



**ACTUALIZACIÓN DEL
PROGRAMA DE ESTABILIDAD
DEL REINO DE ESPAÑA
2000 - 2004**



**ACTUALIZACIÓN DEL
PROGRAMA DE ESTABILIDAD
DEL REINO DE ESPAÑA
2000 – 2004**



ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	1
II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1999-2000	4
1. La política económica.....	4
2. Evolución de la economía española.....	6
3. Resultados presupuestarios	10
III. POLÍTICA ECONÓMICA Y PREVISIONES A CORTO Y MEDIO PLAZO 2001–2004.	12
1. Directrices de política económica	12
2. Previsiones macroeconómicas (escenario central).....	14
3. Proyecciones presupuestarias.....	17
IV. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	21
1. Escenario alternativo de crecimiento.....	21
2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés....	22
V. CONCLUSIÓN	24
Anexo 1: Ley General de Estabilidad Presupuestaria.....	26
Anexo 2: Reformas Estructurales	30



ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Página

I. CUADROS

1. Evolución del objetivo de déficit público	10
2. Escenario Macroeconómico 1999-2004	15
3. Administraciones Públicas (tasas de variación)	17
4. Administraciones Públicas (% del PIB)	18
5. Análisis de sensibilidad: Variables Macroeconómicas	21
6. Análisis de sensibilidad: Administraciones Públicas	22
7. Análisis de sensibilidad: Tipos de interés	23

II. GRÁFICOS

1. Convergencia real de la economía española	6
2. Composición del crecimiento	7
3. Creación de empleo en España y en la UE	9
4. Evolución del déficit de las AA. PP.	11
5. Evolución de las cuentas de las AA. PP.	11
6. a) Proyección: saldo público y superávit primario	19
b) Proyección: deuda pública	20



I. INTRODUCCIÓN

Para facilitar la supervisión multilateral prevista en el artículo 99 del Tratado de la Unión Europea y de acuerdo con el Reglamento nº 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la coordinación de las políticas económicas, los Estados participantes en el euro deben actualizar anualmente sus Programas de Estabilidad.

En el período 1996-2000, la economía española ha registrado un crecimiento superior al de la media de la Unión Europea (UE) en más de un punto porcentual en promedio, a lo que se ha sumado una generación de empleo mucho más intensa que la registrada en dicha área. Asimismo, se ha llevado a cabo un proceso de intensa internacionalización y modernización de la economía.

En el ámbito presupuestario, en el período 1996-1999 el déficit se redujo 3,8 puntos de PIB hasta situarse en el 1,1%. Además, se ha reducido en cinco décimas el objetivo de déficit público para 2000, hasta el 0,3% del PIB, y se ha adelantado un año el objetivo del equilibrio presupuestario que se espera alcanzar en 2001. De esta forma, se ha creado un nuevo escenario de equilibrio presupuestario que conducirá a una continua mejora de las finanzas públicas, más allá de lo previsto en la Actualización del Programa de Estabilidad presentada el pasado ejercicio.

En la presente Actualización se recogen los nuevos objetivos presupuestarios para el período 2002-2004, en el que comenzará a aplicarse la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que establece un riguroso marco de actuación en el ámbito fiscal (ver Anexo I).

El principal objetivo de la política económica del Gobierno para los próximos años es continuar avanzando con rapidez en la senda de convergencia real con los países centrales de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y aumentar así el nivel de vida y bienestar de la sociedad española, prolongando la senda de expansión y creación de empleo iniciada a mediados de la pasada década. Los principales instrumentos para alcanzar este fin serán la estabilidad presupuestaria y las reformas estructurales.

En efecto, la política económica vendrá caracterizada por un reforzamiento del compromiso de estabilidad presupuestaria compatible con un fuerte incremento de la inversión pública en infraestructuras, así como por la adopción de medidas adicionales de liberalización y reforma de los mercados de bienes y servicios y de trabajo, decisiones todas ellas dirigidas a incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la economía española.

El rigor de la política fiscal permitirá alcanzar dos resultados: disponer de un margen de actuación discrecional para responder a la evolución coyuntural de la economía y garantizar la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas. Las decisiones en el ámbito fiscal estarán determinadas

por el nuevo marco de estabilidad que introducirá la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que será remitida al Parlamento próximamente. Esta Ley establecerá de forma explícita la obligación, salvo circunstancias muy excepcionales, de que los presupuestos de las diversas Administraciones Públicas (Central y Territoriales) se elaboren y ejecuten en situación de superávit o, al menos, de equilibrio. Por tanto, el equilibrio presupuestario se constituye en la principal contribución de la política fiscal a la estabilidad macroeconómica.

En este marco de estricta estabilidad presupuestaria, el diseño de la política fiscal en el próximo cuatrienio tenderá a favorecer, desde el lado del gasto, las áreas con un impacto básico en la capacidad de crecimiento potencial de la economía española. Se promoverá la inversión en I+D, en educación, como mecanismo para incrementar el capital humano, y en infraestructuras, para eliminar así el déficit de dotaciones que tiene España.

Por otra parte, y de acuerdo con los compromisos del Gobierno, en el año 2002 se realizará una nueva reforma de la imposición directa en línea con la puesta en marcha en 1999. Los objetivos fundamentales de esta reforma serán, aparte de fomentar la equidad tributaria, favorecer las decisiones de ahorro e inversión y facilitar el aumento de la oferta de trabajo.

En el ámbito de los mercados de bienes y servicios, se seguirá avanzando en la línea de liberalización y flexibilización de la oferta, así como en favorecer la entrada o consolidación de operadores alternativos a los actualmente dominantes. Esta política de liberalización continuará siendo acompañada por una estricta vigilancia del cumplimiento de los principios de la política de defensa de la competencia, tanto en el ámbito de las conductas restrictivas como en el de las concentraciones empresariales.

Por otro lado, el área cuya reforma sigue siendo vital para la economía española es el mercado de trabajo. En este sentido, y en el ámbito del diálogo social, resulta esencial introducir las medidas necesarias para la modernización del mercado de trabajo español. Así, es imprescindible establecer un sistema de negociación colectiva que promueva una evolución salarial ajustada al comportamiento de la productividad a nivel micro y macroeconómico. Asimismo, es preciso tanto fomentar el desarrollo del trabajo a tiempo parcial, para aproximar la utilización de esta modalidad de contratación a la media europea, como reducir la todavía elevada temporalidad en el mercado de trabajo. A estos objetivos se añade el de apoyar adicionalmente y de manera diferencial la integración en dicho mercado de los colectivos de oferentes de trabajo más desfavorecidos, como las mujeres, los menos cualificados o los de edad avanzada. Se trata, por tanto, de incrementar la tasa de actividad de la economía española y de desarrollar un mercado laboral más eficiente, de forma que se potencie la competitividad de la economía española, su crecimiento y su capacidad de generación de empleo.

El conjunto de políticas mencionado se verá acompañado por medidas para el desarrollo adicional de los mecanismos de previsión social

complementaria, instrumento básico para la generación de ahorro a largo plazo, el desarrollo de los mercados de capitales y una evolución salarial que facilite la competitividad de la economía española.

La presente Actualización del Programa de Estabilidad comienza con una descripción de la evolución reciente de la economía española y del diseño de la política económica. A continuación se expone una proyección presupuestaria para el período 2001-2004 con base en un escenario macroeconómico prudente, que se complementa con un ejercicio de sensibilidad de las proyecciones presupuestarias en escenarios alternativos de crecimiento y de tipos de interés. Por último, se incorporan dos anexos: el primero relacionado con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el segundo relativo a las reformas estructurales adoptadas en los mercados de productos y de factores.

Esta Actualización del Programa de Estabilidad, el Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes, Servicios y de Capitales recientemente presentado en la UE 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 POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1999-2000

1. - La política económica

La entrada en la UEM el 1 de enero de 1999 culminó con éxito una etapa de la política económica española en la que el objetivo fundamental había sido la estabilización de las principales variables macroeconómicas y el logro del cumplimiento de los criterios de convergencia exigidos para la adopción del euro al iniciarse la tercera fase de la UEM. Al mismo tiempo, supuso un cambio fundamental en el contexto en el que se desarrollan las relaciones económicas en España.

En consecuencia, con la adopción del euro se inicia una nueva etapa de la política económica, en la que el objetivo principal de las autoridades económicas es avanzar con rapidez en el proceso de convergencia real en empleo y renta con los países más desarrollados de la UEM. Dado que en el marco de la moneda única la **política monetaria** es responsabilidad del Banco Central Europeo, los instrumentos disponibles para la consecución del citado objetivo de convergencia real son la política fiscal y las medidas de reforma estructural, encaminadas a introducir mayores grados de flexibilidad y competencia en la economía española.

Asimismo, es preciso señalar que una adecuada combinación de política económica resulta esencial en un entorno como el que se ha producido en estos últimos dos años, en el que el progresivo encarecimiento del petróleo, junto con la debilidad del euro respecto al dólar, ha supuesto un choque de oferta negativo que ha afectado a la economía española y al resto de miembros de la UE. La consecución de objetivos presupuestarios ambiciosos y la mayor flexibilidad de los mercados de productos y factores se configuran como elementos clave para afrontar los efectos del citado choque.

Desde el punto de vista de la **política fiscal**, desde 1996 la economía española desarrolla un exigente proceso de consolidación de las finanzas públicas, que se ha mantenido en los dos últimos años. Así, partiendo de un déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas del 2,6% en 1998, se pasó al 1,1% en 1999 y, previsiblemente, se cierre el año 2000 con un déficit del 0,3% del PIB. Esta fuerte reducción del déficit público permite superar los objetivos contenidos en la Actualización del Programa de Estabilidad presentado el pasado año.

Además, este proceso de consolidación presupuestaria ha sido compatible con, e incluso facilitado por, las reformas tributarias realizadas a lo largo de los últimos años, entre las que destaca la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), cuyo primer año de aplicación fue 1999. Estas reformas han permitido un incremento de la recaudación y una mejor gestión tributaria, además de promover el ahorro a largo plazo y la innovación tecnológica y de favorecer la internacionalización de las

empresas. En consecuencia, han constituido un elemento favorecedor del crecimiento, de la generación de empleo y del equilibrio presupuestario.

En concreto, la citada reforma del IRPF ha supuesto una reducción apreciable de la carga fiscal individual de los contribuyentes, con especial incidencia en aquellos de menores rentas, para los que esta disminución ha sido proporcionalmente más importante. Asimismo, se han reducido los tipos marginales para potenciar el ahorro, la inversión, la asunción de riesgos y la oferta de trabajo. Según las últimas estimaciones de que se dispone, la reforma ha supuesto una reducción de la carga fiscal entre 1999 y 2000 de, aproximadamente, un 0,8% del PIB, lo que, sin embargo, no ha impedido el progreso en la consolidación fiscal comentado.

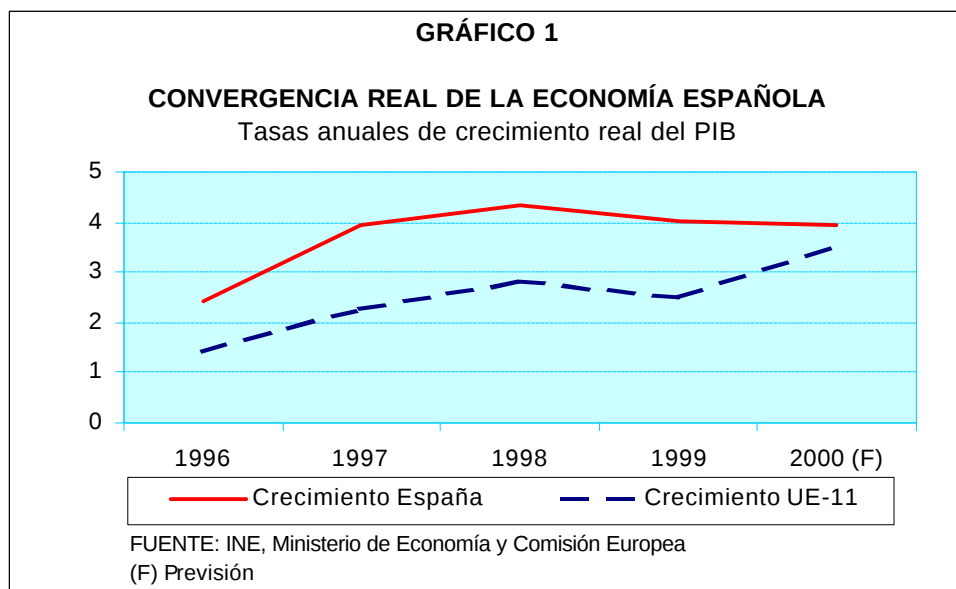
Simultáneamente, a lo largo de 1999 y 2000 se han seguido adoptando medidas de **reforma estructural** de los mercados de bienes, servicios y factores productivos para aumentar la flexibilidad y competitividad de la economía española. Así, se ha incrementado el grado de competencia en determinados sectores estratégicos, tanto por su naturaleza de generadores de *inputs* básicos para el resto de la economía como por su influencia decisiva en el impulso de la denominada sociedad del conocimiento, como los sectores eléctrico, de hidrocarburos o de telecomunicaciones (ver Anexo II).

Además, se ha reforzado la política de **defensa de la competencia** que, en un contexto de mercados europeos cada vez más integrados, se configura como una de las piezas fundamentales de que disponen las autoridades económicas nacionales para incrementar el grado de competitividad de sus economías.

Por último, conviene recordar que en el año 2000 comenzó la nueva ronda de negociaciones entre los agentes sociales para la reforma del **mercado de trabajo**. Desde el punto de vista del Gobierno, el objetivo de esta nueva fase de negociación es la modernización del mercado laboral, de manera que el crecimiento de la economía española continúe siendo intensivo en creación de empleo.

2. - Evolución de la economía española

El principal rasgo de la evolución de la economía española durante el pasado bienio ha sido el mantenimiento de un intenso crecimiento generador de empleo. En 1999, el **crecimiento real** de la economía española fue del 4%, tasa que probablemente se repetirá en el año 2000. Este fuerte crecimiento se tradujo en el mantenimiento de un importante diferencial, del orden de 1 punto, con respecto a la zona euro, lo que permitió continuar avanzando en el objetivo de la convergencia real con los países centrales de la zona euro.



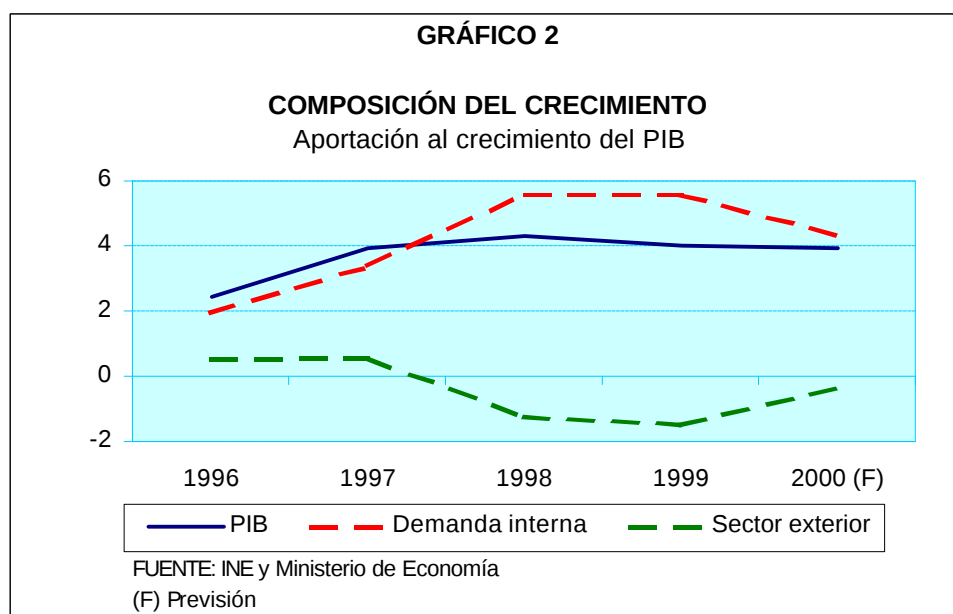
En 1999 y 2000 se observó, dentro del contexto de fuerte crecimiento, un cambio en su composición. Así, mientras que en el año 1999 el crecimiento se apoyó en gran medida en la demanda interna, que compensó la contribución negativa del sector exterior, a lo largo del año 2000 se pasó a una situación de crecimiento más equilibrado, con una progresiva ralentización de la demanda interna y una contribución del sector exterior menos negativa.

En efecto, en 1999 la **demanda interna** creció un 5,5%, apoyada por el dinamismo de sus dos componentes: el consumo y la inversión. No obstante, a lo largo del año 2000, la demanda interna mostró un comportamiento menos vigoroso, lo que equilibró las fuentes de crecimiento de la economía española.

El incremento del **gasto en consumo nacional** en 1999 se apoyó fundamentalmente en el crecimiento del consumo de las familias, que se mantuvo en los elevados niveles registrados en 1998. La reforma del IRPF, al implicar una reducción de las retenciones, dejó sentir sus efectos a lo largo de 1999, aumentando la renta disponible de las familias. Esta circunstancia, junto con la fuerte creación de empleo del ejercicio y los elevados niveles de confianza de los consumidores, explican la aceleración del consumo de los hogares en ese año.

En cambio, a lo largo de 2000 se produjo una moderación del crecimiento del consumo privado, que puede atribuirse a la progresiva internalización por parte de los agentes de la citada reforma fiscal. A ello se sumaron el aumento de los tipos de interés, los efectos del incremento de los precios del petróleo, unas tasas de creación de empleo más moderadas y la propia duración de la fase de expansión, que ha mejorado el nivel de equipamiento de las familias, circunstancias todas ellas que explican la mencionada desaceleración del consumo privado. Por su parte, el **consumo público** redujo significativamente sus tasas de crecimiento en 1999 y en 2000, en línea con los esfuerzos de consolidación fiscal del Gobierno.

El segundo gran componente de la demanda interna, la **formación bruta de capital fijo**, registró a lo largo del pasado bienio una cierta desaceleración en sus tasas de crecimiento. La evolución de sus componentes fue, sin embargo, divergente. Así, la inversión en construcción aceleró su crecimiento en 1999, posiblemente para compensar los menores niveles de inversión a principios de los años 90. No obstante, tras la fuerte expansión de los años 1998 y 1999, la construcción moderó su crecimiento en 2000, lo que parece mostrar los efectos del alza de los tipos de interés y del elevado nivel de inversión de los últimos años. Por su parte, la inversión en bienes de equipo moderó su crecimiento en ambos años, lo que puede explicarse por las elevadas tasas registradas en los años anteriores, los efectos del repunte de los tipos de interés ya citado y el cambio de expectativas asociado al encarecimiento de los precios del petróleo.



Entre los años 1999 y 2000 la demanda interna ha ido reduciendo progresivamente su contribución al crecimiento económico, lo que ha sido plenamente compensado por una menor detracción del **sector exterior**. La crisis de las economías emergentes, que se manifestó con especial dureza a partir del verano de 1998, y sus efectos sobre el crecimiento de los principales socios comerciales, supusieron una reducción de la tasa de

incremento de las exportaciones españolas en la segunda mitad de 1998 y, sobre todo, a lo largo de 1999. En consecuencia, la contribución del sector exterior al crecimiento del PIB en ese año se situó en el -1,5%.

Sin embargo, la mejora de la coyuntura internacional a partir de los últimos meses de 1999, la recuperación del crecimiento de las principales economías europeas, potenciada por la depreciación del euro, y la paralela reactivación del comercio internacional llevaron a un mayor crecimiento de las exportaciones. Esto, en un contexto de moderación del crecimiento de las importaciones, conducirá a que el año 2000 se cierre con una detracción del sector exterior del crecimiento del PIB en el entorno de 0,4 puntos, es decir, algo más de un punto menor que la de 1999.

Por su parte, la evolución de la **inflación** desde finales de 1998 refleja los efectos de la convergencia real y de factores exógenos, como el precio del petróleo, la debilidad del euro o el comportamiento de los precios de los alimentos no elaborados. No obstante, el diferencial con la media de la UEM se ha mantenido en el entorno de un punto porcentual.

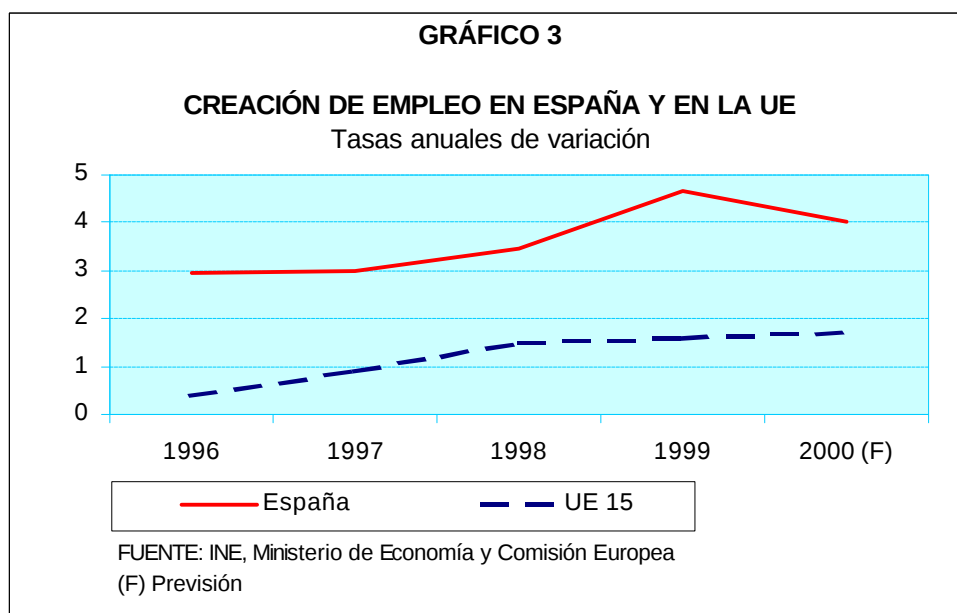
La creciente convergencia real de la economía española con la de los países centrales de la zona euro, que supone una aproximación de los precios españoles a los niveles de precios europeos, en general más elevados, influye en la inflación. Este proceso, que refleja la creciente integración de los mercados europeos, puede estar induciendo un diferencial de inflación mientras se aproximan los niveles absolutos de precios.

En cuanto al precio del petróleo, puede recordarse que, como consecuencia de la crisis internacional que alcanzó su punto máximo en la segunda mitad de 1998, dicho precio cayó en diciembre de ese año por debajo de los 10 \$/barril. En los últimos meses de 2000 dicho precio se llegó a situar por encima de los 30 \$/barril. Simultáneamente, la cotización del euro respecto del dólar pasaba de 1,2 €/€ a 0,85 €/€. La combinación de ambos factores supuso una multiplicación casi por cuatro del precio del petróleo en euros en menos de dos años.

Los **salarios** mantuvieron en 1999 la tónica de moderación que caracterizó 1998, lo que se reflejó en los aumentos salariales pactados en convenio colectivo y en los incrementos de los pagos por trabajador. No obstante, el año 2000 ha venido marcado por una interrupción de esta senda de moderación salarial.

Por su parte, el crecimiento del **empleo** se mantuvo en tasas muy significativas y a lo largo del bienio encontraron trabajo más de un millón de nuevos ocupados, con lo que la tasa de paro se situó en el 13,7% en el tercer trimestre de 2000. Así, en términos de creación de empleo España mantuvo un notable diferencial respecto al resto de países de la UE. En todo caso, para la continuidad del dinamismo en el mercado de trabajo resultará fundamental la moderación salarial, de manera que se evite que los efectos coyunturales derivados de la evolución de los precios del petróleo adquieran

naturaleza estructural a través de la negociación colectiva y del comportamiento de los salarios.



Finalmente, la **Balanza de Pagos** cerró 1999 con una necesidad de financiación exterior del 1,1% del PIB, que en 2000 se ampliará previsiblemente hasta el 2,3%, en buena medida como consecuencia del aumento del déficit comercial que en dicho año se deberá, al menos en un 80%, al citado encarecimiento del petróleo.

3. - Resultados presupuestarios

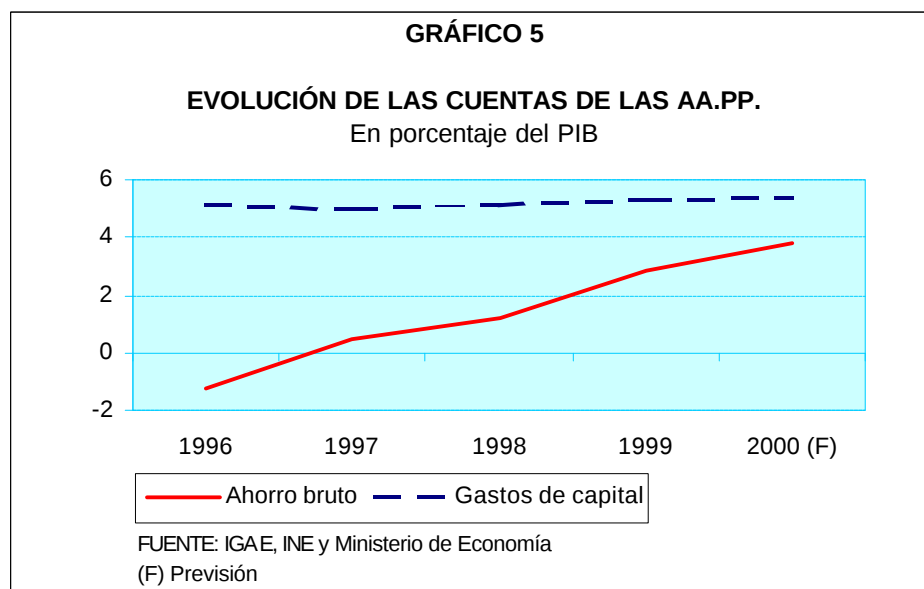
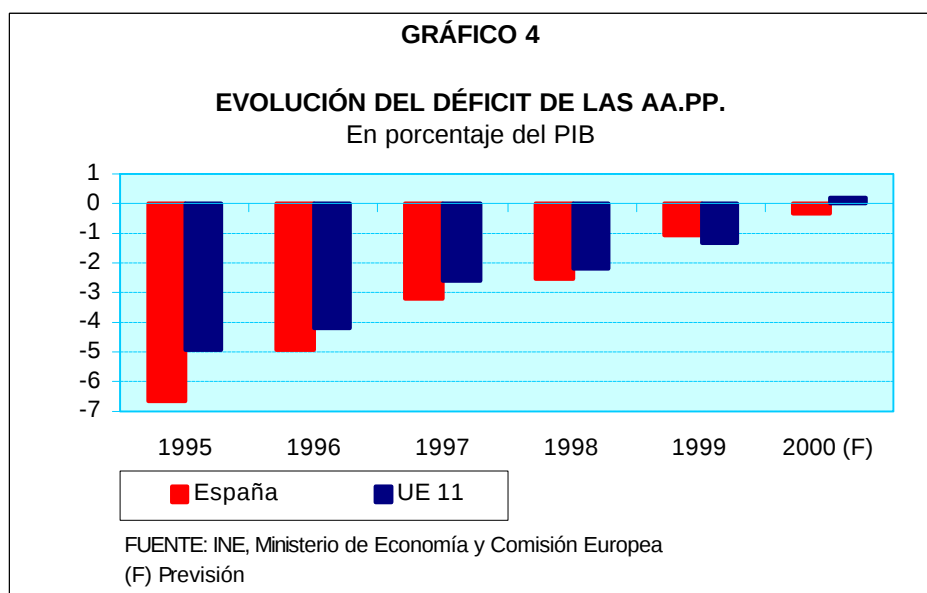
En los años 1999 y 2000 continúa el proceso de saneamiento de las finanzas públicas que, en 2001, conducirá a la eliminación del **déficit público**. En efecto, a lo largo de 1999 y 2000 se ha mantenido el proceso de reducción del déficit de las Administraciones Públicas, lo que ha hecho posible que la economía española entre en un nuevo escenario de equilibrio presupuestario.

- El gasto público tuvo un crecimiento moderado, con lo que su participación en el PIB se redujo en 1,4 puntos, del 42,1% al 40,7%, entre 1998 y 2000. En este proceso de consolidación fiscal, el gasto corriente ha soportado la mayor parte del ajuste, destacando la continuidad en los esfuerzos de contención del gasto de consumo final de las Administraciones Públicas. Simultáneamente, se mantuvieron elevados niveles de gasto en inversión, lo que refleja el compromiso del Gobierno de convergencia real con los países centrales de la UEM, que requiere aumentar las dotaciones de capital físico, humano y tecnológico.
- Los ingresos públicos se mantuvieron en el entorno del 40% del PIB, en un marco de reforma del IRPF. Diversos factores explican la mayor parte del crecimiento de los ingresos públicos: por una parte, las reformas tributarias, que han eliminado distorsiones, lo que ha tenido efectos favorables por el lado de la oferta de la economía; por otra, la buena coyuntura económica, que ha aumentado la actividad y la creación de empleo; y, por último, los esfuerzos para mejorar la gestión de la recaudación, que han hecho aflorar más ingresos.
- Como consecuencia del proceso de consolidación fiscal, el déficit público se redujo en 2,3 puntos en el pasado bienio, pasando del 2,6% del PIB en 1998 al 0,3% en 2000.

La progresiva reducción de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas permitió que en 1999 y en 2000 se mantuviera la tendencia (iniciada en 1996) de reducción de la ratio **deuda pública/PIB**, hasta un nivel estimado del 61,1% del PIB.

CUADRO 1 EVOLUCIÓN DEL OBJETIVO DE DÉFICIT PÚBLICO (en % del PIB)		
	1999	2000
Programa de Estabilidad 1998 - 2002	-1,6	-1,0
Programa de Estabilidad 1999 - 2003	-1,3	-0,8
Programa de Estabilidad 2000 - 2004	-1,1	-0,3
Ejecución presupuestaria (1)	-1,1	-0,3
(1) La ejecución presupuestaria de 1999 es provisional y la de 2000 una previsión.		
FUENTE: INE y Ministerio de Economía.		

La mejora del saldo presupuestario en los últimos años muestra los efectos de una combinación de factores: una política fiscal orientada a alcanzar el equilibrio presupuestario, tal como reflejan los distintos Programas de Estabilidad, y un mayor crecimiento que, junto con una ejecución presupuestaria rigurosa, han permitido mayores ingresos fiscales.



III. POLÍTICA ECONÓMICA Y PREVISIONES A CORTO Y MEDIO PLAZO 2001-2004

1. - Directrices de política económica

El principal objetivo económico del Gobierno es continuar avanzando rápidamente en la convergencia real con los países centrales de la UEM. Para ello, se mantendrá la combinación de políticas económicas seguida en años anteriores: una política fiscal centrada en la consolidación de las finanzas públicas y una ambiciosa política de reformas estructurales.

En el caso de la **política fiscal**, la total eliminación del déficit público en 2001 introduce un nuevo escenario en el que el equilibrio presupuestario será una característica permanente de las finanzas públicas en España.

Una vez eliminado el déficit y asumida por la sociedad española la importancia de mantener las cuentas públicas equilibradas, el énfasis en el diseño de la política fiscal se traslada a la creación de márgenes de maniobra para cumplir en todo momento los compromisos asumidos en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a la mejora de la calidad de las cuentas públicas y a garantizar la sostenibilidad futura de los sistemas de protección social. La política fiscal tiene una gran capacidad para afectar a la oferta tanto a corto como a medio plazo: a corto plazo mediante la racionalización y mejora del sistema impositivo; a medio y largo plazo mediante las adecuadas actuaciones para incrementar y mejorar las dotaciones de capital físico y humano de la economía española.

Con ello, se continúa avanzando en la línea de los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: la consecución de una posición financiera equilibrada que permita hacer frente a eventuales cambios de la coyuntura económica sin incurrir en déficit excesivos. Al mismo tiempo, se logra crear el margen de maniobra necesario para acometer una reforma de la imposición directa que reduzca la carga fiscal, con el fin de fomentar la equidad tributaria, favorecer las decisiones de ahorro e inversión y facilitar el aumento de la oferta de trabajo.

Por otra parte, alcanzado el equilibrio presupuestario, para el próximo cuatrienio se plantea una reforma estructural para el desarrollo de la política fiscal: la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (ver Anexo I).

Dicha Ley se aplicará a la Administración General del Estado, a la Seguridad Social, a las Administraciones Territoriales y a las empresas dependientes de esas Administraciones. Para todas estas entidades, la Ley establecerá el principio de equilibrio presupuestario, de modo que cada año cierren sus ejercicios con superávit o, al menos, en equilibrio. Si un ejercicio se cerrara con déficit, las Administraciones deberán justificar sus causas y presentar un plan a medio plazo para volver a una situación equilibrada o superavitaria. Igualmente, las empresas que registren pérdidas deberán presentar un plan que detalle cómo reequilibrarán sus cuentas.

El objetivo básico de este esquema es que, con carácter general, los presupuestos de las distintas Administraciones se liquiden con una situación equilibrada o superavitaria. De esta forma, se obliga a que los gestores de las distintas Administraciones, antes de asumir nuevos compromisos de gasto, examinen sus efectos sobre la sostenibilidad de su posición financiera a medio y largo plazo. Por tanto, esta Ley supondrá un mecanismo para limitar el crecimiento del gasto público, que vendrá determinado por la evolución previsible de los ingresos públicos.

Este estricto marco fiscal permitirá afrontar con éxito las necesidades que planteará la evolución demográfica en nuestro país, garantizando así la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo.

Por su parte, la política de **reformas estructurales** profundizará en la línea seguida en los últimos años, con el objetivo esencial de incrementar el grado de flexibilidad y de capacidad de respuesta de la economía española a un entorno internacional cambiante, lo que permitirá seguir aumentando el crecimiento potencial de la economía y, en consecuencia, garantizar mayores tasas de crecimiento económico de modo sostenido. Para ello será preciso continuar introduciendo mayores dosis de liberalización en los mercados de productos y factores y mantener una estricta política de defensa de la competencia que asegure el libre juego del mercado en los sectores liberalizados.

En el mercado de trabajo, y en el ámbito del diálogo social, se promoverán las medidas necesarias para su modernización, al objeto de incrementar la tasa de actividad de la economía y desarrollar un mercado laboral más eficiente. El objetivo principal es establecer un sistema de negociación colectiva que promueva una evolución salarial compatible con el comportamiento de la productividad. Además, se fomentará el desarrollo del trabajo a tiempo parcial para aproximar la utilización de esta modalidad de contratación a la media europea y se adoptarán medidas para reducir la temporalidad en el mercado de trabajo. Por último, se apoyará adicionalmente y de manera diferencial la integración en el mercado de trabajo de los colectivos de oferentes de trabajo más desfavorecidos, como las mujeres, los menos cualificados o los de edad avanzada.

2. - Previsiones macroeconómicas (escenario central)

El **contexto económico internacional** en que se enmarca esta Actualización del Programa de Estabilidad está en línea con las previsiones de los principales organismos económicos internacionales. Así, después del repunte del crecimiento del comercio mundial en 2000, en el año 2001 se espera un menor dinamismo de esta variable, así como una moderación en las tasas de crecimiento de las principales economías de la OCDE. En todo caso, el marco internacional estará sensiblemente influido por la evolución de tales economías y por los precios del petróleo.

Para el área euro se espera una suave ralentización de las tasas de crecimiento en 2001, así como una progresiva moderación de la evolución de los precios a medida que avance el año, tanto por una evolución más favorable de los precios del petróleo como por los efectos de la política monetaria. A partir del año 2002 es previsible que las principales economías del continente consoliden sus tasas de crecimiento.

En lo referente a la **economía española**, las previsiones apuntan también a una suave desaceleración de su tasa de **crecimiento**, pasando del actual 4% a un 3,6% en 2001 y situándose, en promedio, en el entorno del 3,2% anual para el período 2002-2004. En todo caso, las tasas de crecimiento previstas para ese período se encuentran en valores próximos al crecimiento potencial de la economía española y son compatibles con un crecimiento que no genera desequilibrios macroeconómicos.

La **demanda interna** mantendrá su actual perfil de desaceleración, creciendo al 3,9% en el año 2001 y al 3,3% anual entre 2002 y 2004. Esta evolución se explica por un comportamiento más moderado del **consumo de las familias**, debido al menor dinamismo de la creación de empleo y a la previsible recomposición de sus niveles de ahorro. Por su parte, el **consumo público** crecerá a tasas inferiores a las del PIB, como consecuencia del proceso de consolidación de las finanzas públicas.

En lo referente a la **formación bruta de capital fijo**, su crecimiento será ligeramente más moderado, debido a la menor pulsión del consumo, un entorno internacional con crecimientos más ralentizados y la consiguiente evolución menos expansiva de las exportaciones. No obstante, es preciso señalar que la inversión seguirá siendo la variable más dinámica de la demanda interna, dada la elevada rentabilidad de las empresas, el mantenimiento de los tipos de interés en niveles históricamente reducidos, la progresiva introducción de avances tecnológicos y la continuidad del proceso de convergencia real con los países centrales de la UEM.

CUADRO 2				
ESCENARIO MACROECONÓMICO 1999 - 2004				
(tasas medias de variación anual a precios constantes de 1995, en %)				
	1999 (P)	2000 (F)	2001 (F)	Media 2002-04 (F)
PIB Y AGREGADOS DE DEMANDA				
Gasto en consumo final nacional	4,3	3,4	2,9	2,6
- Gasto en consumo final nacional hogares (a)	4,7	4,0	3,4	2,8
- Gasto en consumo final de las AAPP	2,9	1,2	1,2	1,8
Formación bruta de capital	9,5	6,8	6,9	5,2
- Formación bruta de capital fijo	8,9	7,0	7,0	5,3
- Bienes de equipo y otros productos	8,7	5,5	8,0	6,2
- Construcción	9,0	7,9	6,5	4,8
Demanda interna	5,5	4,2	3,9	3,3
Exportación de bienes y servicios	6,6	9,9	8,8	8,4
Importación de bienes y servicios	11,9	10,5	9,5	8,1
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-1,5	-0,4	-0,4	-0,1
PIB	4,0	4,0	3,6	3,2
PRECIOS Y COSTES				
Deflactor del PIB	2,9	2,8	2,3	2,5
Deflactor del gasto en consumo final de los hogares	2,5	3,2	2,7	2,0
MERCADO DE TRABAJO (b)				
Empleo: variación en %	3,6	3,0	2,5	2,1
variación en miles (c)	507,9	438,9	382,8	978,0
OTRAS VARIABLES				
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo (d)	-1,1	-2,3	-2,7	-2,8
Tasa de paro (e)	15,9	14,2	12,7	9,5
(a) Incluye a las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares. (b) En términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. (c) La creación de empleo que se incluye como media 2002-2004 es la creación de empleo del período. (d) En % respecto al PIB. (e) Media anual en % de la población activa (EPA). La tasa que figura como media 2002-2004 es la correspondiente a 2004. (P) Provisional (F) Previsión. FUENTE: INE y Ministerio de Economía.				

Por su parte, la aportación del **sector exterior** al crecimiento dependerá en buena medida de la evolución del comercio mundial. La previsión de los organismos internacionales es de una ralentización en los próximos dos años, como consecuencia de las menores tasas de crecimiento del PIB de los países industrializados. En este contexto, es previsible que las exportaciones españolas experimenten incrementos más moderados. No obstante, la aportación del sector exterior al crecimiento será menos negativa debido al menor ritmo de crecimiento de las importaciones, fruto de la moderación del consumo nacional.

A pesar de la ligera ralentización del crecimiento, la economía española continuará creando **empleo** a ritmos todavía elevados, aunque más moderados, dado el previsible aumento de la productividad, fruto del esfuerzo de inversión realizado. Además, considerando tanto las actuales

tasas de actividad como la evolución reciente de la población activa, en los próximos años continuará produciéndose una intensa incorporación de personas al mercado de trabajo, lo que, no obstante, no impedirá que la tasa de desempleo mantenga su senda descendiente, situándose en el entorno del 9,5% en 2004.

Sin embargo, para el mantenimiento de una senda de crecimiento elevado e intensivo en empleo, la modernización del mercado de trabajo es esencial. En esta línea, la mejora del funcionamiento de la negociación colectiva, de manera que el comportamiento salarial se ajuste a la evolución de la productividad, constituye un elemento clave para garantizar una senda adecuada de los costes laborales unitarios.

Por último, en el campo de la **inflación** cabe esperar un retorno progresivo a tasas del orden del 2%, en línea con la definición de estabilidad de precios del Banco Central Europeo. La estabilización de los precios de la energía, la reducción de la presión de la demanda y la apreciación del tipo de cambio del euro son todos ellos factores que contribuirán a la moderación de las presiones inflacionistas.

3. - Proyecciones presupuestarias

En consonancia con las medidas de política económica ya señaladas, a lo largo de los próximos años se logrará la plena consolidación presupuestaria registrándose superávit a partir de 2002. Asimismo, se avanzará significativamente en la reducción del peso de la deuda pública en términos de PIB, alcanzando niveles inferiores al 60% a partir del ejercicio de 2001.

Respecto a los **ingresos públicos**, cabe señalar que, entre 2001 y 2004, registrarán un incremento medio anual del 5,8%, lo que permitirá una suave reducción de su participación en el PIB a partir de 2002. La moderada previsión de crecimiento de los ingresos públicos muestra que sería posible llevar a cabo nuevas reformas tributarias sin poner en riesgo los objetivos presupuestarios contenidos en el presente documento.

CUADRO 3							
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS							
(Contabilidad Nacional, SEC-95: tasas anuales de variación)							
	1999 (P)	2000 (F)	2001 (F)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)	Media 02-04 (F)
Total ingresos	8,2	7,9	6,4	6,1	5,1	5,5	5,6
Total gastos	4,4	6,0	5,5	5,6	4,9	5,4	5,3
- Gastos corrientes	3,6	5,6	5,0	5,3	4,6	5,1	5,0
- Gastos de capital	10,1	8,3	8,6	7,9	6,8	7,5	7,4
Formación Bruta de Capital Fijo	7,7	9,3	10,0	9,0	7,5	8,5	8,3
(P) Provisional (F) Previsión.							
FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía.							

Como ha venido sucediendo en el pasado, a lo largo del próximo cuatrienio (2001-2004) el ajuste fiscal recaerá esencialmente en el lado de los **gastos**, lo que permitirá continuar la trayectoria de reducción de su peso en términos de PIB. Dicha trayectoria vendrá reforzada por la citada Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que, como se expone en el Anexo I, introduce un estricto marco de actuación para garantizar que los presupuestos se liquiden con saldo superavitario o, al menos, en equilibrio. Ello contribuirá a moderar el crecimiento de los gastos y, en especial, de las partidas corrientes, dado el compromiso del Gobierno con la inversión pública.

- Así, los gastos corrientes se reducirán en el entorno de un punto porcentual con relación al PIB, lo que no será óbice para el mantenimiento de las prestaciones sociales en niveles superiores al 11,5% del PIB.

Respecto a los pagos por intereses, hay que comentar que comienza un período de moderado aumento por primera vez desde 1996. Esta evolución es el resultado de los aumentos de tipos de interés que se han producido desde finales de 1998. Sin embargo, hay tres factores

que hacen suponer que el crecimiento de estos pagos será bastante moderado en el período: a) las actuales expectativas de los mercados respecto a la evolución de los tipos de interés; b) el paso a una situación de superávit presupuestario; y c) la duración media de la deuda pública española, que ha aumentado en los últimos años y actualmente se sitúa por encima de los cinco años.

- La formación bruta de capital fijo por parte del sector público crecerá por encima del 8% de media anual en el período de referencia, en consonancia con la necesidad de la economía española de converger en términos reales con los principales países de la UEM.

CUADRO 4						
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
(Contabilidad Nacional, SEC - 95, % PIB)						
	1999 (P)	2000 (F)	2001 (F)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)
Total ingresos	40,0	40,4	40,6	40,6	40,4	40,3
Total gastos	41,1	40,7	40,6	40,4	40,1	40,0
- Gastos corrientes	35,8	35,4	35,1	34,8	34,4	34,2
- carga financiera	3,6	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
- Gastos de capital	5,3	5,4	5,5	5,6	5,7	5,7
- Formación Bruta de Capital Fijo	3,4	3,4	3,6	3,7	3,7	3,8
Cap. (+) / Nec. (-) financiación AA.PP.	-1,1	-0,3	0,0	0,2	0,3	0,3
Déficit AA.PP. Centrales	-0,9	-0,2	0,0	0,2	0,3	0,3
a) Estado y sus OO.AA.	-1,1	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
b) Administraciones Seguridad Social	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Déficit AA.PP. Territoriales	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda Bruta	63,3	61,1	58,9	56,6	52,8	49,6
Superávit primario	2,5	3,0	3,3	3,4	3,5	3,5
Ahorro bruto	2,9	3,8	4,3	4,6	4,8	5,0
(P) Provisional (F) Previsión.						
FUENTE: IGAE, INE y Ministerio de Economía.						

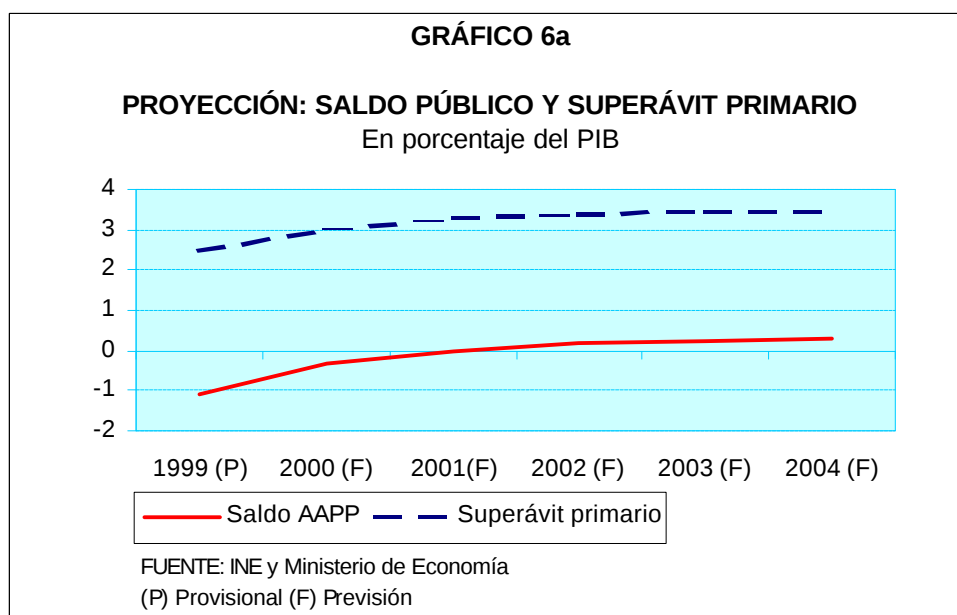
Esta ambiciosa política presupuestaria se traducirá entre 2000 y 2004, por un lado, en un aumento del ahorro bruto superior a un punto porcentual en términos de PIB, lo que permitirá financiar con holgura el importante programa de inversión pública; por otro, en un incremento del superávit primario de cinco décimas; y, por último, en una reducción del déficit corregido del ciclo y en un aumento del saldo estructural primario.

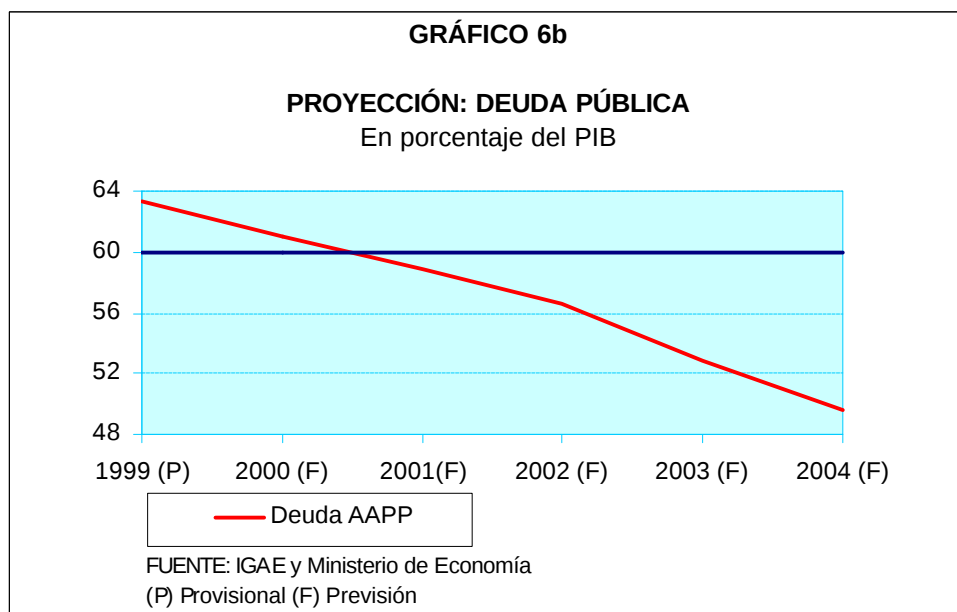
Adicionalmente, se crean las condiciones para garantizar la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo, puesto que la política fiscal expuesta permitirá continuar dotando el Fondo de Reserva y así hacer frente a los futuros compromisos en pensiones. En este ámbito, las negociaciones que finalizarán en el ejercicio de 2001 en el marco del Pacto de Toledo facilitarán asimismo adoptar las medidas necesarias para incrementar la citada sostenibilidad del sistema público de pensiones en el largo plazo. A ello se añadirán medidas destinadas a fomentar un mayor desarrollo de los sistemas de protección social complementaria.

Por otra parte, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria deberá influir también en la evolución del total de deuda pública. La Administración General del Estado deberá utilizar sus superávits para amortizar deuda pública. En el caso de la Seguridad Social, el buen comportamiento del empleo y las consecuencias de las mencionadas negociaciones del Pacto de Toledo permiten proyectar el mantenimiento de una situación superavitaria; de acuerdo con dicha Ley, estos superávits se destinarán prioritariamente a la dotación del Fondo de Reserva. Finalmente, las Comunidades Autónomas mantendrán el equilibrio presupuestario a partir del año 2001.

Con las hipótesis anteriores, el saldo presupuestario se equilibra en 2001, mientras que en los años sucesivos se alcanzan saldos superavitarios hasta el 0,3% del PIB en 2004. Esta sucesión de superávits en el período 2002-2004 contribuye a una reducción importante de la proporción deuda/PIB que pasa del 58,9% en 2001 al 49,6% en 2004.

Hay dos razones para valorar favorablemente esta reducción de la ratio deuda/PIB: supone un esfuerzo de solidaridad intergeneracional a favor de las generaciones futuras y, además, limita el efecto de un eventual aumento de los tipos de interés sobre el saldo presupuestario.





IV. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

1. - Escenario alternativo de crecimiento

Los objetivos de consolidación fiscal y de reducción del peso de la deuda pública sobre el PIB seguirían alcanzándose de modo razonable si se modificaran los supuestos macroeconómicos expuestos. Para comprobar esta afirmación, se ha realizado un ejercicio de análisis de la evolución macroeconómica y fiscal de la economía española en un escenario de crecimiento del PIB del 3,1% en 2001 y de un crecimiento medio del 2,7% en el trienio 2002-2004.

El escenario de crecimiento moderado describe una situación de ralentización de todos los componentes de la demanda interna y un contexto internacional en que el comercio mundial tiene un menor crecimiento que en el escenario central. En este marco, la evolución de la demanda interna llevaría a una ligera mejora de la contribución del sector exterior al crecimiento del PIB. En este nuevo escenario, el comportamiento de los precios y el crecimiento del empleo deberían ser más moderados que en el de base. Sin embargo, se reduciría la cifra de paro hasta niveles próximos al 10%.

CUADRO 5				
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: VARIABLES MACROECONÓMICAS				
(Tasa de variación anual, en %, salvo indicación en otro sentido)				
	1999 (P)	2000 (F)	2001 (F)	Media 02-04 (F)
ESCENARIO DE CRECIMIENTO CENTRAL				
PIB	4,0	4,0	3,6	3,2
Deflactor del PIB	2,9	2,8	2,3	2,5
Empleo (a)	3,6	3,0	2,5	2,1
Tasa de paro (b)	15,9	14,2	12,7	9,5
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo (c)	-1,1	-2,3	-2,7	-2,8
ESCENARIO DE CRECIMIENTO MODERADO				
PIB	4,0	4,0	3,1	2,7
Deflactor del PIB	2,9	2,8	2,3	2,2
Empleo (a)	3,6	3,0	2,0	1,6
Tasa de paro (b)	15,9	14,2	12,9	10,3
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo (c)	-1,1	-2,3	-2,6	-2,6
(a) En términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.				
(b) En % de la población activa. La tasa que se incluye como media del período 2002-2004 corresponde a 2004.				
(c) En % del PIB				
(P) Provisional (F) Previsión.				
FUENTE: INE y Ministerio de Economía.				

En este escenario de menor crecimiento, incluso con una reducción de 5 décimas de la tasa de crecimiento del PIB en 2001, respecto del escenario central, el firme compromiso de consolidación presupuestaria hará

que se alcance el equilibrio ese año. Este equilibrio deberá mantenerse el resto del período. De modo similar a lo previsto en el escenario de base, la mejora del saldo de las cuentas públicas en este escenario resulta de la reducción del peso del gasto público sobre el PIB. Esta reducción afectará principalmente a los gastos corrientes, pues se prevé que continúe creciendo la participación de la Formación Bruta de Capital Fijo en el PIB durante todo el período.

CUADRO 6						
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
(Contabilidad Nacional, SEC-95: % del PIB)						
	1999 (P)	2000 (F)	2001 (F)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)
ESCENARIO DE CRECIMIENTO CENTRAL						
Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.	-1,1	-0,3	0,0	0,2	0,3	0,3
Deuda Pública	63,3	61,1	58,9	56,6	52,8	49,6
ESCENARIO DE CRECIMIENTO MODERADO						
Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.	-1,1	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda Pública	63,3	61,1	59,2	57,4	54,3	51,8
(P) Provisional (F) Previsión.						
FUENTE: INE y Ministerio de Economía.						

En esta situación, el ahorro bruto del sector público seguiría aumentando, lo que permite financiar holgadamente un importante programa inversor. Este comportamiento incidiría positivamente sobre la necesidad de financiación de la economía española respecto del resto del mundo. Finalmente, incluso en este supuesto de menor crecimiento, el peso de la deuda respecto del PIB se situará por debajo del 60% en el año 2001.

2. - Análisis de sensibilidad de tipos de interés

Para valorar la sensibilidad de los objetivos presupuestarios frente a variaciones de los tipos de interés, se han construido dos escenarios alternativos. En ellos se considera un desplazamiento paralelo de la curva de tipos de interés para el período 2001-2004, elevándose o descendiendo un punto porcentual respecto a la hipótesis de tipos sobre la que se ha elaborado el escenario central.

En el cuadro siguiente se comparan la evolución de la capacidad de financiación y de la Deuda de las Administraciones Públicas en los escenarios de tipos elevados, central y reducidos. Como puede verse, incluso frente a una subida sustancial de los tipos en todos los plazos, en el año 2001 se seguirá alcanzando el equilibrio presupuestario y también se reducirá la proporción deuda pública sobre el PIB por debajo del 60%. En el resto del período se registrarían superávits y el peso de la deuda continuaría descendiendo.

V. CONCLUSIÓN

En la presente Actualización del Programa de Estabilidad se presenta un escenario macroeconómico prudente en el que las tasas previstas de crecimiento a medio plazo toman como referencia el crecimiento potencial de la economía española puesto de manifiesto durante los últimos años.

En este escenario, los objetivos presupuestarios cobran especial relevancia, por lo que la política fiscal se mantiene como un pilar básico en el diseño de la política económica, en particular, a través de las siguientes medidas:

- Aprobación de una Ley General de Estabilidad Presupuestaria que supondrá la introducción de una cultura de equilibrio de las finanzas públicas que abarca a todos los ámbitos de las Administraciones.
- Aplicación de los superávits de la Seguridad Social a la dotación del Fondo de Reserva, lo que conduce a que éste alcance al final del periodo un volumen superior al 1% del PIB.
- Mantenimiento del esfuerzo inversor público, de tal forma que tales gastos de inversión ganen peso en relación con el PIB.
- Generación del margen de maniobra necesario para la puesta en marcha de una nueva reforma de la imposición directa que se llevará a cabo en 2002 y cuyos efectos serán visibles en 2003 y 2004, con una reducción acumulada de la presión fiscal de 3 décimas.
- Reducción del déficit estructural y de la ratio deuda/PIB que garantice que la política fiscal se sitúa dentro de los márgenes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y permita hacer frente a retos futuros como el envejecimiento de la población.
- Reducción del peso del gasto público corriente en el PIB, manteniendo, no obstante, las políticas sociales.

En definitiva, en el diseño de la política fiscal se ha conjugado el objetivo de estabilidad presupuestaria con el mantenimiento de una elevada cobertura social y una importante inversión en infraestructuras, así como con la generación de un margen de maniobra suficiente para acometer una nueva reforma de la imposición directa. Se trata, en última instancia, de crear un marco de sostenibilidad presupuestaria que reduzca las cargas de generaciones futuras.

Este importante pilar de la política económica del Gobierno español se complementa con la profundización en las reformas estructurales. Así, en

lo relativo a los mercados de bienes y servicios se mantiene el impulso liberalizador, con la adopción de medidas que refuercen la competencia en una serie amplia de sectores, con especial hincapié en áreas clave como el energético y el de las telecomunicaciones. En el mercado de capitales, el principal objetivo es el desarrollo de mercados y de instrumentos necesarios para el progreso de las PYMES y de la sociedad del conocimiento.

La reforma del mercado de trabajo, en el ámbito del diálogo social, se considera un elemento esencial para la economía española, siendo especialmente relevantes el refuerzo de las medidas que mejoran la formación y la inserción social, particularmente de los colectivos más desfavorecidos; el establecimiento de una estructura de negociación colectiva que permita una evolución salarial coherente con el comportamiento de la productividad; y la adopción de las medidas necesarias para incrementar el peso del trabajo a tiempo parcial y reducir la temporalidad.

En definitiva, con el presente diseño de la política económica se pretende garantizar la continuidad de la actual fase expansiva, avanzando en el proceso de convergencia real con los países centrales de la UEM e incrementando los niveles de bienestar de la sociedad española.

ANEXO I: LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Uno de los ejes fundamentales de la Actualización del Programa de Estabilidad para el período 2000-2004 va a ser la continuidad de la disciplina fiscal que permita, tras el equilibrio presupuestario de 2001, consolidar una senda de superávit a medio plazo en el conjunto de las Administraciones Públicas.

El elemento fundamental que va a garantizar esta disciplina es la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo anteproyecto se encuentra en tramitación, y que constituirá el instrumento normativo que va a sentar las bases de esta nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas en España.

De hecho, la consolidación fiscal y la liberalización de la economía han sido las piezas claves que han puesto en marcha un nuevo modelo de crecimiento económico estable y generador de empleo que ha permitido que España entre como socio fundador en la UEM.

Es más, la estabilidad presupuestaria adquiere una especial relevancia en el marco de la UEM, en la que, desde el 1 de enero de 1999, la política monetaria común viene dictada por las condiciones de estabilidad y crecimiento económico del área del euro en su conjunto, sin que el BCE pueda tener en cuenta las peculiaridades o los requerimientos de carácter regional.

Por ello, nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica, fundamentalmente la política presupuestaria y las políticas estructurales, para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única.

Sin embargo, en una Unión Monetaria, la desaparición del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de estabilización macroeconómica y en ausencia de plena flexibilidad de precios y salarios y de movilidad del factor trabajo como mecanismos de ajuste, la política fiscal adquiere una primordial relevancia, ya que se convierte en el instrumento de corto plazo de que disponen los gobiernos para compensar las posibles discrepancias cíclicas que puedan surgir o los shocks asimétricos de demanda. La tentación de utilizar la política presupuestaria de forma discrecional con fines estabilizadores es pues elevada en una unión monetaria, así como las ineficiencias que los déficit públicos generados en un país pueden provocar al resto de los países de la Unión.

De ahí que la interdependencia que se deriva de la UEM haga necesario algún tipo de coordinación de las políticas fiscales, idea que se ha plasmado en las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin las cuales la independencia en el manejo de la política

monetaria no se considera suficiente para garantizar la credibilidad del objetivo de estabilidad de precios.

Con esta norma, pionera en la zona euro, se trata de dar rango de ley al cumplimiento de las obligaciones presupuestarias derivadas de nuestra incorporación a la moneda única, así como de crear credibilidad como factor esencial en la disciplina presupuestaria.

Al mismo tiempo, al ser España un país fuertemente descentralizado, con esta norma se trata de corresponsabilizar a todas las Administraciones Públicas con este objetivo básico de nuestra política económica, la estabilidad presupuestaria, pieza clave que permitirá prolongar el nuevo modelo de crecimiento económico, estable y generador de empleo.

Por ello, la futura Ley General de Estabilidad Presupuestaria afectará a todas las Administraciones Públicas, al Estado, a las Administraciones Territoriales y a la Seguridad Social y a todas las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público de aquéllas dependientes.

Ahora bien, el modo en que la Ley se aplicará a cada uno de los sujetos comprendidos en su ámbito subjetivo de aplicación es distinto en función de su naturaleza, régimen jurídico y del alcance de su respectiva autonomía.

Así, el principio de autonomía financiera que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas obliga a que la futura Ley, una vez definido con carácter básico el objetivo común a todas las Administraciones Públicas de adoptar un marco de estabilidad presupuestaria, deje a éstas la capacidad de adoptar las medidas normativas y organizativas necesarias para alcanzarlo, dejando igualmente a éstas la responsabilidad de decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos. Se reconocen asimismo las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera para establecer los mecanismos de coordinación presupuestaria y de seguimiento necesarios.

De igual modo, por los motivos anteriormente expuestos, el objetivo de estabilidad se define de forma diversa en función de que se trate de las Administraciones Públicas o del resto de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Así, en el caso de las Administraciones Públicas, el principio de estabilidad presupuestaria implica la elaboración y ejecución de los presupuestos en un marco de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, mientras que en el caso de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público de ellas dependientes, el objetivo de estabilidad presupuestaria se entiende como su contribución al equilibrio presupuestario de las Administraciones de que dependen, a través de una gestión sana orientada a la obtención de beneficios adecuados a su objeto social.

Se define así el principio de estabilidad presupuestaria de forma más estricta que en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien también se admiten situaciones de déficit que, en cualquier caso, tendrán un carácter excepcional, serán de obligada justificación y requerirán la elaboración de un plan a medio plazo para su corrección.

Al principio de estabilidad presupuestaria, se unen tres principios más: plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En lo sucesivo, la primera fase del proceso de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones Públicas se iniciará en el primer cuatrimestre de cada ejercicio con la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones Públicas, que deberá ser sometido a las Cortes Generales para su debate y aprobación.

Por lo que respecta al sector público estatal, esta Ley introduce dos novedades que provocarán una modificación en los procedimientos presupuestarios del Estado. Por un lado, se fijará un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados. En segundo lugar, se establecerá un “Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria” con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Esta medida constituye un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las normas que aseguran la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria permiten compatibilizar el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera que nuestro ordenamiento jurídico les atribuye, para lo cual serán ellas las que adopten las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas.

En cuanto a las Corporaciones Locales, la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, informará sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que hayan sido establecidos por el Ministerio de Hacienda.

En definitiva, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria va a suponer el compromiso de todas las Administraciones con la disciplina del gasto, la creación de instituciones presupuestarias eficaces y modernas y la creación de instituciones con competencias de estabilidad y control presupuestario para hacer compatible las decisiones de los entes subcentrales con los compromisos globales contraídos en el ámbito de la UEM.

ANEXO II: REFORMAS ESTRUCTURALES

Las reformas estructurales resultan esenciales para que España supere con éxito los retos a los que se enfrenta. Por una parte, es necesario garantizar la continuidad del período de expansión económica intensiva en empleo y con estabilidad macroeconómica, característico de los últimos años, consiguiendo con ello seguir avanzando en el proceso de convergencia real con los países centrales de la UEM.

Por otra parte, se deben cumplir los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa y permitir que el desarrollo de la sociedad del conocimiento haga que la economía española sea altamente competitiva en el actual contexto globalizado y de constante cambio tecnológico.

Por último, la pertenencia de la peseta al euro conduce a que las reformas estructurales sean uno de los instrumentos principales de política económica. El tipo de cambio ya no puede ser utilizado para corregir las pérdidas de competitividad frente a los principales socios comerciales, y la política monetaria se diseña en función de las condiciones del conjunto de la zona del euro.

Por todo ello, el Gobierno español ha otorgado una particular importancia a las reformas estructurales y ha emprendido una estrategia global, incidiendo tanto en cuestiones estructurales de las finanzas públicas (ver Anexo I) como en la mejora del funcionamiento de los mercados de productos y de factores. A continuación se resumen las principales medidas adoptadas en este último ámbito.

I. MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS

Entre las medidas que se han adoptado en los mercados de bienes y servicios, destacan las que afectan a los mecanismos de defensa de la competencia y a los sectores de red.

Los sectores de red son particularmente importantes, en la medida en la que en unos casos proveen *inputs* esenciales en el proceso productivo, como por ejemplo el sector energético, y, en otros casos, son determinantes para el desarrollo de la sociedad del conocimiento, como las telecomunicaciones.

Las medidas adoptadas se han diseñado para alcanzar una mayor competencia en dichos sectores, principalmente mediante la mejora de la estructura del mercado. Básicamente, se ha avanzado en la separación entre propietarios de la infraestructura de la red y operadores o comercializadores, y se han mejorado las condiciones de acceso a las redes. Adicionalmente, se han establecido limitaciones a la expansión de los operadores dominantes. Por último, se ha incrementado la competencia

mejorando las posibilidades de elección del consumidor, gracias a su mayor información y libertad de elección de proveedor.

Además, se ha llevado a cabo una serie de medidas que mejoran el funcionamiento de un número amplio de sectores, introducen un marco fiscal favorable a las PYMES y fomentan el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Telecomunicaciones

En telefonía fija se estableció el 1 de enero de 2001 como fecha tope para abrir el acceso al bucle local y se obligó al operador dominante a facilitar antes del 15 de noviembre de 2000 la selección de operador alternativo sin necesidad de marcar prefijo para las llamadas locales completándose así las obligaciones asumidas en el pasado de facilitar la selección de operador alternativo en llamadas de larga distancia y fijo-móvil.

Además, se incrementaron las exigencias de información contable a los operadores dominantes de telefonía fija y móvil y se ha establecido un nuevo marco tarifario de precios máximos para los servicios prestados por el operador dominante (price-cap). Así, por ejemplo, en el periodo 2001-2002, el conjunto de los precios del servicio telefónico fijo y las llamadas fijo-móvil deberán reducirse, al menos, en el IPC-9 e IPC-8, respectivamente.

En telefonía móvil se estableció la portabilidad numérica para todos los operadores a partir del 8 de octubre de 2000, se concedieron cuatro licencias de UMTS y se ha decidido otorgar dos licencias adicionales de telefonía GSM.

Electricidad

Los límites impuestos a la expansión de los operadores dominantes en generación de electricidad son los siguientes: el grupo eléctrico cuya participación en la potencia total supere el 40% del mercado no podrá aumentar su capacidad durante los próximos cinco años; el límite será de tres años si dicha participación se sitúa entre el 20 y el 40%.

Se permite a los grandes consumidores cualificados el acceso a las redes de transporte con unas tarifas de acceso que se reducen en torno al 10% y se ha adelantado en cuatro años (hasta 2003) el calendario para acceder a la condición de consumidor cualificado (cuatro años antes que lo exigido por la Directiva comunitaria).

Gas natural

En gas, se ha designado a ENAGAS (propietario de la red básica de gas natural) como gestor técnico del sistema de gas natural y se ha establecido el máximo del 35% para la participación por cualquier empresa o grupo de empresas en el capital de ENAGAS.

Además, se han impuesto limitaciones al actual monopolista: a) se establece que a partir de 2003 ningún operador podrá tener una cuota de mercado superior al 70%; y b) se adelanta en tres años (al 2005) el período transitorio para mantener el actual derecho exclusivo de distribución de gas natural en determinadas áreas geográficas. Por otra parte, se asignará el 75% del contrato de gas natural procedente de Argelia a ENAGAS y el 25% restante a comercializadores para su venta a consumidores cualificados.

Hidrocarburos líquidos

En hidrocarburos líquidos se ha establecido un máximo del 25% para la participación en el capital o en los derechos de voto de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), la empresa propietaria de la red de oleoductos y de las instalaciones de almacenamiento. Además, la máxima participación combinada en el capital o en los derechos de voto en CLH de todas las empresas con capacidad de refino en España será del 45%.

Adicionalmente, se aumenta la competencia en la comercialización con las siguientes medidas: a) se facilita la instalación de puntos de venta adicionales en lugares clave, por ejemplo, en las grandes superficies; b) los operadores al por mayor de productos petrolíferos cuyo número de instalaciones para suministro de vehículos en el mercado sea superior al 30% del total nacional no podrán aumentar dicho número durante un período de cinco años; y c) si la cuota de mercado de estos operadores está entre el 15 y el 30%, el límite a la expansión durará tres años.

Por último, los titulares de las estaciones de servicio y los operadores al por mayor, respecto a su red de distribución, deberán suministrar información periódica al Ministerio de Economía sobre los precios de venta al público. Esta información se hará pública con acceso desde red fija o móvil de telecomunicaciones para que los consumidores estén perfectamente informados del mejor precio disponible.

Otros sectores

Además, se han eliminado barreras a la competencia en un número amplio de sectores. A continuación se señalan las medidas más relevantes:

- o Se amplían los horarios comerciales: a) el número de horas semanales por encima de las cuales las Comunidades Autónomas pueden regular la apertura en días laborables se aumenta de 72 a 90; b) se amplía gradualmente (un día cada año) el número de domingos y días festivos en que las grandes superficies comerciales pueden abrir, desde los 8 precedentes hasta los 12 en 2004; y c) se otorga la libertad plena de horarios y días de apertura para las tiendas pequeñas y medianas.
- o Profundizando en la colegiación única, se ha eliminado la posibilidad de que los Colegios Profesionales establezcan normas de habilitación

y condiciones económicas a los profesionales que quieran ejercer en un territorio distinto al de su colegiación.

- o Se introduce competencia en la actividad de la inspección técnica de vehículos, reemplazando la exigencia de concesión administrativa por autorización y estableciendo el carácter de máximas a las tarifas reguladas por las Comunidades Autónomas.
- o Se liberalizan totalmente los descuentos que los distribuidores minoristas pueden hacer sobre los precios fijados por las editoriales y los importadores en la venta al público de libros escolares.
- o En fe pública, entre otras medidas, se introduce la posibilidad de que los Notarios apliquen descuentos de hasta el 10% y se liberaliza el arancel para los documentos superiores a una determinada cuantía.
- o Se establecen máximos absolutos para los márgenes de las oficinas de farmacia y distribuidores farmacéuticos y se permite aplicar descuentos de hasta el 10% en las especialidades farmacéuticas publicitarias.
- o En el ámbito del transporte de pasajeros por carretera, se ha disminuido el plazo de las concesiones de líneas regulares de transporte de viajeros por carretera de uso general, para pasar de un período entre 8 y 20 años a uno entre 6 y 15 años.

Defensa de la competencia

Se ha adoptado una serie de medidas que refuerzan los mecanismos de control de concentraciones, entre las que destacan la suspensión cautelar de las concentraciones y la reducción del plazo máximo de resolución de expedientes de seis a cuatro meses.

Adicionalmente, para evitar que la presencia de intereses cruzados en los mercados de reciente liberalización dé lugar a comportamientos coordinados, a un mismo accionista se le impide ser miembro de más de un Consejo de Administración y se establecen límites a las participaciones cruzadas en más de un operador principal. Concretamente, si un accionista tiene una participación superior al 3% en el capital de más de un operador, sólo podrá ejercer los derechos de voto correspondientes a dicho exceso en un único operador.

Promoción de la sociedad del conocimiento

Se han realizado esfuerzos sustanciales para apoyar la investigación científica, el desarrollo y la innovación tecnológica y la internacionalización de las empresas, mediante la concesión de nuevos incentivos fiscales. Igualmente, se ha aprobado el nuevo Plan Nacional sobre I+D+I para el período 2000-2003 y se ha creado el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Barreras administrativas y fiscales a la iniciativa empresarial

Por una parte, los trámites administrativos a realizar por las empresas se han simplificado, incidiendo en cuestiones laborales, fiscales y registrales. Además, continúa progresando el proyecto de “la ventanilla única empresarial”.

Por otra parte, se ha disminuido la fiscalidad de las PYMES, ampliándose de 1,5 a 3 millones de euros (500 millones de pesetas) el límite del volumen de negocio exigido para poder beneficiarse del régimen fiscal especial de PYME.

Otras reformas

Se pueden destacar las iniciativas emprendidas para aumentar la oferta de suelo urbanizable y racionalizar el uso del agua. En referencia al suelo, lo más destacable es la limitación del poder discrecional de las Corporaciones Locales en la clasificación del suelo urbanizable. Respecto al agua, se ha remitido al Consejo Nacional del Agua el borrador del Plan Hidrológico Nacional con objeto de alcanzar el máximo consenso en las reformas a realizar.

II. MERCADO DE CAPITALES

En los mercados de capitales y en los servicios financieros se ha adoptado una serie de iniciativas legales para permitir el desarrollo de los mercados y apoyar al ahorro y a la PYME. Entre estas destacan las siguientes:

- o Por una parte, las medidas introducidas para facilitar la financiación de las PYMES mediante recursos propios. En primer lugar, se crea el Nuevo Mercado, un segmento de negociación bursátil especializado en empresas que pertenecen a sectores tecnológicamente punteros con alto potencial de crecimiento. En segundo lugar, se mejoran los incentivos fiscales a la actividad de capital riesgo. Por último, se crean las instituciones de inversión colectiva en valores que no cotizan en mercados organizados.
- o Por otra parte, se ha rebajado de dos a un año el período de generación de ganancias patrimoniales para disfrutar del tipo fijo de gravamen, y se ha reducido éste del 20 al 18%.
- o Por último, se ha impuesto la obligación a las entidades financieras de informar en los préstamos hipotecarios del derecho del prestatario de elegir tasadora, gestora, aseguradora y notario.

III. MERCADO DE TRABAJO

En el mercado de trabajo se han adoptado varias iniciativas. Unas se han reflejado en el Plan de Empleo, e inciden principalmente en aspectos de formación, reinserción social, iniciativa empresarial y mejora de los colectivos más desfavorecidos. Otras están en fase de negociación entre los agentes sociales y tratan de introducir las necesarias reformas en el funcionamiento del mercado que permitan mejorar la calidad en el empleo, reducir la temporalidad, potenciar el uso del contrato a tiempo parcial y perfeccionar los mecanismos de negociación colectiva.