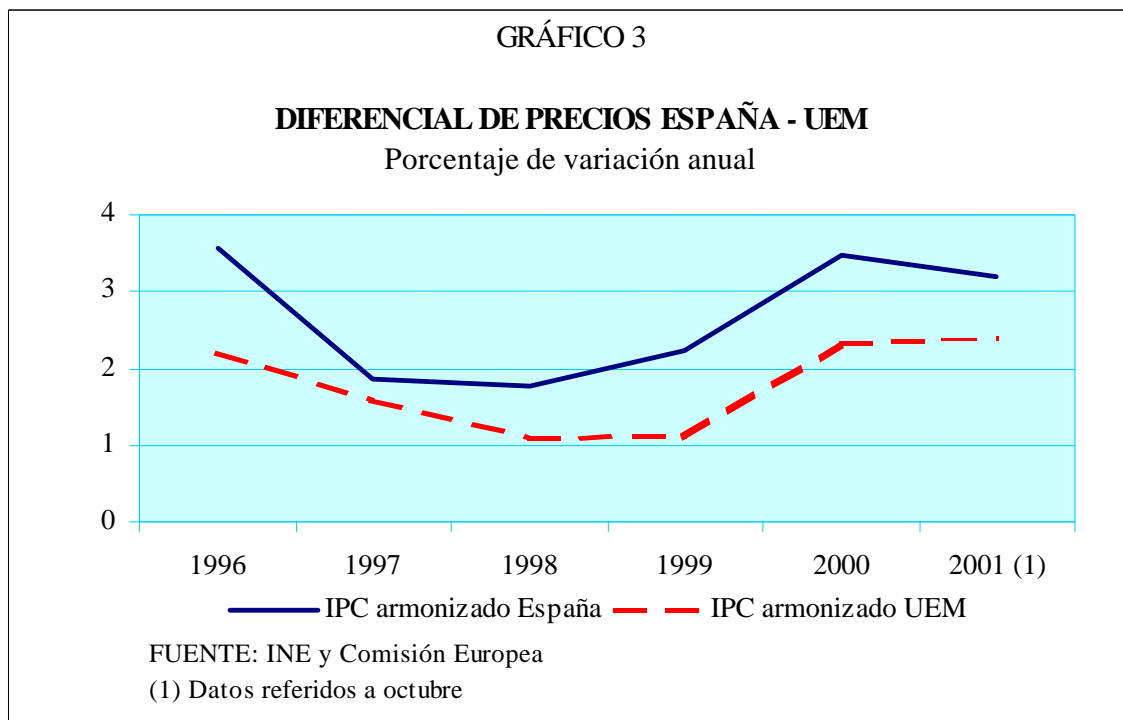


El menor ritmo de avance de la demanda interior ha sido parcialmente compensado por el **sector exterior**, que ha detraído 2 décimas al crecimiento

del PIB en 2000 y que en 2001 tendrá una contribución también negativa, del orden de una décima. La mejora de la coyuntura internacional impulsó en el año 2000 la recuperación de las exportaciones españolas, mientras que la moderación de la demanda interior reducía el fuerte crecimiento de las importaciones. Como consecuencia, la contribución del sector exterior al crecimiento ha sido positiva desde el tercer trimestre de 2000 hasta el segundo de 2001. Conforme ha ido avanzando el año 2001, han continuado las tendencias a la desaceleración de la demanda interna que ya se manifestaron en el año 2000 y ha seguido moderándose el avance de las importaciones. Sin embargo, la ralentización de las economías de nuestros principales socios comerciales ha llevado a un menor crecimiento de las exportaciones españolas de bienes y servicios, que han reducido progresivamente la contribución del sector exterior conforme avanzaba el año.

La **inflación** en el bienio 2000-2001 ha seguido una trayectoria determinada, en buena medida, por la evolución de los precios del petróleo y de los productos alimenticios. Puede recordarse que en diciembre de 2000 el precio del petróleo superó los 30 \$/barril, con un alza del 60% respecto a 1999, al tiempo que el euro registraba una cotización de 0,85 \$ en octubre, es decir, una devaluación del 20% del tipo de cambio del año anterior. Esta combinación resultó en un importante encarecimiento del petróleo y sus derivados que aceleró la inflación en toda Europa. En este marco, en noviembre de 2000 comenzó la crisis del ganado vacuno, que aumentó las tensiones sobre los precios de los productos cárnicos, a la que se han sumado las menores cosechas del año 2000, que han favorecido el alza de los precios de otros alimentos.

Por tanto, el año 2000 y la primera mitad de 2001 están marcados por una clara aceleración de la inflación, en buena parte como consecuencia de estos dos factores, que ha alcanzado un máximo a mediados de 2001. Sin embargo, en la segunda mitad del año se ha registrado una clara reducción de la inflación, que refleja la caída de los precios del crudo en euros y un progresivo retorno a la normalidad de los mercados de productos agrícolas. Estos factores, junto con la moderación de la demanda interna, deberían situar el aumento del IPC a finales de año claramente por debajo del 3%.



Los **salarios** han recogido en su evolución el avance registrado por la inflación en 1999 y 2000. Los incrementos registrados en convenio fueron en el año 2000 del 3,1%, cifra que pasó al 3,5% en 2001, por efecto de las cláusulas de salvaguardia incluidas en los convenios colectivos.

Sin embargo, la moderación de la inflación que se prevé para 2001 y 2002 lleva a pensar en un retorno a menores tasas de aumento salarial. Además, las principales organizaciones sindicales y empresariales están considerando introducir elementos adicionales de moderación salarial en atención a la ralentización económica internacional, lo que debería reducir en 2002 aún más las tendencias a un aumento salarial.

A pesar de la moderación del crecimiento del PIB, la evolución del **empleo** ha seguido siendo positiva en estos dos años, con un aumento de la ocupación del orden de 750 mil personas y una reducción del número de parados de 350 mil personas. Sin embargo, conforme pasaba el tiempo se han ido desacelerando progresivamente la creación de empleo y la reducción del paro. Posiblemente, en la citada evolución del mercado de trabajo se acusen los efectos de los aumentos salariales de los últimos dos años y del empeoramiento de las expectativas empresariales en consonancia con el contexto internacional.

Finalmente, **la necesidad de financiación de la economía española** fue del 2,6% del PIB en 2000 y será del orden del 2,4% en 2001.

### 3. Previsiones a corto y medio plazo 2002–2005: escenario central

#### *Supuestos internacionales*

| Cuadro 1<br>SUPUESTOS BASICOS  |      |      |      |
|--|------|------|------|
|  | 2001 | 2002 | 2003 |
| Crecimiento del PIB mundial (variación real en %):                     | 2,1  | 2,2  | 3,7  |
| - EE.UU.   | 0,9  | 0,5  | 3,4  |
| - Japón  | -0,6 | -0,9 | 0,5  |
| - UE 15  | 1,7  | 1,4  | 2,9  |
| Volumen de importaciones mundiales, excluyendo la UE                   | 0,3  | 1,4  | 5,9  |
| Tipo de interés en medias anuales: (1)                                 |      |      |      |
| - A corto plazo  | 4,3  | 3,3  | 3,3  |
| - A largo plazo  | 5,0  | 5,0  | 5,0  |
| Tipo de cambio del \$USA/€ (media anual) (1)                           | 0,91 | 0,91 | 0,91 |
| Tipo de cambio efectivo nominal (área euro)                            | 1,6  | 0,7  | -0,1 |
| Tipo de cambio efectivo nominal (UE)                                   | -0,1 | 0,3  | -0,6 |
| Precios del petróleo (Brent \$USA/barril) (media anual)                | 24,9 | 22,3 | 24,8 |
| Variación precios de materias primas distintas del petróleo (en \$USA) | -3,6 | -1,4 | 3,8  |
| (1) Supuestos puramente técnicos para 2002 y 2003                      |      |      |      |
| FUENTE: Comisión Europea   |      |      |      |

Las actuales perspectivas de la economía internacional se caracterizan por su elevado grado de incertidumbre en un entorno de desaceleración económica apreciable y sincronizada. La desaceleración de la actividad, iniciada en la segunda mitad de 2000, estuvo originalmente inducida por la caída de la inversión empresarial, especialmente en nuevas tecnologías, y acabó teniendo su reflejo en la evolución del comercio internacional. Por el contrario, el consumo privado ha venido mostrando una cierta resistencia a la desaceleración de la actividad.

A esta vulnerable situación hay que añadir los atentados del 11 de septiembre de 2001, que han introducido un alto grado de incertidumbre que retrasará las decisiones de inversión y consumo, provocando una ralentización de la actividad más profunda y prolongada de lo que inicialmente se pensaba, haciendo que la pérdida de impulso de la actividad se prolongue durante los primeros meses de **2002**.

No obstante, cabe esperar que la recuperación económica se manifieste con fuerza en la segunda mitad de 2002, tan pronto se despejen las incertidumbres presentes. La respuesta rápida y significativa de la política

económica, los bajos costes de las materias primas, los reducidos niveles de la inflación y las cuentas públicas saneadas explican la fuerte recuperación prevista. Pese a todo, no se estima que las tasas de crecimiento medio a lo largo del año que viene sean mayores que las de este año.

Así, en línea con las previsiones recientemente aprobadas por la Comisión Europea para 2002, se espera un crecimiento de la economía mundial del 2,2% y del comercio mundial del 1,8%. Por áreas geográficas, el crecimiento esperado de la producción es del 0,5% en EE.UU., -0,9% en Japón y 1,3% en la zona del euro.

El menor crecimiento de la actividad mundial tendrá un impacto moderador de la demanda de petróleo, de forma que cabe esperar que el precio del barril se sitúe cercano al límite inferior de la banda de 22-28 dólares por barril fijada por la OPEP como precio de referencia.

Simultáneamente, la atonía de la actividad y la rebaja de los precios del petróleo y de las materias primas tendrá un impacto positivo sobre la evolución de la inflación en EE.UU. y en la eurozona, mientras que en Japón persistirán las presiones deflacionistas.

En este contexto, se espera que los Bancos Centrales mantengan unas condiciones monetarias relajadas, haciéndose un supuesto técnico de tipos de interés a corto plazo del 3,3% en la zona del euro. Simultáneamente, se supone que los tipos de interés a largo plazo estarán próximos al 5% a ambos lados del Atlántico.

También se adopta un supuesto técnico de tipos de cambio y se supone que se mantienen constantes en los niveles de mercado existentes durante las tres últimas semanas del mes de octubre de 2001.

En **2003** se prevé que se consolidará la recuperación iniciada en la segunda mitad de 2002, estimándose un sensible aumento de la producción y del comercio mundial. Concretamente, se espera un crecimiento de la producción mundial del 3,7% y del comercio internacional por encima del 6%.

Por áreas geográficas, se prevé que la recuperación sea especialmente fuerte en EE.UU., que pasará a crecer un 3,4%. En la eurozona también se espera un mayor dinamismo, estimándose un crecimiento del 2,9%, mientras que Japón crecerá el 0,5%.



Como consecuencia de esta mayor actividad, se estima que el precio del barril se irá recuperando, hasta situarse en el entorno de los 25\$ para el conjunto del año.

Para el periodo **2004-2005**, se prevé que las tasas de crecimiento de la producción y del comercio mundial se mantengan próximas a las registradas en 2003.

***Previsiones macroeconómicas: escenario central***

El cuadro macroeconómico prevé para **2002** un **crecimiento del 2,4%**, al mantener la contribución neta del sector exterior en -0,1 puntos de PIB y prolongar la desaceleración de la demanda interna.

| <b>Cuadro 2</b>  |            |            |            |            |            |            |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>ESCENARIO MACROECONOMICO</b>  |            |            |            |            |            |            |
|  | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       |
| <b>PIB por componentes de demanda (% variación real)</b>                               |            |            |            |            |            |            |
| Gasto consumo final nacional   | 4,0        | 2,6        | 2,2        | 2,6        | 2,6        | 2,6        |
| - Gasto consumo final nacional de hogares (a)  | 4,0        | 2,8        | 2,2        | 2,8        | 2,8        | 2,8        |
| - Gasto en consumo final de las AA.PP.   | 4,0        | 1,9        | 2,0        | 2,0        | 2,0        | 2,0        |
| Formación Bruta de Capital   | 5,0        | 4,4        | 3,3        | 4,6        | 4,6        | 4,6        |
| - Formación bruta de capital fijo  | 5,7        | 4,0        | 3,4        | 4,7        | 4,7        | 4,7        |
| - Bienes de equipo y otros productos   | 5,1        | 1,0        | 2,2        | 5,4        | 5,4        | 5,4        |
| - Construcción   | 6,2        | 5,8        | 4,3        | 4,1        | 4,1        | 4,1        |
| -Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)                        | -0,1       | 0,1        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| <b>Demanda interna</b>   | <b>4,2</b> | <b>3,0</b> | <b>2,4</b> | <b>3,1</b> | <b>3,1</b> | <b>3,1</b> |
| Contribución crecimiento PIB Demanda Interna   | 4,3        | 3,1        | 2,5        | 3,2        | 3,2        | 3,2        |
| Exportación de bienes y servicios  | 9,6        | 5,3        | 4,5        | 7,6        | 7,6        | 7,6        |
| Importación de bienes y servicios  | 9,8        | 5,1        | 4,6        | 7,7        | 7,7        | 7,7        |
| Saldo exterior (contribución crecimiento PIB)  | -0,2       | -0,1       | -0,1       | -0,2       | -0,2       | -0,2       |
| <b>PIB</b>   | <b>4,1</b> | <b>3,0</b> | <b>2,4</b> | <b>3,0</b> | <b>3,0</b> | <b>3,0</b> |
| - PIB a precios corrientes mm. €   | 608,8      | 651,4      | 685,8      | 723,4      | 763,1      | 804,8      |
| - PIB a precios corrientes % variación   | 7,7        | 7,0        | 5,3        | 5,5        | 5,5        | 5,5        |
| <b>PRECIOS Y COSTES (% variación)</b>  |            |            |            |            |            |            |
| Deflactor del PIB  | 3,4        | 3,8        | 2,8        | 2,4        | 2,4        | 2,4        |
| Deflactor gasto en consumo final de los hogares  | 3,2        | 3,6        | 2,6        | 2,0        | 2,0        | 2,0        |
| Remuneración (coste laboral) por asalariado en términos de PTETC (b)                   | 3,4        | 3,7        | 3,0        | 2,5        | 2,5        | 2,5        |
| Coste laboral unitario (por PTECT) (b)   | 2,4        | 2,8        | 1,7        | 1,3        | 1,3        | 1,3        |
| <b>MERCADO DE TRABAJO (PTETC) (b)</b>  |            |            |            |            |            |            |
| Empleo: variación en %   | 3,1        | 2,1        | 1,1        | 1,8        | 1,8        | 1,8        |
| Empleo: variación en miles   | 452,3      | 324,2      | 169,5      | 276,3      | 281,2      | 286,2      |
| <b>OTRAS VARIABLES</b>   |            |            |            |            |            |            |
| Cap.(+)/Nec.(-) financiación frente resto mundo  | -2,6       | -2,4       | -2,4       | -2,5       | -2,6       | -2,8       |
| Paro: % población activa (EPA)   | 14,1       | 12,7       | 12,4       | 11,7       | 11,0       | 10,3       |
| (a) Incluye a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares) |            |            |            |            |            |            |
| (b) Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo                                  |            |            |            |            |            |            |
| FUENTE: Ministerio de Economía (ME)  |            |            |            |            |            |            |

En este escenario, el **consumo privado** debería registrar menores crecimientos que en 2001. La menor expansión del empleo, la recuperación de los niveles de ahorro de las familias y la mayor incertidumbre económica deberían limitar el avance de esta variable. En el caso de la formación bruta de capital fijo, la moderada desaceleración de la inversión en construcción se compensa en parte con una recuperación de los componentes de equipo y otros bienes.

Los últimos acontecimientos internacionales y la ralentización económica de nuestros socios frenarán el aumento de las exportaciones españolas en 2002, cuyo crecimiento debería ser inferior al que se registre en 2001. Sin embargo, la prolongación de la ralentización de la demanda interna supone que también las importaciones reducirán su ritmo de avance ese año. Por tanto, la **contribución del sector exterior** al crecimiento en 2002 será moderadamente negativa, del orden del  $-0,1\%$  del PIB, muy similar a la registrada en los dos años anteriores.

La ralentización económica general llevará probablemente a que el aumento del **empleo** se modere notablemente en relación con años anteriores. Paralelamente, el deterioro de las condiciones en el mercado laboral debería limitar el crecimiento de la población activa. Como consecuencia de estos factores, la creación de empleo, en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, será del  $1,1\%$ , mientras que la tasa de paro se reducirá hasta el  $12,4\%$ .

La moderación de la **inflación**, ya perceptible en la segunda mitad del 2001, continuaría el 2002. Tras una primera reducción debida a los menores precios de los productos energéticos y un mejor comportamiento de los alimentos frescos, el resto de sus componentes deben moderar su crecimiento en la segunda mitad del año 2001. De modo simétrico a la aceleración que registraron estos precios a lo largo de 2000 y en los primeros meses de 2001, debería registrarse en los últimos meses de 2001 y durante 2002 una progresiva desaceleración, especialmente dada la ralentización de la demanda interior a lo largo de 2002.

Los **salarios** deberían orientarse en la misma línea que la inflación, pues perderán virtualidad elementos tales como las cláusulas de salvaguardia o las expectativas de un aumento de la inflación, que han contribuido a su aceleración en los años 2000 y 2001.

La previsible evolución del sector exterior y de la balanza de capital hacen esperar que la **necesidad de financiación de la economía española** se mantenga en 2002 en el  $2,4\%$  del PIB.

Conforme avance el año 2002, los principales países industrializados deberían acelerar su crecimiento, situación que se espera continúe en el **periodo 2003 a 2005**. En este entorno, el crecimiento de la economía española sería del orden del  $3\%$  y reposaría en una mayor demanda interna, resultado de un comportamiento moderado del consumo público y privado y de una aceleración de la inversión.

En efecto, en este marco, la demanda de **consumo privado**, aunque mayor que en 2002, registrará un crecimiento moderado del orden del 2,8%, claramente inferior al de finales de los noventa. A pesar de las mejores expectativas de inflación, el nivel relativamente elevado de endeudamiento de las familias y el previsible incremento en la tasa de ahorro limitarán el crecimiento del consumo. En la misma línea, la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria a todas las AA.PP. a partir del año 2003 debe introducir un nuevo factor de moderación en los gastos de consumo de las Administraciones.

Por su parte, la **demanda de inversión** debería acelerar su crecimiento. Sin embargo, se apoyará más en la inversión en bienes de equipo y otros bienes que en construcción. La recuperación de la economía internacional debería afectar de manera clara a la inversión en bienes de equipo y otros bienes. En efecto, la mayor actividad económica permite inducir el mayor ritmo de esta variable, para la que se prevén tasas próximas al 5% en los años 2003 a 2005. Este mejor comportamiento de la inversión en equipo se ve compensado por una cierta ralentización de la construcción que se explica por la moderación del subsector residencial, mientras que se prevé el mantenimiento de tasas elevadas de la inversión en obra civil durante el periodo, de acuerdo con el plan de infraestructuras.

La **contribución neta del sector exterior** reflejará la recuperación de la demanda exterior e interior. El mayor crecimiento de la economía internacional debería resultar en un incremento de la demanda de las exportaciones españolas de bienes y servicios, mientras que la recuperación de la demanda interior, en especial de la inversión en bienes de equipo, debería impulsar el crecimiento de las importaciones españolas. El resultado que se prevé es un ligero incremento de la contribución negativa del sector exterior al crecimiento en relación con la registrada en el año 2002, hasta las 2 décimas de PIB.

La **inflación** debería mantener en el periodo 2003-05 la moderación que se prevé para 2002. El suave crecimiento del consumo, la flexibilización de los diversos sectores y la gran apertura de la economía española, que permite a los precios de importación limitar el crecimiento de los precios interiores, son los factores que explican que el crecimiento del deflactor del consumo privado se establezca en el 2%, por debajo del nivel registrado en el año 2002.

El menor crecimiento de los precios en 2002 debería reducir las presiones sobre los **salarios** en el periodo 2003-05. En efecto, la reducción de la inflación en 2002 debería resultar en unas expectativas de menor inflación

y, por tanto, en una moderación en los aumentos salariales que pueden negociarse en este nuevo marco. Además, los esfuerzos inversores realizados a lo largo de los últimos años deberán reflejarse en mejoras de la productividad del trabajo. De acuerdo con estas hipótesis, se proyecta un crecimiento del empleo anual en términos de empleos equivalentes a tiempo completo del 1,8% para los tres años.

Finalmente, el ligero deterioro de la balanza corriente lleva a pensar que la economía española registrará en promedio una **necesidad de financiación exterior** del 2,6% en el periodo 2003-2005.

### **III. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS**

#### **1. Directrices de política fiscal**

Como se ha mencionado, el objetivo prioritario de la política económica española es mantener el proceso de convergencia real con los países más avanzados de la UE. Para ello, junto con la instrumentación de un programa ambicioso de reforma estructural, consistente y de amplio alcance, la política fiscal se configura como un instrumento esencial. Esta política se enmarca en planteamientos de medio y largo plazo y está orientada a incrementar el potencial de crecimiento de la economía.

Tanto la literatura académica como la experiencia han demostrado que la política fiscal no tiene capacidad para convertirse en un instrumento de ajuste preciso de la demanda cuando se maneja discrecionalmente por las autoridades, a espaldas de la percepción y expectativas de los agentes económicos. En estos casos, no sólo puede resultar ineficaz, sino que puede ser perturbadora para la actividad económica, perjudicando la generación de empleo y riqueza en la economía.

La experiencia enseña que, frente a la concepción tradicional keynesiana, la política fiscal muestra signos de lo que se conoce como “no linealidad”, bajo determinadas circunstancias. Este fenómeno ampliamente contrastado puede conducir a que, frente a lo que cabría pensar, la consolidación fiscal impulse la economía a través de las expectativas de los agentes económicos. Este hecho y los favorables efectos derivados del establecimiento de un marco económico conocido, predecible, estable y creíble inclinan al Gobierno a mantener y profundizar en el proceso de consolidación fiscal que se ha venido realizando durante el último lustro.

Además, en una economía de mediano tamaño, abierta, inmersa en un espacio económico y monetario integrado, como la española, los impulsos inducidos por una política fiscal pro-activa tienen poca capacidad para afectar a la demanda nacional, puesto que gran parte de este impulso se filtra al exterior.

Asimismo, el mero hecho de la puesta en práctica de medidas discrecionales y, por ello, difíciles de prever, confunde a los agentes económicos, que acaban por desconfiar de los signos y señales de mercado. La política fiscal discrecional, con objetivos a corto plazo, se convierte entonces en perturbadora.

Por otro lado, existe un consenso en afirmar que, ante shocks exógenos de oferta como el que parece que se impone en la actual coyuntura, el uso de la política fiscal demasiado compensadora resulta desaconsejable, puesto que, además de implantarse con retardo, puede retrasar el ajuste necesario para absorber el *shock*.

En estos casos, la política fiscal ve muy mermada su capacidad de acción en el corto plazo. Las consideraciones a corto plazo en el diseño de la política fiscal quedan reducidas al diseño de unos estabilizadores automáticos eficientes y no perturbadores sobre la toma de decisiones de los agentes económicos. Esto posibilitará que la transición desde el equilibrio teórico previo al *shock* hasta el equilibrio teórico posterior sea lo más rápida y lo menos costosa posible.

En cualquier caso, para que la política fiscal tenga alguna efectividad ha de ser creíble. La credibilidad es un intangible asimétrico, arduo de conseguir y fácil de perder. Ésta es una realidad especialmente cierta en España, en donde se vivió un cambio absoluto en la forma de entender el ejercicio de la política fiscal. Se asistió a un incremento continuado de la deuda pública, mientras los desequilibrios fiscales se generalizaban, muchas veces con un carácter marcadamente pro-cíclico. Es, por lo tanto, esencial ahora mantener la senda de ajuste fiscal prevista que consolide definitivamente la credibilidad tan duramente ganada y añada unas dosis de certidumbre y estabilidad a un entorno que, coyunturalmente y por razones ajenas al control de las autoridades económicas, genera ya inquietud suficiente en los agentes económicos.

La política fiscal está orientada, por lo tanto, no a estabilizar las fluctuaciones de demanda más allá del juego de los estabilizadores automáticos, sino a la mejora de las condiciones de oferta a medio y largo plazo. Además, intenta ser creíble y previsible, disminuyendo la discrecionalidad en todo lo posible.

Así, aun dentro del incierto entorno internacional, el objetivo inicial continúa siendo la consolidación y el rigor fiscal que se traducen en el equilibrio presupuestario. El Gobierno es consciente de que es un objetivo ambicioso en las actuales circunstancias, pero es necesario aspirar a él para mantener y consolidar la credibilidad ganada.

El Gobierno, habiendo realizado un esfuerzo previo de consolidación presupuestaria importante, posee un margen de maniobra que le permite dejar que los estabilizadores automáticos actúen.

Más allá de la importancia de la cuantía del impulso fiscal, cobra especial relevancia la composición de las partidas que integran el Presupuesto. De dicha composición dependerá el crecimiento equilibrado de la economía y el entorno en el que los agentes económicos adopten las decisiones.

Desde el punto de vista del gasto, las inversiones no deben resultar dañadas por los ajustes. Son un elemento fundamental que ayuda a garantizar el crecimiento y la convergencia real. El incremento en la dotación de capital físico, humano, organizativo y tecnológico es una prioridad en la agenda del Gobierno. La promoción de la sociedad de la información y del conocimiento se han convertido en un punto de referencia esencial para los planes de progreso futuro.

Desde el punto de vista de los ingresos, el Gobierno considera que las rebajas impositivas son un potente instrumento de política fiscal y tienen por objetivo afectar positivamente a la economía por el lado de la oferta. Sobre este principio se han realizado las modificaciones en el Impuesto de Sociedades este año y así se hará la reforma de la imposición directa sobre las personas físicas que se tiene la intención de que entre en efecto en el año 2003.

La reforma del Impuesto sobre Sociedades está orientada a favorecer el tratamiento fiscal de las empresas y en especial de las pequeñas y medianas, cuya definición, además, se amplía para mejorar el tratamiento fiscal que reciben. En concreto, se aumenta el periodo para la amortización del fondo de comercio; se alarga el periodo para la compensación de bases imponibles negativas; se clarifica y mejora el tratamiento de las inversiones en I+D+i; se reduce el tipo aplicable a las plusvalías reinvertidas; se incrementa la cifra máxima de negocio a cinco millones de euros para que una empresa pueda acogerse al tratamiento especial de Empresa de Reducida Dimensión; y, por último, se mejora el tratamiento fiscal de las aportaciones de las empresas a los Planes de Pensiones de Empleo promovidos para sus trabajadores, ampliando las posibilidades de aportación.

Pero todas estas acciones deben, además, tener en cuenta, desde la perspectiva del medio y largo plazo, la sostenibilidad financiera del conjunto del sector público. No se trata únicamente de garantizar la cobertura de los gastos relacionados con el envejecimiento de la población, cuya problemática merece un tratamiento específico en el marco de una estrategia global, gradual y consistente a muy largo plazo. Se trata de buscar el equilibrio intrínseco del sector público. La composición de los ingresos y gastos debe ser tal que el ahorro generado y el crecimiento fomentado por la actuación pública induzcan una tendencia decreciente en el endeudamiento público y en la carga fiscal



para evitar que una tributación excesiva limite la capacidad de crecimiento potencial de la economía. El objetivo se puede concretar en alcanzar una posición presupuestaria equilibrada a lo largo del ciclo, compatible con una senda dinámica de reducción paulatina del peso del sector público en la economía.

Convencidos de las bondades de este planteamiento de rigor presupuestario, se encuentra en trámite de aprobación la **Ley General de Estabilidad Presupuestaria**. Este es uno de los cambios estructurales más importantes de los últimos tiempos y marca un hito en la forma de entender la política fiscal.

En esencia, consagra el principio de equilibrio o superávit en los saldos del conjunto de las AA.PP., Central, Territorial y Seguridad Social.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria consagra cuatro principios fundamentales en el diseño de la política fiscal:

- **Transparencia:** Exige la información completa, en tiempo y forma, de la situación financiera de cada una de las Administraciones, recogiendo los flujos financieros entre todas ellas.
- **Corresponsabilidad fiscal:** Cada nivel de la Administración debe cerrar el ejercicio en equilibrio o superávit. En caso contrario, debe presentar un plan corrector que garantice su regreso a la situación de equilibrio o superávit. Este planteamiento convierte el esquema de distribución de competencias entre los diferentes niveles de la Administración en una estructura perfectamente compatible con las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- **Límites al crecimiento del gasto de la Administración Central:** La Ley establece la necesidad de realizar previsiones presupuestarias plurianuales, para fijar la visión del gestor en la eficiencia a medio plazo. Esta exigencia lleva implícito el establecimiento de unos techos al crecimiento del gasto anual, para compaginar las reducciones de impuestos con el mantenimiento del esfuerzo inversor público. La creación de un “fondo para contingencias”, de utilización tasada, ayudará a compatibilizar el rigor presupuestario con la existencia de imponderables, sin afectar a la estructura y orientación del presupuesto.
- **Disciplina fiscal:** La Ley es, sobre todo, una muestra del compromiso de las autoridades con la disciplina fiscal. El Gobierno es consciente del gran avance en los últimos años en esta materia, pero también de la necesidad

de institucionalizar el rigor que tan buenos resultados ha aportado a la economía española.

Entre las ventajas de este tipo de estrategia se pueden citar:

- a) Refuerza la credibilidad del compromiso de rigor presupuestario del Gobierno.
- b) Facilita las decisiones económicas de los agentes, al proyectar un entorno estable de actuación del sector público.
- c) Minimiza las actuaciones perturbadoras de naturaleza discrecional.
- d) Define una línea de trabajo para el sector público y exige la adopción de escenarios de programación a medio plazo para evitar los riesgos del incumplimiento, puesto que obliga a las unidades de gasto a considerar sendas de actuaciones alternativas compatibles con las variaciones cíclicas de la economía.
- e) Establece una cultura de rigor presupuestario y control del gasto en todos los niveles de la Administración.
- f) Fuerza a tomar medidas de carácter estructural, con efectos permanentes en ingresos o gastos.
- g) Permite plantear y llevar a cabo reformas impositivas o reducciones aceleradas de deuda pública sin poner en peligro los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- h) Establece un marco favorable para afrontar la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo de las cuentas de las AA.PP., mejorando de este modo la equidad intergeneracional.

Por último, España es un país fuertemente descentralizado, inmerso en un proceso abierto de transferencias de ingresos y competencias para el gasto a las Comunidades Autónomas (CC.AA.). La razón última que ha conducido al **acuerdo de financiación autonómica** recientemente rubricado es la búsqueda de un modelo estable y consensuado que conduzca a la consolidación del gasto y a la suficiencia en los ingresos, sin que esto suponga una pesada carga para la economía.

El nuevo modelo de financiación, que se explica en detalle en el Anexo I, se caracteriza por generalizar el principio de corresponsabilidad fiscal,

favoreciendo, de este modo, el rigor y repartiendo la responsabilidad en el cumplimiento de nuestros compromisos internacionales entre los dos niveles de la Administración que concentran la mayoría de las decisiones de gasto. Al ser un sistema con una mayor corresponsabilidad fiscal en el ámbito normativo, supone una vinculación más directa entre las decisiones de gasto y su coste político, por lo que introducirá un mayor nivel de disciplina presupuestaria. En este sentido, es un complemento necesario de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

## **2. Resultados presupuestarios**

En el bienio 2000-2001, las finanzas públicas españolas continuaron avanzando en el proceso de consolidación fiscal iniciado en la mitad de la pasada década, estimándose que en 2001 las cuentas públicas se cerrarán, tal como se había previsto en la última Actualización del Programa de Estabilidad, en equilibrio, aunque el crecimiento económico que finalmente se registrará en ese año sea inferior al previsto. Por ello, dicho equilibrio, cuya consecución parecía garantizada al inicio del ejercicio, como consecuencia del bajo nivel en el que ya se había situado el déficit público en 2000 (0,3% del PIB) y de las perspectivas económicas existentes entonces, ha exigido un esfuerzo suplementario.

Al equilibrio presupuestario conseguido en 2001 se habrá llegado por una vía ligeramente diferente de la que contemplaba la citada Actualización del Programa de Estabilidad. En ésta, el equilibrio presupuestario era resultado de un déficit de 0,3 puntos de PIB en el Estado y de un superávit de igual magnitud en las Administraciones de Seguridad Social, mientras que las Administraciones Territoriales alcanzaban el equilibrio. Los saldos que pueden estimarse hasta el momento son que el déficit del Estado será de unos 0,5 puntos, que será compensado por el superávit de igual cuantía de las Administraciones de Seguridad Social. Los favorables resultados de estas Administraciones durante los últimos años, siempre por encima de las previsiones iniciales, han permitido nutrir el Fondo de Reserva con cantidades igualmente superiores a las previstas, lo cual, junto a los acuerdos sobre el sistema de pensiones que vienen celebrando los agentes sociales, redundará en un reforzamiento de la consolidación financiera de dicho sistema a medio y largo plazo.

La reducción del desequilibrio financiero del conjunto de las AA.PP. entre 1999 y 2001, de 1,1 puntos porcentuales de PIB, ha recaído totalmente sobre la contención del gasto público, cuyo porcentaje del PIB se redujo 1,5 puntos, hasta situarse en el 39,3% en ese último año, al tiempo que los

ingresos también reducían su peso dentro de aquel agregado hasta el 39,3%, es decir, 0,4 puntos porcentuales de PIB.

El ajuste del gasto público siguió recayendo principalmente sobre el gasto corriente, que redujo en un punto porcentual su participación en el PIB entre 1999 y 2001, mientras que la reducción de los gastos de capital (0,4 puntos) hay que atribuirlos en su totalidad a las transferencias, ya que la formación bruta de capital de las AA.PP. mantuvo su participación durante el periodo. En todo caso, el ahorro público, positivo desde 1997, alcanzó en el periodo un volumen superior al de la inversión pública. En 2001, el ahorro suponía cerca del 3,9% del PIB, frente a una formación bruta de capital del 3,4%.

La mejora producida en 2000 y 2001 en los saldos presupuestarios se tradujo en un aumento del superávit primario de 0,7 puntos, ya que los pagos por intereses descendieron 0,4 puntos. Dicho aumento del superávit primario, en un contexto de expansión económica y de reducción del tipo de interés efectivo de la deuda pública, ha permitido que la ratio deuda pública/PIB se redujera casi 5 puntos hasta situarse en 2001 por debajo del 60% (57,5%), como una manifestación más de la consolidación fiscal de las finanzas públicas españolas.

En el ámbito de la UE, los esfuerzos de consolidación fiscal en España no han sido los menores. Mientras que en la eurozona el déficit público tan sólo ha mejorado aproximadamente tres décimas en los dos últimos ejercicios, en España lo ha hecho, como ya se ha señalado, en 1,1 puntos, alcanzándose el equilibrio presupuestario en 2001, frente a un déficit en torno a un punto para la eurozona. Por tanto, la contribución de las finanzas públicas españolas a la estabilidad macroeconómica de dicha área habrá sido nuevamente positiva.

### **3. Proyecciones presupuestarias**

Desde la última Actualización del Programa de Estabilidad, el clima económico internacional se ha deteriorado significativamente. No obstante, la decisión de las autoridades de no utilizar la política presupuestaria como un instrumento coyuntural de regulación de la demanda, más allá de la actuación limitada de los estabilizadores automáticos, permite trazar una senda de objetivos presupuestarios centrada en el equilibrio o superávit presupuestarios a lo largo del periodo 2002-2005.

Los **ingresos públicos** crecerán en el periodo 2002-2005 a un ritmo anual medio del 5,3%, tasa muy similar a la del PIB nominal, dando lugar a

que su participación en este agregado se reduzca ligeramente en el periodo (de 39,3% en 2001 a 39,2% en 2005). Esta evolución incluye reformas adicionales de la imposición directa (tras la realizada en 1999, en 2003 tendrá lugar una nueva reforma del IRPF). Su objetivo es seguir profundizando en la mejora de las condiciones en las que las empresas y las familias adoptan sus decisiones de ahorro, inversión y empleo. Se estima que tendrá un coste aproximado de 3 décimas del PIB.

| Cuadro 3<br>INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS<br>(Contabilidad Nacional, SEC-95. Tasas de variación anual) |             |             |             |             |             |             |                |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Conceptos   | 2000<br>(P) | 2001<br>(F) | 2002<br>(F) | 2003<br>(F) | 2004<br>(F) | 2005<br>(F) | Media<br>03-05 |
| Total ingresos  | 7,1         | 6,5         | 5,4         | 5,0         | 5,3         | 5,5         | 5,3            |
| - Tributarios   | 9,4         | 6,2         | 5,3         | 4,8         | 5,3         | 5,9         | 5,3            |
| Total gastos  | 5,2         | 5,6         | 5,5         | 4,9         | 5,2         | 5,0         | 5,0            |
| - Corrientes  | 6,1         | 5,2         | 5,1         | 4,5         | 4,7         | 4,7         | 4,6            |
| - De capital  | -1,1        | 9,0         | 7,8         | 7,3         | 8,6         | 7,2         | 7,7            |
| - Formación bruta de capital  | 1,8         | 10,0        | 9,0         | 8,2         | 10,0        | 8,0         | 8,7            |
| (P) Provisional<br>(F) Previsión  |             |             |             |             |             |             |                |
| FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía   |             |             |             |             |             |             |                |

En los próximos años se mantendrá el rigor en la expansión de los **gastos** que ha caracterizado a la ejecución presupuestaria de los últimos seis años. A ello deberá contribuir muy favorablemente la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que constituye una garantía de que las AA.PP. desarrollarán su actividad económica en un marco de equilibrio o superávit presupuestarios.

| Cuadro 4<br>ADMINISTRACIONES PÚBLICAS<br>(Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB) |             |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Conceptos   | 2000<br>(P) | 2001<br>(F) | 2002<br>(F) | 2003<br>(F) | 2004<br>(F) | 2005<br>(F) |
| Total ingresos  | 39,5        | 39,3        | 39,4        | 39,2        | 39,1        | 39,2        |
| - Tributarios   | 35,5        | 35,3        | 35,2        | 35,0        | 34,9        | 35,1        |
| Total gastos  | 39,8        | 39,3        | 39,4        | 39,2        | 39,1        | 38,9        |
| - Corrientes  | 34,9        | 34,3        | 34,3        | 33,9        | 33,7        | 33,4        |
| Carga financiera  | 3,3         | 3,1         | 3,0         | 2,9         | 2,8         | 2,7         |
| - De capital  | 4,9         | 5,0         | 5,2         | 5,2         | 5,4         | 5,5         |
| Formación bruta de capital  | 3,3         | 3,4         | 3,5         | 3,6         | 3,7         | 3,8         |
| Capacidad (+) o Necesidad (-)<br>de Financiación  | -0,3        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,2         |
| Administraciones Centrales  | -0,1        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,2         |
| Estado y Organismos   | -0,6        | -0,5        | -0,5        | -0,5        | -0,4        | -0,3        |
| Administraciones Seg. Social  | 0,5         | 0,5         | 0,5         | 0,5         | 0,5         | 0,5         |
| Administraciones Territoriales  | -0,3        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| CC.AA.  | -0,3        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| C. Locales  | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| Deuda bruta   | 60,4        | 57,5        | 55,7        | 53,8        | 51,9        | 50,0        |
| Superávit primario  | 2,9         | 3,1         | 2,9         | 2,9         | 2,8         | 2,9         |
| Ahorro bruto  | 3,5         | 3,9         | 3,9         | 4,0         | 4,3         | 4,6         |
| (P) Provisional<br>(F) Previsión<br>FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía                     |             |             |             |             |             |             |

No obstante, la desaceleración que se espera registre el crecimiento nominal del PIB durante el periodo de proyección respecto a los últimos años aproximará sensiblemente este crecimiento al estimado para el gasto público, haciendo que su peso en el PIB se estabilice con una ligera tendencia a la baja en el periodo 2002-2005 en el entorno del 39%, muy inferior al 45% que alcanzaba a mediados de la pasada década.

Dicha evolución en la participación de los gastos en el PIB resultará de un descenso de los gastos corrientes compensado prácticamente por el aumento de los gastos de capital:

- Los gastos corrientes, cuyo crecimiento en el periodo 2002-2005 será algunas décimas inferior al crecimiento del PIB, experimentarán una ligera pérdida de peso en el PIB, hasta situarse en el entorno del 33,4% en 2005. La contribución de la carga financiera de la deuda pública al citado descenso será decisiva, ya que se espera que los intereses pierdan en el

periodo 2002-2005 unos 0,4 puntos porcentuales de PIB. Entre las razones que explican dicha evolución cabe citar: la previsible moderación en la evolución de los tipos de interés; el paso de una situación de déficit público a otra de equilibrio, o superávit, presupuestario; y, finalmente, la reestructuración de la deuda pública efectuada en los últimos años por el Tesoro Público, en plazos y tipos de interés, que ha permitido reducir el tipo efectivo medio de la deuda en circulación.

- Uno de los objetivos principales de la política presupuestaria continuará siendo su contribución a la expansión del stock de capital productivo de la nación, para lo cual la inversión pública es un elemento fundamental. Así, la formación bruta de capital fijo de las AA.PP. crecerá en el periodo de proyección por encima del crecimiento nominal del PIB (próximo al 9%), de manera que al final del periodo (año 2005) su participación en el PIB puede quedar situada en torno al 3,8%. Esta participación de inversión pública es sensiblemente superior a la de la media de los países del área del euro (2,5%) y refleja los esfuerzos realizados por la economía española en el proceso de convergencia real con dichos países.

La evolución de ingresos y gastos públicos descrita dará lugar a que la tasa de ahorro bruto se eleve paulatinamente a lo largo del periodo hasta situarse en 2005 en el entorno del 4,6%, es decir, unas siete décimas mayor de la estimada para 2001 y holgadamente por encima de la tasa de inversión a la que se acaba de hacer referencia. Así, la situación de equilibrio o superávit presupuestarios que contemplan estos escenarios será compatible con un crecimiento de la inversión pública, ya que dicha inversión será financiada exclusivamente por el ahorro público, lo que, a su vez, evitará los perversos efectos de expulsión de la inversión privada.

Con las hipótesis a las que se ha hecho referencia en las presentes proyecciones, el saldo presupuestario se equilibra en los años 2002 y 2003 (en éste, como ya se ha señalado anteriormente, tendrá lugar la nueva reforma del IRPF, cuyos efectos sobre los ingresos públicos de ese año se estiman en algo menos de 2 décimas del PIB en 2003 y en una décima en 2004), obteniéndose en los años 2004 y 2005 unos superávit respectivamente del orden del 0,1 y 0,2% del PIB. Dicha evolución de los saldos presupuestarios dará lugar a que prosiga el proceso de reducción de la ratio deuda pública/PIB iniciado en 1997, estimándose que dicha ratio se sitúe en 2005 en torno al 50%, es decir, unos 7,5 puntos porcentuales menos que en 2001.

La evolución de la deuda pública durante el periodo al que se refiere esta Actualización del Programa de Estabilidad y crecimiento será la que se recoge en el cuadro siguiente.

| <b>Cuadro 5</b>                                      |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>CAMBIOS EN EL NIVEL DE DEUDA</b>                  |             |             |             |             |             |             |
|  | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|  | <b>(P)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  |
| Nivel de deuda (en % del PIB)                        | 60,4        | 57,5        | 55,7        | 53,8        | 51,9        | 50,0        |
| Cambio en el nivel de deuda                          | -2,7        | -2,9        | -1,8        | -1,9        | -1,9        | -1,9        |
| <b>Contribuciones al cambio en el nivel de deuda</b> |             |             |             |             |             |             |
| Saldo primario                                       | 2,9         | 3,1         | 2,9         | 2,9         | 2,8         | 2,9         |
| Pagos por intereses                                  | 3,3         | 3,1         | 3,0         | 2,9         | 2,8         | 2,7         |
| Crecimiento nominal del PIB                          | 7,7         | 7,0         | 5,3         | 5,5         | 5,5         | 5,5         |
| (P) Provisional                                      |             |             |             |             |             |             |
| (F) Previsión  |             |             |             |             |             |             |
| FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía                |             |             |             |             |             |             |

La reducción de la ratio deuda/PIB entre los años 2001 y 2005 se explica por la moderada evolución de los tipos de interés, el mantenimiento de un saldo primario en el entorno del 3% y por el crecimiento del PIB nominal durante el periodo.



#### IV. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas han pasado a convertirse en dos pilares fundamentales en la definición y articulación de la política fiscal. El Gobierno entiende que ambos objetivos son prioritarios para el desarrollo sano de una economía en un entorno cambiante. Además, entiende que son dos objetivos que están intrínsecamente unidos.

Comenzando por los aspectos relativos a **la calidad de las finanzas públicas**, el Gobierno ha buscado una composición equilibrada de gastos e ingresos que permita alcanzar dos objetivos fundamentales a medio plazo: mantener una posición equilibrada a lo largo del ciclo e incrementar el potencial de crecimiento de nuestra economía para acelerar la convergencia real con los países más avanzados de la UE.

Este planteamiento se ha traducido, por el lado de los gastos, en un control férreo de los gastos corrientes para preservar las partidas relacionadas con la inversión y el fomento de la investigación, desarrollo e innovación. El objetivo es incrementar el capital humano, físico, tecnológico y organizativo hasta los niveles necesarios para que la economía española afronte los retos a los que se enfrenta tanto dentro como fuera de la UE.

Así, y a modo de ejemplo, cabe señalar la importancia prioritaria que se le ha otorgado en el Presupuesto para 2002 a la educación, que aumenta un 9%, y a la actuación inversora de la Administración Central, que lo hace en un 9,6%, claramente por encima del aumento del PIB nominal, estimado en el 5,9%. En estas actuaciones cabe señalar el incremento del 10,4% en las inversiones en infraestructuras, en las que España todavía posee un cierto déficit, y el incremento del 7,6% de los fondos destinados a I+D+i. Las inversiones de este último apartado se basarán en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el periodo 2000-2003, que establece prioridades y pretende ejercer un efecto arrastre para que las empresas privadas acaben aportando el 60% del gasto.

Por el lado de los ingresos, como complemento a las reformas en el Impuesto de Sociedades realizadas este año, que entrarán en vigor en 2002, se prepara una reforma del IRPF, que se pretende entre en vigor en el año 2003. Esto, por supuesto, va a requerir un esfuerzo de las AA.PP. para la contención del gasto, como ha venido sucediendo en los pasados ejercicios.

En lo que respecta a la **sostenibilidad de las finanzas públicas**, la vinculación entre la resolución de los problemas financieros a largo plazo

derivados del envejecimiento de la población y la estrategia de política fiscal debe matizarse apropiadamente. Aunque el ajuste y la programación fiscal son importantes, la estrategia seguida para alcanzar una solución a los retos que plantea el envejecimiento de nuestra población pasa por un amplio conjunto de medidas que incluyen: la creación y dotación de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social que se nutre con los superávits presentes; la adopción de medidas destinadas a aumentar la tasa de participación y retrasar la edad efectiva de jubilación; la consecución de acuerdos con los agentes sociales en cuanto a reformas del sistema; el establecimiento de un marco estable de disciplina y rigor presupuestario implantado mediante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; y, por último, la reducción gradual del stock de deuda pública como consecuencia del mantenimiento del rigor fiscal.

La estrategia seguida en un tema de la máxima sensibilidad social, como es el de las pensiones públicas, ha consistido en alcanzar un nivel adecuado a las necesidades del país, garantizando su sostenibilidad financiera dentro de un marco de máximo consenso social. El Gobierno está convencido de que nuestro potencial de crecimiento, unido a algunas reformas a adoptar en el momento oportuno, dado el carácter dinámico que debe prevalecer en el análisis de problemas como éste, pueden garantizar la sostenibilidad financiera de nuestro sistema público de pensiones y prestaciones sociales complementarias.

## **1. Pensiones**

Entre las medidas consideradas en materia de pensiones que, poco a poco, van tomando cuerpo en nuestro sistema de protección social, pueden reseñarse las siguientes:

- Las medidas para el incremento del empleo, estimulando una mayor tasa de participación.
- Las que garantizan la continuidad del rigor de las cuentas públicas en el futuro con la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- Las destinadas a reducir progresivamente el endeudamiento público, gracias al mantenimiento del rigor presupuestario.
- Las que tienen por objetivo promover el retraso voluntario en la jubilación, exonerando el pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes a los trabajadores mayores de 65 años y permitiendo la combinación de remuneración por trabajo y percepción de pensión.

- Las que buscan aumentar la relación entre cotización y prestación, alargando el periodo de cómputo para el cálculo del salario de referencia de cara a la jubilación. El periodo se está ampliando actualmente, gradualmente, año a año, hasta alcanzar los 15 años de cómputo en 2003. A partir de ese momento se estudiarán las medidas oportunas para que se adopte la forma más idónea para el cálculo de las prestaciones. En todo caso, estas medidas mejoran la equidad y contributividad del sistema.
- Las destinadas a crear y dotar gradualmente un Fondo de Reserva para el sistema público de pensiones que debe alcanzar como mínimo un 1% del PIB antes de 2004.
- Las que pretenden fomentar el segundo pilar de la prestación social complementaria. La idea fundamental consiste en el desarrollo de los planes de pensiones de empleo, dotados por las empresas para sus trabajadores, mediante la mejora en su regulación y tratamiento fiscal. Así, se amplían las posibilidades para la creación de planes de empleo para pequeñas y medianas empresas, se admiten las aportaciones de los empresarios individuales a los planes de sus empresas, se modifica la composición de las comisiones de control de los planes de empleo, se mejora el tratamiento fiscal y se amplían las posibilidades de inversión.
- La introducción de acciones y medidas concretas destinadas a combatir el fraude en el seno del sistema, incrementando así su equidad.

Muchas de ellas han sido objeto de un Acuerdo específico alcanzado entre el Gobierno y los agentes sociales en abril de 2001, lo que muestra la madurez de la sociedad española para afrontar los retos de futuro y refuerza la idea del Gobierno de buscar el consenso y sólo actuar en este tipo de materias cuando los agentes sociales no hayan podido alcanzar un acuerdo o el acuerdo alcanzado no respete el principio fundamental de resultar favorable al bienestar de la sociedad en su conjunto.

## **2. Gasto sanitario**

Se ha implantado definitivamente la política de medicamentos genéricos y de precios de referencia, que supone un instrumento de carácter estructural para introducir mayor racionalidad en el gasto farmacéutico. En términos de precio de venta de laboratorio, se espera que esta política genere un ahorro de más de 100.000 millones de pesetas durante los próximos tres años.

Por otro lado, atendiendo a un acuerdo parlamentario, se ha alcanzado un Pacto con todos los agentes implicados en el gasto farmacéutico (laboratorios, farmacias, almacenes mayoristas, médicos y consumidores), denominado Plan Integral de medidas de control del gasto farmacéutico y uso racional del medicamento. El Pacto, que abarca el periodo 2002-2004, tiene por objeto fijar las actuaciones y compromisos que deben asumir las distintas instancias interesadas para lograr un horizonte de estabilidad.

Entre otras medidas, en dicho Pacto se persigue limitar el crecimiento del gasto público farmacéutico. Así, si el crecimiento de las ventas de los laboratorios farmacéuticos al Sistema Nacional de Salud supera el que registre el PIB nominal revisado más 3 puntos porcentuales, el acuerdo perdería su efectividad. En este caso, la Administración podría adoptar medidas de contención más allá de las derivadas de la política de precios de referencia y del establecimiento de conjuntos homogéneos de medicamentos. Asimismo, la referencia de crecimiento máximo (PIB revisado + 3) se aplicará a las ventas de las oficinas de farmacia y distribuidores farmacéuticos, de forma que, si se rebasara, se adoptarían de forma inmediata medidas adicionales de contención del gasto.

### **3. Dependencia**

El incremento de las situaciones de dependencia, consecuencia del envejecimiento, y sus implicaciones sociales, económicas y financieras, debe igualmente ser tenido en cuenta en la estrategia de sostenibilidad.

El equilibrio entre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la garantía de niveles de vida dignos para los ciudadanos en situación de dependencia, se persigue a través de la acción coordinada de los distintos niveles de la Administración y de la participación del sector privado.

Así, el Acuerdo sobre el Desarrollo del Sistema de Seguridad Social adoptado en abril incluye el compromiso de constitución de una Comisión de Trabajo en la que participarán todas las Administraciones implicadas (Estado, CC.AA. y Ayuntamientos) y cuya misión es elaborar las propuestas de reforma del marco jurídico necesarias para hacer frente a este problema, antes de julio de 2002.

Simultáneamente, el Gobierno ha presentado al Parlamento un Informe sobre el seguro privado de dependencia en el que se propone la creación y el estímulo de instrumentos de ahorro privados orientados a cubrir estas situaciones.

#### **4. Otros ámbitos de actuación**

Para fomentar una mayor participación, especialmente de las mujeres, en el mercado de trabajo, el Gobierno ha aprobado recientemente el Plan Integral de Apoyo a la Familia. Uno de sus ejes fundamentales es la conciliación de la vida familiar y laboral, mediante un amplio conjunto de medidas:

- La introducción en el IRPF de medidas de apoyo en las situaciones de cambio de desempleo a empleo, en el caso de familias con hijos.
- La introducción de deducciones fiscales de los gastos en guarderías o en personal contratado para colaborar en el cuidado de los hijos o de personas dependientes.
- El desarrollo reglamentario de la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral.
- La ampliación de las bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social en el caso de contratación de mujeres tras su maternidad, de padres y madres solteros en situación de paro y con hijos a cargo y de reincorporación de madres a su antiguo puesto de trabajo.

#### **5. Proyecciones a largo plazo de las finanzas públicas**

Todas las políticas señaladas hasta ahora van dirigidas a hacer compatibles el incremento del gasto público derivado del envejecimiento de la población y el mantenimiento de unas finanzas públicas en equilibrio a largo plazo. En el cuadro 6 se puede observar de forma sintética una proyección de las variables financieras más relevantes en relación con las pensiones, que se trata del ámbito donde se encuentran las implicaciones más significativas del cambio de la pirámide de población. Se ha elegido un periodo de quince años por el elevado grado de incertidumbre de unas proyecciones más prolongadas.

Las proyecciones se han realizado sobre la base de una evolución prudente de las principales variables macroeconómicas, con el exclusivo fin de analizar el impacto financiero actuarial del sistema público de pensiones. Se trata de supuestos que en ningún caso han de ser considerados como estimaciones de evolución previsible de estas variables a largo plazo, sino como meros supuestos técnicos caracterizados por la cautela. Por ello se han utilizado tasas medias de crecimiento real del PIB para el periodo 2001-2015 del 2,9%; un ritmo de avance del empleo medio, medido por el número de

cotizantes a la Seguridad Social, del 1% ; y una tasa de inflación constante del 2%.

Así, se puede observar que, durante los próximos quince años, las modificaciones financieras del sistema de pensiones son poco significativas. En definitiva, se pone de manifiesto que se dispone del tiempo suficiente para que las reformas necesarias se vayan introduciendo de forma paulatina.

| <b>Cuadro 6</b>   |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO DE LAS FINANZAS PUBLICAS</b>  |             |             |             |             |
|   | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2015</b> |
| Gasto en pensiones (1) (2)  | 8,43        | 7,98        | 8,03        | 8,25        |
| Ingresos por cotizaciones de pensiones contributivas (2)  | 10,02       | 9,66        | 9,40        | 8,50        |
| Tasa de actividad. En porcentaje (3)  | 63,6        | 67,3        | 70,0        | 70,0        |
| (1) Se incluyen pensiones de jubilación, incapacidad, orfandad, viudedad y de ayuda familiar.<br>(2) En % del PIB.<br>(3) Las cifras para 2005 y 2010 son promedio de los periodos 2005-2009 y 2010-2014, respectivamente.<br><b>FUENTE:</b> Proyección económico-actuarial del gasto en pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social y evolución prevista de las cotizaciones al sistema. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Septiembre 2001. |             |             |             |             |

## V. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

En esta Actualización del Programa de Estabilidad se ha descrito un escenario en el que se mantiene el equilibrio presupuestario en 2002 y 2003 y se obtienen ligeros superávits en los dos últimos años del periodo. Para ver cómo se modificarían estos resultados ante cambios de la coyuntura económica se han construido dos escenarios alternativos: uno con mayor crecimiento que en el escenario de base y otro con crecimiento menor.

Para facilitar la comparación de las distintas alternativas con el escenario central en el análisis de sensibilidad, se reproducen a continuación los rasgos principales de la evolución cíclica prevista del saldo presupuestario y los pagos por intereses.

| Cuadro 7<br>EVOLUCIÓN CÍCLICA<br>(% de variación o % del PIB)      |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 2000<br>(P) | 2001<br>(F) | 2002<br>(F) | 2003<br>(F) | 2004<br>(F) | 2005<br>(F) |
| Crecimiento real del PIB   | 4,1         | 3,0         | 2,4         | 3,0         | 3,0         | 3,0         |
| Saldo presupuestario (% PIB)                                       | -0,3        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,2         |
| Pagos por intereses (% PIB)  | 3,3         | 3,1         | 3,0         | 2,9         | 2,8         | 2,7         |
| (P) Provisional<br>(F) Previsión<br>FUENTE: Ministerio de Economía |             |             |             |             |             |             |

### 1. Escenarios alternativos de crecimiento

En el **escenario de crecimiento elevado**, se supone una rápida y pronunciada recuperación de la economía internacional desde el primer trimestre de 2002, continuada por una prolongación de este crecimiento en los años siguientes. Como consecuencia, el crecimiento de la economía española alcanza el 2,9% en 2002, pasa al 3,2% en 2003 y los dos años siguientes. En este caso, el comportamiento de la demanda interna y del empleo debería ser algo mejor que en el escenario de base, mientras la contribución neta del sector exterior prevista en el escenario central prácticamente no cambia. Así, un entorno exterior más favorable permite un aumento de las exportaciones de bienes y servicios que compensa las mayores importaciones debidas a una demanda interna más vigorosa.

También se presenta un **escenario** alternativo de **crecimiento reducido**. En este caso se supone que la recuperación de la economía

internacional se produce de forma más tardía que en el escenario central y su continuación es menos vigorosa. El resultado es que el crecimiento en 2002 de la economía española se reduce hasta el 1,8% en 2002 y en los tres años siguientes se mantiene en el 2,6%. En este escenario la demanda interna y el empleo deberían ser algo menos expansivos que en el escenario de base, mientras prácticamente se mantiene la contribución neta del sector exterior. El entorno exterior más desfavorable y la menor demanda, aunque reducen las tasas de crecimiento del comercio de bienes y servicios, no alteran la contribución del sector exterior al crecimiento.

| <b>Cuadro 8</b>  |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Variables macroeconómicas</b> |             |             |             |             |             |
| <b>(% de variación salvo indicación en contrario)</b>      |             |             |             |             |             |
|  | 2001<br>(P) | 2002<br>(F) | 2003<br>(F) | 2004<br>(F) | 2005<br>(F) |
| <b>Escenario de crecimiento elevado</b>                    |             |             |             |             |             |
| PIB  | 3,0         | 2,9         | 3,2         | 3,2         | 3,2         |
| Deflactor del PIB  | 3,8         | 2,9         | 2,4         | 2,4         | 2,4         |
| Empleo: variación en %                                     | 2,1         | 1,8         | 2,0         | 2,0         | 2,0         |
| Paro: % población activa (EPA)                             | 12,7        | 11,5        | 10,8        | 10,1        | 9,4         |
| Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo (1)      | -2,4        | -2,3        | -2,5        | -2,6        | -2,8        |
| <b>Escenario central</b>                                   |             |             |             |             |             |
| PIB  | 3,0         | 2,4         | 3,0         | 3,0         | 3,0         |
| Deflactor del PIB  | 3,8         | 2,8         | 2,4         | 2,4         | 2,4         |
| Empleo: variación en %                                     | 2,1         | 1,1         | 1,8         | 1,8         | 1,8         |
| Paro: % población activa (EPA)                             | 12,7        | 12,4        | 11,7        | 11          | 10,3        |
| Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo (1)      | -2,4        | -2,4        | -2,5        | -2,6        | -2,8        |
| <b>Escenario de crecimiento reducido</b>                   |             |             |             |             |             |
| PIB  | 3,0         | 1,8         | 2,6         | 2,6         | 2,6         |
| Deflactor del PIB  | 3,8         | 2,7         | 2,3         | 2,3         | 2,3         |
| Empleo: variación en %                                     | 2,1         | 0,6         | 1,3         | 1,3         | 1,3         |
| Paro: % población activa (EPA)                             | 12,7        | 12,7        | 12          | 11,3        | 10,6        |
| Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo (1)      | -2,4        | -2,4        | -2,4        | -2,4        | -2,5        |
| (1) Porcentaje del PIB                                     |             |             |             |             |             |
| (P) Provisional  |             |             |             |             |             |
| (F) Previsión  |             |             |             |             |             |
| FUENTE: Ministerio de Economía                             |             |             |             |             |             |

Los distintos escenarios macroeconómicos llevan a diferentes saldos presupuestarios.

En el escenario de mayor crecimiento, se cerraría con equilibrio el ejercicio 2002, mientras que en el año 2003 la recuperación económica debería permitir financiar la reforma de la imposición directa y obtener simultáneamente un superávit del 0,2% del PIB. En los años sucesivos, la



continuación del crecimiento económico debería permitir cerrar con un superávit del orden del 0,4% del PIB.

Por su parte, en el escenario de menor crecimiento, se cerraría el ejercicio 2002 con déficit y con equilibrio los demás ejercicios, atendiendo así las exigencias de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Por lo que se refiere a la deuda, en los tres escenarios se reduce su peso en relación con el PIB.

| <b>Cuadro 9</b>   |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Resultados presupuestarios</b> |      |      |      |      |      |
| <b>(Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB)</b> |      |      |      |      |      |
|   | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|   | (P)  | (F)  | (F)  | (F)  | (F)  |
| <b>Escenario de crecimiento elevado</b>                     |      |      |      |      |      |
| Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.                       | 0,0  | 0,0  | 0,2  | 0,3  | 0,4  |
| Deuda pública   | 57,5 | 55,3 | 53,1 | 50,9 | 48,8 |
| <b>Escenario de crecimiento central</b>                     |      |      |      |      |      |
| Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.                       | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1  | 0,2  |
| Deuda pública   | 57,5 | 55,7 | 53,8 | 51,9 | 50,0 |
| <b>Escenario de crecimiento reducido</b>                    |      |      |      |      |      |
| Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.                       | 0,0  | -0,3 | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| Deuda pública   | 57,5 | 56,3 | 54,7 | 53,1 | 51,5 |
| (P) Provisional   |      |      |      |      |      |
| (F) Previsión   |      |      |      |      |      |
| FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía                       |      |      |      |      |      |

## 2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés

Para valorar la sensibilidad de los objetivos establecidos en el escenario central de las proyecciones presupuestarias en relación a los tipos de interés, se han utilizado dos hipótesis alternativas consistentes en trasladar 1 punto porcentual hacia arriba, en un caso, y hacia abajo, en otro, la curva de tipos de interés utilizada en la elaboración del escenario base.

La incidencia que cada una de esas hipótesis de tipos de interés tiene sobre los saldos presupuestarios, en el supuesto de que se permita la total traslación de los efectos del aumento de los tipos al saldo presupuestario, y sobre la deuda pública aparece en el siguiente cuadro:

| <b>Cuadro 10</b>   |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés</b>  |             |             |             |             |             |             |
| <b>(Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB)</b>  |             |             |             |             |             |             |
| <b>Escenarios</b>  | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|  | <b>(P)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  |
| <b>Tipos elevados</b>  |             |             |             |             |             |             |
| Saldo presupuestario (1)   | -0,3        | 0,0         | -0,1        | -0,1        | -0,1        | 0,0         |
| Deuda pública  | 60,4        | 57,5        | 55,7        | 53,9        | 52,2        | 50,5        |
| <b>Base</b>  |             |             |             |             |             |             |
| Saldo presupuestario   | -0,3        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,2         |
| Deuda pública  | 60,4        | 57,5        | 55,7        | 53,8        | 51,9        | 50,0        |
| <b>Tipos reducidos</b>   |             |             |             |             |             |             |
| Saldo presupuestario   | -0,3        | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,2         | 0,4         |
| Deuda pública  | 60,4        | 57,5        | 55,6        | 53,6        | 51,6        | 49,5        |
| (1) A efectos del análisis se permite un saldo deficitario que se corregiría en aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria |             |             |             |             |             |             |
| (P) Provisional  |             |             |             |             |             |             |
| (F) Previsión  |             |             |             |             |             |             |
| FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía  |             |             |             |             |             |             |

En el cuadro puede observarse que tanto en el caso de tipos elevados como de tipos reducidos la ratio deuda/PIB mantendría una evolución de descenso a lo largo de todo el periodo de proyección. En el escenario de tipos elevados, el efecto negativo sobre los saldos presupuestarios sería del orden de una décima porcentual de PIB ya en 2002, incrementándose dicho efecto hasta las dos décimas al final del periodo (2005). Los efectos sobre los saldos presupuestarios del escenario de tipos de interés reducidos serían de una magnitud similar a los descritos en el escenario de tipos elevados pero, lógicamente, de signo contrario.

### **3. Comparación con las previsiones de la anterior actualización**

En relación con la actualización previa, el cambio en la situación económica ha reducido las previsiones de crecimiento de la economía española para el año 2001 y para los años siguientes en comparación con las que se realizaban en la anterior actualización.

La diferencia puede verse en el cuadro siguiente:

| <b>Cuadro 11</b>                           |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>DIFERENCIA CON ACTUALIZACIÓN PREVIA</b> |      |      |      |      |      |
| <b>DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD</b>         |      |      |      |      |      |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| <b>Crecimiento del PIB</b>                 |      |      |      |      |      |
| Actualización previa                       | 4,0  | 3,6  | 3,2  | 3,2  | 3,2  |
| Ultima actualización                       | 4,1  | 3,0  | 2,4  | 3,0  | 3,0  |
| Diferencia                                 | -0,1 | 0,6  | 0,8  | 0,2  | 0,2  |
| <b>Saldo presupuestario</b>                |      |      |      |      |      |
| Actualización previa                       | -0,3 | 0,0  | 0,2  | 0,3  | 0,3  |
| Ultima actualización                       | -0,3 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1  |
| Diferencia                                 | 0,0  | 0,0  | 0,2  | 0,3  | 0,2  |
| <b>Deuda bruta</b>                         |      |      |      |      |      |
| Actualización previa                       | 61,1 | 58,9 | 56,6 | 52,8 | 49,6 |
| Ultima actualización                       | 60,4 | 57,5 | 55,7 | 53,8 | 51,9 |
| Diferencia                                 | 0,7  | 1,4  | 0,9  | -1,0 | -2,3 |
| FUENTE: Ministerio de Economía             |      |      |      |      |      |

El menor crecimiento del año 2001, a pesar de ser 6 décimas inferior a la previsión inicial, no tiene mayores efectos sobre el saldo presupuestario del año y reduce ligeramente la ratio deuda/PIB.

Para los años siguientes, la mayor diferencia en las previsiones de crecimiento entre ambas actualizaciones tiene lugar en 2002, 8 décimas, pero sin embargo, la diferencia entre los saldos presupuestarios previstos es claramente inferior, tan solo dos décimas. A partir del año 2003 las previsiones de crecimiento son de nuevo muy similares; sin embargo, las diferencias tienen efectos sobre las previsiones fiscales que, en general, son algo menos favorables que en la anterior actualización.

Finalmente, las previsiones sobre la evolución de la ratio deuda/PIB muestran una evolución más favorable en los primeros años pese al menor crecimiento del PIB nominal que se anticipa para los próximos años y los menores superávits que se esperan por partir de una ratio deuda/PIB algo más favorable de la prevista. Sin embargo, conforme avanza el periodo, el menor crecimiento del PIB nominal y los menores superávits llevan a una reducción de esta ratio menor de la que se esperaba en la actualización anterior.

## VI. CUESTIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS

### 1. Cambios institucionales

#### *Ley de Estabilidad Presupuestaria*

Como ya se ha descrito con anterioridad, uno de los principales cambios institucionales es la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que confiere rango de ley al espíritu de disciplina que ha venido guiando la política presupuestaria a lo largo de los últimos años. Con ello se continua en el proceso para garantizar el cumplimiento de los objetivos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Este instrumento permitirá una posición financiera de las AA.PP. que, frente a cambios de la coyuntura económica, no ponga en peligro los compromisos antes mencionados, ni se genere un proceso de acumulación de deuda que conduzca a la insostenibilidad futura del sector público.

Este margen de maniobra que se asigna el Gobierno permitirá, así mismo, acometer los proyectos de reducción de la presión impositiva que se han venido mencionando y que situarán a España entre los países desarrollados que más esfuerzo han realizado para disminuir la carga fiscal y las trabas a la creación de riqueza y generación de empleo.

#### *Nuevo Sistema de Financiación Autonómica*

Como ya hemos apuntado, España es un país altamente descentralizado, en el que las AA.PP. inferiores tienen una lata capacidad de gasto. Esta capacidad de gasto debe verse completada con una adecuada financiación.

Se adopta un esquema estable, regulado y consensuado de relaciones financieras entre el Estado Central y las CC.AA.: El nuevo Sistema de Financiación Autonómica.

Este nuevo sistema, que se describe en detalle en el anexo I, posee las siguientes características:

- **Integración:** Financia todos los servicios de las CC.AA., incluida la sanidad y los servicios sociales (IMSERSO). Para ello, todas las CC.AA. de régimen común cuentan con las mismas fuentes de financiación tributaria, que se complementan con los mecanismos de solidaridad del sistema.

- **Corresponsabilidad:** Las CC.AA. serán más responsables de la obtención de sus recursos y de su aplicación en las diferentes políticas de gastos. Para ello tienen una mayor potestad sobre su política fiscal y responderán de ella ante sus ciudadanos.
- **Suficiencia:** El nuevo Sistema, al igual que el actual, proporciona los recursos suficientes para que todas las CC.AA. hagan frente a sus competencias.
- **Solidaridad:** Como el modelo actual, el nuevo sistema también garantiza que cualquier Comunidad Autónoma preste a sus ciudadanos un nivel de servicios equivalente al del resto, con independencia de su disposición de recursos autónomos.

A tal fin, se crea un Fondo de Suficiencia que, teniendo en cuenta que el destinatario de los servicios públicos a financiar por las CC.AA. es la persona, considera la existencia de aquellos factores que producen una diferencia en los costes unitarios para la prestación de los servicios y las correspondientes necesidades inversoras.

Igualmente se crean las Asignaciones de Nivelación para situaciones especiales, y el Fondo de Sanidad y se mantiene el Fondo de Compensación interterritorial.

- **Estabilidad:** Dado que la mayor variedad de recursos tributarios proporciona ingresos más estables y menos dependientes, y que más corresponsabilidad supone más capacidad de decisión y, por ello, más responsabilidad ante los ciudadanos, el nuevo modelo debe huir de fórmulas quinquenales de reforma.
- **Fomento de las relaciones con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT):** En el nuevo Sistema de Financiación se refuerzan las relaciones de coordinación de las CC.AA. con la AEAT. Al incrementar su competencia fiscal, las CC.AA. necesitan participar más en la gestión de los tributos.
- **Diálogo:** El nuevo modelo de financiación es fruto del diálogo con las CC.AA. y las fuerzas parlamentarias para garantizar la lealtad mutua entre los diferentes niveles de gobierno.

## VII. CONCLUSIÓN

La incertidumbre característica del momento actual ha hecho que se elabore una Actualización del Programa de Estabilidad basada en unos supuestos económicos conservadores. En este contexto, sobre la base de una política económica orientada hacia el lado de la oferta de la economía, se hacen unas proyecciones presupuestarias en las que en el corto plazo se mantiene la neutralidad de la política fiscal.

En el medio plazo, se proyecta la obtención de unos superávit presupuestarios que otorguen margen para el juego parcial de los estabilizadores automáticos ante una eventual desaceleración económica, sin por ello incurrir en un desequilibrio inapropiado de las cuentas públicas. Además, se pretende seguir mejorando la composición de los ingresos y los gastos públicos, afectando positivamente a la capacidad de crecimiento de la economía. Concretamente:

- Disminuye la proporción de los ingresos impositivos sobre el PIB debido a unas reducciones de impuestos orientadas a fomentar el empleo, el ahorro y la inversión.
- Se reduce el peso del gasto público sobre el PIB debido a la contención del gasto corriente, respetando al mismo tiempo las partidas de carácter social.
- La inversión pública aumenta por encima del crecimiento de la economía, tanto en sus componentes de inversión en capital físico como humano y tecnológico. El ahorro público sigue siendo mayor que la inversión.
- Se continúa dotando el Fondo de Reserva gracias a los superávit que va generando la Seguridad Social.
- Desciende el nivel de la deuda pública progresivamente, hasta alrededor del 50% del PIB en 2005.

Al margen de estas proyecciones presupuestarias, el Gobierno es consciente de las implicaciones financieras a largo plazo derivadas del envejecimiento de la población. Por ello, pese a que no se espera que los efectos del envejecimiento se manifiesten al menos en los próximos quince años, se sigue una estrategia que permite ir avanzando de forma consensuada en las reformas necesarias en los sistemas público y privado de pensiones. Con ello se conseguirán unos niveles de vida apropiados y sostenibles en el tiempo para los jubilados.

Además, se siguen impulsando las reformas económicas en los mercados de productos y de factores. En el mercado de productos, por una parte, se avanza en el incremento de la competencia en los sectores como el energético y el de las telecomunicaciones, que ofrecen inputs esenciales en el proceso productivo. Los consecuentes avances de eficiencia mejorarán la competitividad de la economía y aumentarán el bienestar de los consumidores. Por otra, se potencia el desarrollo de la sociedad de la información y del espíritu empresarial, que también se verán estimulados por los progresos en el mercado de capitales.

Las mejoras del funcionamiento del mercado de trabajo siguen resultando esenciales para alcanzar los objetivos del Consejo Europeo de Lisboa. Por ello, se está incidiendo tanto en los sistemas de contratación como en los sistemas fiscales y de prestaciones sociales para incidir positivamente sobre la oferta de empleo.

En definitiva, con la combinación de una política fiscal orientada hacia la estabilidad presupuestaria y la mejora de su calidad y unas reformas económicas que aumenten el crecimiento potencial de la economía, se podrá seguir avanzando en la convergencia real con la Unión Europea, en la consecución del pleno empleo y en la mejora de los niveles de bienestar de la sociedad española.

## ANEXO 1 NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

En este anexo se exponen los rasgos generales que definirán el nuevo Sistema de Financiación Autonómica.

Se distinguen tres grandes bloques de gasto a financiar: competencias comunes, gastos sanitarios de la Seguridad Social y servicios sociales de la Seguridad Social (IMSERSO). El sistema parte de un cálculo del gasto por estos tres conceptos en 1999 (la denominada restricción inicial). Una vez establecida la restricción inicial, se estiman las necesidades de gasto de cada Comunidad en función de una serie de variables.

**a) Competencias comunes:** para distribuir las necesidades de gasto en este bloque de competencias, se prevén tres instrumentos:

- El Fondo General. Se distribuye atendiendo a la población, superficie, dispersión e insularidad.
- El Fondo de Renta Relativa. Se le otorga a aquellas Comunidades cuya población relativa es superior a su Valor Añadido Bruto relativo y financia a diez CC.AA.: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana.
- El Fondo de Escasa Población. Se benefician de él Aragón y Extremadura porque su densidad de población no se ajusta a su extensión geográfica.

Si al distribuir estos fondos, alguna Comunidad Autónoma no puede cubrir los gastos generales que venía realizando, se establecerá un suplemento con la llamada garantía de mínimos. Por tanto, ninguna Comunidad dispondría de menos fondos que en 1999 para financiar sus competencias comunes y algunas dispondrían de más. Se prevén además una serie de modulaciones de esta tasa de crecimiento.

**b) Gasto sanitario:** se distribuye en función de la población protegida, del número de personas de más de 65 años y de la insularidad, estableciéndose asimismo un mínimo de gasto necesario. Además, el Estado garantiza que durante los tres primeros años de aplicación del Sistema los recursos cedidos a las CC.AA. para financiar la Sanidad crecerán, al menos, a la misma tasa que el PIB nominal.



- c) **Servicios sociales** (competencias en IMSERSO): las necesidades de este servicio se calculan en función de la población mayor de 65 años.

A continuación se muestran dos cuadros en los que se exponen sintéticamente las fuentes de financiación del nuevo sistema y los recursos que se cederán.

| Cuadro 12<br>ESQUEMA DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL NUEVO SISTEMA |  |
|---|--|
| Recursos  | Observaciones  |
| <b>Recursos del Sistema</b>                                       |  |
| Cesta de tributos cedidos y tasas                                 | Financiación incondicional (ver cuadro 13)   |
| Fondo de Suficiencia  | Financiación incondicionada para cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto general por CC.AA. y su capacidad fiscal. Se revisará cuando haya nuevas transferencias de gasto o de impuestos                                 |
| <b>Recursos fuera del sistema</b>                                 |  |
| Fondo de Compensación Interterritorial                            | Financiación condicionada y destinada a corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad   |
| Asignaciones de nivelación  | Destinada a garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos esenciales en todo el Estado (por tanto, para cubrir situaciones especiales en sanidad y educación -por ejemplo, ante una fuerte entrada de inmigrantes-) |
| FUENTE: Ministerio de Economía                                    |  |

| Cuadro 13<br>RECURSOS CEDIDOS DEL NUEVO SISTEMA          |  |   |
|--|--|---|
| Recursos   | Definición   | Observaciones   |
| Tasas (1)  | Afectas a servicios transferidos   | Misma situación que hasta ahora   |
| Tributos cedidos (1)                                     | Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y sobre el Juego                                     | Se amplían las competencias de las CC.AA. en materia de regulación de estos tributos                        |
| IRPF (1)   | 33%  | Tarifa autonómica, ampliando las competencias normativas en materia de tarifa y deducciones                 |
| Porcentaje recaudación líquida de determinados impuestos | Para la cesión de esta cesta de impuestos es necesario que las CC.AA. hayan asumido las competencias de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. |   |
|  | 35% IVA  | Las CC.AA. carecen de autonomía normativa, puesto que se trata de figuras sometidas a armonización en la UE |
|  | 40% Impuestos especiales sobre Cervezas, Vinos, Alcoholes y Derivados, Tabaco e Hidrocarburos  |   |
|  | 100% Impuestos sobre la Electricidad y sobre Determinados Medios de Transporte   | Aunque aún está siendo objeto de discusión, cabría la posibilidad de dar a las CC.AA. capacidad normativa   |
| (1) Financian gastos generales                           |  |   |
| FUENTE: Ministerio de Economía                           |  |   |

## ANEXO 2 REFORMAS ESTRUCTURALES

A lo largo de 2001 se ha mantenido de manera intensa el avance en la flexibilización y liberalización de los mercados de productos y factores españoles. A la vez que se observaban los primeros efectos de la aprobación del ambicioso paquete liberalizador de junio de 2000 y se completaba su aplicación, se ha continuado la **profundización del proceso de liberalización** con el diseño y la introducción de nuevas medidas de apertura de mercados.

El Informe de Progreso sobre las Reformas de los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales explica en detalle los avances registrados durante el último año. A continuación se hace un resumen de los aspectos más relevantes de las recientes reformas.

### I. MERCADO DE BIENES Y SERVICIOS

En el ámbito de los **mercados de bienes y servicios** se han adoptado diversas medidas que persiguen un mayor grado de apertura y de competencia, especialmente en aquellos sectores que, bien por su naturaleza de proveedores de inputs básicos para el resto de la economía, bien por estar estrechamente vinculados al desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento, tienen un mayor impacto en el aumento del crecimiento potencial.

#### 1. Energía

##### *1.1 Electricidad*

En el año 2001 se ha profundizado en el proceso liberalizador, desarrollándose las medidas contenidas en el Real Decreto Ley 6/2000, dirigidas a aumentar el número de operadores, a garantizar el acceso transparente y no discriminatorio a las redes y a mejorar las interconexiones con los países vecinos.

Durante 2001 se han introducido incentivos a la participación en el mercado de productores del régimen especial. Se han aumentado las posibilidades de contratación con el desarrollo de nuevas formas de contratación y suministro a plazo, y se ha aprobado la reforma y actualización de las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución.

Los resultados más destacables de las medidas adoptadas son los siguientes: en generación, la cuota de mercado de los dos mayores productores

de electricidad ha disminuido y el mercado cuenta con un quinto operador desde este año. En comercialización, con el incremento del número de clientes que pueden elegir suministrador eléctrico, los nuevos operadores han ido adquiriendo una mayor cuota de mercado. En el mercado minorista, continúa aumentando el volumen de energía vendida a precios libres y el precio medio final se ha reducido en un 20% en 2001.

### *1.2. Gas natural*

Aunque la liberalización del mercado del gas se encuentra en una fase anterior a la del sector eléctrico, se han adoptado importantes medidas y se observan ya algunos resultados. Se trata de diferenciar la propiedad y la gestión en las distintas fases de actividad (importación, transporte y distribución), eliminar barreras de entradas e introducir competencia en cada una de las fases.

Tras la designación de ENAGAS (propietario de la red básica de gas natural) como Gestor Técnico del Sistema de gas natural y el establecimiento de un límite del 35% en la participación máxima de cualquier empresa o grupo de empresas en su capital, en 2001 el Gobierno aprobó el Plan de Actuaciones presentado por ENAGAS para ampliar su accionariado y acometen las necesarias desinversiones desde la situación actual.

Adicionalmente, a lo largo del año 2001 se ha desarrollado un sistema económico integrado del sector del gas natural, estableciéndose un mecanismo de cálculo de los peajes de acceso a las infraestructuras y un sistema de retribución basado en costes. Por último, se ha adjudicado el 25% del gas del contrato de aprovisionamiento firmado con Argelia y destinado a los comercializadores.

Desde el inicio de la liberalización, un número considerable de operadores ha entrado en el mercado, los consumidores van haciendo uso del derecho de acceso a la red, y se han registrado importantes reducciones de tarifas para el gas natural doméstico (3,37%) o industrial (15,3%) en los ocho primeros meses de 2001. También se han rebajado los precios de los gases líquidos de petróleo a granel (20,3%) y su venta envasada (2,7%).

### *1.3. Hidrocarburos líquidos*

A lo largo de 2001 se han dado pasos adicionales para garantizar la neutralidad de la gestión de la empresa logística dominante (CLH). Así, se ha aprobado el Plan de Actuaciones para la ampliación de su accionariado, limitando la participación que una persona física o jurídica puede tener en su

accionariado (25% del capital social o de los derechos de voto de la entidad) y la participación, directa o indirecta, que el conjunto de los accionistas con capacidad de refino pueden tener en su accionariado (el 45%).

Por otra parte, se han eliminado las distancias mínimas entre áreas de servicio de carreteras, lo que favorece la competencia en el sector de distribución minorista mediante el aumento de los puntos de distribución y venta.

Por último, se ha incrementado el grado de transparencia del mercado, por medio del establecimiento de una página web pública en la que se recogen los precios de los productos al por menor.

## **2. Telecomunicaciones**

En el año 2001 ha continuado el intenso proceso de liberalización de las telecomunicaciones, cobrando plena operatividad la apertura del bucle local. Los efectos más apreciables de la reforma son los siguientes: en telefonía fija, Telefónica ha visto reducida su cuota de mercado y los precios han continuado su tendencia decreciente. A finales de 2001 las tarifas de servicio telefónico fijo y de las llamadas de fijo a móvil habrán bajado un IPC -9. Por otra parte, se han observado resultados muy favorables de la introducción de la tarifa plana para Internet, y a mediados de 2001, más de 7 millones de personas ya eran usuarios de Internet.

Por otra parte, se ha modificado el sistema de acceso a la red con la aprobación de la nueva Oferta de Interconexión de Referencia (OIR), que establece los precios y condiciones que Telefónica puede cargar al resto de operadores para acceder a sus líneas. Adicionalmente, se abre la posibilidad de compartir los recursos de interconexión y se prevé un procedimiento de modificación de los Acuerdos Generales de Interconexión existentes que se vean afectados por un cambio normativo, una resolución administrativa o judicial.

Por último, está previsto que antes de finales de año se apruebe la regulación sobre Operadores Móviles Virtuales, la incorporación a la legislación española de la normativa europea de calidad del servicio y el desarrollo de determinados aspectos del Reglamento del Servicio Universal.

## **3. Transporte**

En 2001 culminó el proceso de privatización de IBERIA, compañía que comenzó a cotizar en Bolsa el 3 de abril. Además de transporte aéreo, IBERIA

ha realizado otras actividades complementarias, como los servicios de “*handling*” o el mantenimiento aeronáutico. En la actualidad, esta compañía desarrolla todas sus actividades en régimen de competencia.

Adicionalmente, se encuentran en fase de preparación diversas medidas como son: la modificación del sistema de revisión de las tarifas de los servicios regulares de viajeros por carretera; la elaboración y puesta en marcha de un Plan Estratégico para los próximos cinco años en el sector de transporte de mercancías (Plan PETRA); el fomento del transporte marítimo de corta distancia frente a la carretera (dadas sus ventajas medioambientales) y la revisión del marco jurídico-económico de los puertos y de los servicios portuarios, orientada a incrementar el grado de competencia y desarrollar el principio de libertad tarifaria.

#### **4. Agua**

En julio de 2001 se aprobó el Plan Hidrológico Nacional (PHN), que toma como referencia la Directiva sobre el marco comunitario en política del agua, culmina el proceso de planificación en la gestión de aguas y contiene los criterios para coordinar los Planes de las diferentes cuencas. A su vez, recoge diversas medidas para racionalizar y optimizar el uso de los recursos hídricos, como la introducción del nuevo “canon de trasvase”, el fomento de la desalación y de la reutilización o la reposición artificial de aguas subterráneas. El PHN prevé una inversión de 18.000 millones de euros (una cifra cercana al 3% PIB) para los próximos 8 años.

#### **5. Servicios Postales**

A finales de 2000 se aprobó la transformación de la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos en una sociedad anónima estatal, con el objeto de dotar al operador público postal de la forma jurídica apropiada para desarrollar su actividad en un mercado en progresiva liberalización.

#### ***Defensa de la Competencia***

Las autoridades de defensa de la competencia han sido muy activas en la vigilancia de los procesos de concentración y de las conductas restrictivas de la competencia. El caso más llamativo fue el relativo a la frustrada concentración de las dos mayores compañías eléctricas.

Además, se han incrementado significativamente sus recursos y su autonomía, se ha mejorado su organización y se han simplificado los procedimientos, de forma que su actividad se centre especialmente en las

áreas que más probabilidades tienen de plantear conflicto. Por último, se ha presentado el Proyecto de Ley de Coordinación de Competencias entre el Estado y las CC.AA. en materia de defensa de la competencia.

## **II. MERCADO DE FACTORES**

### **1. Reformas en los mercados de capitales y servicios financieros**

En breve se aprobará la futura **Ley Financiera**, que persigue asegurar que el ordenamiento jurídico no imponga trabas innecesarias a la actividad de las entidades financieras, garantizar que el incremento de la competencia y la utilización de nuevas tecnologías no de lugar a una desprotección de los clientes de servicios financieros, y favorecer la canalización del ahorro hacia la inversión productiva, con especial atención a las condiciones de financiación de las PYMEs.

Se ha reformado la Ley del Mercado de Valores con objeto de lograr la desmutualización de las Bolsas, eliminándose así una importante barrera de entrada, derivada de la exigencia existente anteriormente de participar en el capital de la sociedad rectora para adquirir la condición de miembro de la Bolsa.

Se aprobó el Real Decreto sobre el régimen jurídico de las **empresas de servicios de inversión** que tiene un claro ánimo liberalizador, puesto que reduce los requisitos de capital inicial exigidos para su constitución.

Se ha flexibilizado el régimen de creación, autorización y la operativa de las instituciones de inversión colectiva, a la vez que potencia las facultades de control y supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Se ha mejorado el tratamiento fiscal de las sociedades y fondos de capital riesgo, se ha aprobado el sistema de indemnización de inversiones en empresas de servicios de inversión y entidades de crédito, y se ha perfeccionado la regulación de las transferencias transfronterizas.

### **2. Reforma del mercado de trabajo**

La reforma del mercado de trabajo de 2001 constituye un elemento fundamental en el desarrollo de la política económica española. Los objetivos de la reforma son: apoyar el proceso de creación de empleo, continuar con el estímulo de la contratación indefinida y corregir determinados desequilibrios detectados en el funcionamiento del mercado laboral.

Las principales medidas de reforma son:

- El impulso al contrato de fomento de la contratación indefinida. Este contrato, introducido en 1997, se caracteriza fundamentalmente por establecer una indemnización por despido improcedente inferior a la del contrato indefinido general. Dado que su introducción generó un significativo aumento de la contratación indefinida, se ha prorrogado su vigencia y se han ampliado los colectivos que pueden acogerse a este tipo de contratación.
- La introducción de limitaciones en la utilización de la contratación temporal. Se establece una indemnización de ocho días por año trabajado por extinción de contrato y se limita la duración máxima de los contratos eventuales.
- La modificación del régimen jurídico del contrato a tiempo parcial, para adaptarlo a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. Así, se suprime el tope máximo de la jornada parcial (hasta ahora estaba limitada al 77% de la jornada parcial a tiempo completo) y se flexibiliza la realización de horas complementarias.
- La derogación de la normativa que estimulaba la jubilación forzosa de los trabajadores de mayor edad como instrumento de la política de empleo.

### **III. OTRAS REFORMAS QUE AFECTAN A LOS MERCADOS DE PRODUCTOS Y FACTORES**

#### **1. Promoción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento**

Las acciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información tienen cuatro ejes básicos: el marco regulatorio, la Administración electrónica, la generalización del acceso a Internet y el apoyo al Español en la Red.

Para favorecer el crecimiento de los servicios de la Sociedad de la Información se ha mantenido la línea de liberalización de las telecomunicaciones y de desarrollo de la **regulación**. En este sentido destaca en 2001 la tramitación del anteproyecto de Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico. Por otra parte, se encuentran en fase de desarrollo un proyecto de Ley sobre firma electrónica y el Plan de dominios de Internet bajo el código de país correspondiente a España (.es), entre otras muchas iniciativas.

La segunda línea de actuación persigue impulsar la implantación de la Sociedad de la Información en las AA.PP. y desarrollar los servicios públicos en Internet (**Administración electrónica**).

El tercer eje de actuación persigue garantizar el **acceso** a la Sociedad de la Información a todos los ciudadanos. Así, se desarrollan acciones orientadas a aumentar el grado de formación de usuarios y profesionales mediante la conexión a Internet en banda ancha de los centros de enseñanza, aumentar el número de usuarios y profesionales en Tecnologías de la Información y Comunicación (ITC), mejorar la accesibilidad de los discapacitados a las TIC, establecer puntos de acceso público a Internet, etc.

En enero de 2001 se lanzó el **Plan de Acción (2001-2003) de la Iniciativa Info XXI**, que persigue aunar todos los esfuerzos que se están realizando desde las AA.PP. a favor del desarrollo de la Sociedad de la Información. El Plan engloba los objetivos marcados en la iniciativa e-Europe y el Plan de Acción “e-Europe 2002”.

## **2. Educación**

Una de las principales prioridades del Gobierno es continuar avanzando en la formación de capital humano con el objeto de mejorar tanto la capacidad de inserción de los trabajadores en el mercado laboral como su productividad. En esta línea, está prevista la adopción en breve de la **Ley Orgánica de Universidades**, que establece el régimen jurídico y el marco general de actuación de las Universidades, tanto públicas como privadas, tras la culminación del proceso de transferencia a las CC.AA. de las competencias en materia de educación.

Por otra parte, se encuentra en trámites de aprobación el anteproyecto de **Ley Orgánica de la Formación Profesional y las Cualificaciones**, que tiene por objeto la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas.

## **3. Investigación Científica, Desarrollo e Innovación tecnológica (I+D+i)**

Las actuaciones recientes en materia de I+D+i se han centrado en la ampliación de los **incentivos fiscales** a las actividades de I+D+i, el incremento de la disponibilidad de **capital** en las fases iniciales de creación y puesta en marcha de empresas de base tecnológica, la reforma de la



legislación de **patentes**, el estímulo al “*networking*” y el apoyo al **capital humano**.

#### **4. Estímulo a la iniciativa empresarial**

Una de las prioridades de la política económica desarrollada por el Gobierno es el establecimiento de un entorno que favorezca la creación de nuevas empresas. Para ello, se han adoptado diversas medidas de mejora del marco legal, administrativo y fiscal en el que operan las empresas, prestando especial atención a las necesidades de las PYMEs.

Así, se ha proseguido con la aplicación del programa de Ventanilla Única Empresarial, cuyo objeto es centralizar en un único punto la totalidad de los trámites administrativos necesarios para la apertura de una nueva empresa.

De forma paralela, y con el objeto de simplificar la normativa aplicable a las PYMEs, se está desarrollando el proyecto Nueva Empresa, que persigue estimular la creación de nuevas empresas.