

**ACTUALIZACION DEL PROGRAMA
DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA**

2002 - 2006

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA.....	5
II. POLÍTICA ECONÓMICA, SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS	7
1. Política económica.....	7
2. Evolución de la economía española 2001–2002.....	10
3. Previsiones a corto y medio plazo 2003–2006: escenario central.....	14
III. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS	19
1. Directrices de política fiscal.....	19
2. Resultados presupuestarios.....	22
3. Proyecciones presupuestarias.....	23
IV. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	27
1. Pensiones.....	28
2. Gasto sanitario.....	30
3. Dependencia.....	31
4. Otros ámbitos de actuación.....	32
5. Proyecciones a largo plazo de las finanzas públicas.....	33
V. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD.....	37
1. Escenarios alternativos de crecimiento.....	37
2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés.....	38
3. Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad	40
VI. CUESTIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	41
VII. CONCLUSIÓN.....	42

ANEXOS	Página
ANEXO 1:	
LA REFORMA DEL IRPF	44
ANEXO 2:	
EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS	
LOCALES	48
ANEXO 3:	
LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO	51
ANEXO 4:	
REFORMAS ESTRUCTURALES.....	54
I. Mercados de bienes y servicios.....	54
II. Mercados de capitales	59
III. Otras reformas	59
ANEXO 5:	
MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE A LOS	
EFFECTOS DE LA CATÁSTROFE ECOLÓGICA PROVOCADA POR	
EL PETROLERO “PRESTIGE”	62

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Página

I. CUADROS

1. Supuestos básicos.....	14
2. Escenario macroeconómico.....	16
3. Ingresos y gastos públicos.....	23
4. Administraciones Públicas.....	24
5. Cambios en el nivel de deuda.....	26
6. Sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.....	33
7. Escenarios demográficos.....	35
8. Análisis de sensibilidad: Variables macroeconómicas.....	37
9. Análisis de sensibilidad: Resultados presupuestarios.....	38
10. Análisis de sensibilidad: Tipos de interés.....	39
11. Diferencia con Actualización previa del Programa de Estabilidad	40

II. GRÁFICOS

1. Convergencia real de la economía española.....	10
2. Composición del crecimiento.....	11
3. Diferencial de precios España-UEM.....	13

I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Esta Actualización del Programa de Estabilidad se presenta en el marco de los ejercicios de supervisión multilateral que anualmente realiza la Unión Europea (UE). El objetivo último de su presentación es facilitar la coordinación de las políticas económicas, que resulta especialmente relevante en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Esta Actualización recoge la evolución reciente y las perspectivas de evolución a medio plazo de la economía española y establece, en ese marco, el diseño de la política económica en general y de la política fiscal en particular.

Tras cuatro años de crecimiento a tasas del 4%, durante el bienio 2001–2002 la economía española experimentó una desaceleración, resultado de un contexto exterior poco favorable y de la ralentización de la demanda interna. Sin embargo, durante estos dos años España ha continuado su proceso de **convergencia real** con los países europeos más avanzados, gracias al mantenimiento de un diferencial positivo de crecimiento con respecto a la media de la UEM. Esto supone romper con la tendencia de la economía española de ciclos anteriores, en los que crecía por encima de la media europea en las fases expansivas pero sufría de forma diferencial las fases contractivas, perdiendo terreno en materia de convergencia con los niveles de renta y empleo de la UE.

Las **perspectivas económicas** a medio plazo prevén la recuperación del crecimiento en las principales áreas económicas del mundo. En este entorno internacional más favorable, se prevé que España registrará tasas de crecimiento económico cercanas al 3% en los próximos años.

En este contexto, la **política económica** española seguirá estando orientada al cumplimiento de su objetivo fundamental: seguir avanzando en la convergencia real con los países más avanzados de la UE. La estrategia de política económica para alcanzar este objetivo se basa en dos pilares fundamentales: el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el incremento de la capacidad de crecimiento a largo plazo de la economía. En el ámbito de la UEM, España dispone básicamente de dos instrumentos de política económica para alcanzar este objetivo: la política fiscal y la política de reforma estructural de los mercados de productos y de factores.

La **política fiscal** tiene un planteamiento de medio plazo orientado a favorecer el crecimiento económico y apoyar la estabilidad macroeconómica a través de un firme compromiso con el rigor presupuestario. Dentro de este marco, la política fiscal es sensible a las variaciones en el nivel de actividad del conjunto de la economía, pero siempre sin comprometer el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo. En consecuencia, las proyecciones presupuestarias que se presentan en esta Actualización del Programa de Estabilidad prevén el mantenimiento de saldos equilibrados en los próximos años y ligeramente superavitarios al final del periodo de proyección. Esta estabilidad

presupuestaria será, además, compatible con una profunda reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que entrará en vigor el 1 de enero de 2003 y que supondrá para los contribuyentes un ahorro fiscal de 3.600 millones de euros.

En materia de **reforma estructural**, se seguirá prestando una especial atención a la liberalización e incremento de la competencia en los mercados de productos y factores. En el ámbito del mercado de trabajo, se avanzará en la aplicación de las más recientes reformas. Dentro de los mercados de productos, la prioridad seguirá siendo la apertura y el aumento de competencia en las industrias de red, que son suministradores de inputs básicos para la economía y fundamentales en el desarrollo de la Sociedad de la Información. Además, se seguirá apoyando la iniciativa empresarial, las actividades de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica y la protección del medio ambiente.

El presente documento se ha elaborado siguiendo el Código de Conducta sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad o de Convergencia, aprobado por el Consejo ECOFIN en julio de 2001.

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

Por último, es preciso mencionar el impacto económico, social y medioambiental de la catástrofe ecológica provocada por el hundimiento del petrolero "Prestige" frente a las costas de Galicia que está afectando a varias Comunidades Autónomas (CC.AA.). No obstante, las proyecciones presupuestarias de los próximos ejercicios que aparecen en esta Actualización no recogen las actuaciones y programas que se están diseñando y aprobando para hacer frente a los efectos del desastre medioambiental.

II. POLÍTICA ECONÓMICA, SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS

1. Política económica

La política económica del Gobierno de España se ha orientado al cumplimiento de un **objetivo fundamental**: seguir avanzando en la convergencia real con los países más avanzados de la UE. Esta meta ha inspirado la acción y las decisiones de política económica a lo largo de los últimos años.

La estrategia para alcanzar este objetivo se basa en dos elementos básicos: por un lado, incrementar la **capacidad de crecimiento** de la economía española y, por otro, continuar sentando las bases para el mantenimiento de un **diferencial positivo de crecimiento** con respecto al resto de las economías más avanzadas de la UE.

Se trata, por tanto, de que la economía española registre tasas de crecimiento superiores a las de sus principales socios europeos, tanto en las fases expansivas del ciclo como en las de desaceleración. Esto supone romper con la tendencia estructural seguida por la economía española en ciclos anteriores, en los que crecía por encima de la media europea en los periodos de expansión pero sufría de forma diferencial las desaceleraciones o las recesiones, perdiendo lo avanzado en materia de convergencia con los niveles de renta y empleo de la UE.

Para reforzar la capacidad de crecimiento de la economía española, es necesario que la política económica promueva un **entorno de estabilidad macroeconómica** en el que las decisiones de producción, inversión, trabajo y ahorro se vean firmemente apoyadas.

La política económica en 2001 y 2002

En el contexto de la UEM, los **instrumentos** disponibles para lograr los objetivos señalados son básicamente dos: la política fiscal y la política de reforma estructural de los mercados de productos y factores.

El firme compromiso con el rigor presupuestario ha seguido orientando la **política fiscal**. El ambicioso proceso de consolidación fiscal desarrollado en los últimos años ha conducido a situaciones presupuestarias próximas al equilibrio en 2001 y 2002, años en que se ha producido, como consecuencia de un deterioro del contexto internacional superior al inicialmente previsto, una desaceleración del crecimiento.

Esta orientación de la política fiscal ha sido compatible con reformas impositivas, que han aumentado la eficacia y la equidad del sistema tributario en estos años, y con el aumento de las partidas de gasto público que más incidencia

tienen en el crecimiento potencial de la economía española: la inversión pública en capital físico, humano, tecnológico y organizativo.

La credibilidad del compromiso con el equilibrio presupuestario, también en las fases de desaceleración, se ha visto reforzada con la entrada en vigor, el 1 de enero de 2002, de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. El objetivo fundamental de esta Ley es introducir el principio de estabilidad, entendida como el equilibrio o el superávit de las cuentas de todas las Administraciones y agentes que integran el Sector Público. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2003 ya incorporan plenamente los procedimientos establecidos en esta Ley.

La política de **reforma estructural** ha mantenido su protagonismo. En los **mercados de bienes y servicios** se han tomado diversas medidas orientadas al pleno desarrollo del último paquete de liberalización, aprobado en junio de 2000, que establecía ambiciosos calendarios. Simultáneamente, se ha reforzado la política de **defensa de la competencia**, que es fundamental para garantizar una correcta asignación de los recursos en un contexto de mercados plenamente liberalizados, dotándola de mayores medios materiales, humanos e institucionales y mejorando los procedimientos en materia de concentraciones. Las medidas adoptadas en estos ámbitos se describen con más detalle en el Anexo 4.

En cuanto al **mercado de trabajo**, España ha seguido avanzando en el proceso de reforma, con una triple línea de actuación: estimular la participación, favorecer la demanda de trabajo y mejorar el proceso de ajuste entre oferta y demanda. La reforma del mercado de trabajo en 2002 se ha instrumentado a través de dos normas. Por una parte, el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, persigue modernizar los sistemas de protección social, de forma que estos introduzcan estímulos a la participación y al empleo. Por otra, la Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible, tiene por objeto introducir nuevos incentivos al alargamiento de la vida profesional (ver Anexo 3).

Adicionalmente, la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas incluye diversas medidas destinadas a estimular la participación en el mercado laboral, mejorando el tratamiento fiscal de las rentas del trabajo e introduciendo nuevos incentivos para apoyar la participación de la mujer y de los trabajadores mayores (ver Anexo 1).

Por último, la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero recientemente aprobada introduce diversas medidas en el ámbito de los **mercados de capitales** dirigidas a adaptar el funcionamiento de los mercados a las cambiantes necesidades de los agentes económicos y a garantizar que

continúan cumpliendo eficientemente su función básica de canalizar el ahorro hacia la inversión (ver Anexo 4).

Directrices de política económica para el futuro

Los objetivos de la **política fiscal** son mantener un entorno macroeconómico estable y favorecer el crecimiento a medio plazo. Para ello, las decisiones de política fiscal seguirán sujetas al cumplimiento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de lo establecido en la presente Actualización del Programa de Estabilidad.

El cumplimiento de estos objetivos requiere una adecuada combinación dinámica de ingresos y gastos públicos. Por el lado de los ingresos, las medidas que afectan al sistema tributario seguirán apoyando las decisiones de ahorro, inversión y trabajo, mediante mejoras en la eficiencia de la imposición. En particular, cabe destacar la importante reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que entrará en vigor el 1 de enero de 2003 (ver apartado III.1. y Anexo 1). Adicionalmente, se ha aprobado una reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas que supondrá la supresión de este Impuesto para más del 90% de sus actuales contribuyentes.

Por el lado de los gastos, se persigue mantener el esfuerzo inversor en aquellas áreas que favorecen el crecimiento de la oferta y ayudan a mejorar la productividad preparando a la economía española para los retos del futuro. El elemento prioritario será, por tanto, el incremento del capital físico, tecnológico, organizativo y humano, tal y como se recoge en los PGE para 2003.

En cuanto a la política de **reforma estructural** de los mercados de productos y factores, su objetivo central es aumentar el grado de apertura y liberalización de la economía española, lograr una correcta asignación de los recursos productivos, incrementar las oportunidades de inversión y flexibilizar la oferta.

De forma más específica, en el ámbito de los mercados de bienes y servicios, y en particular en las industrias de red, tras los paquetes liberalizadores y los ambiciosos calendarios de apertura establecidos, se seguirán adoptando las medidas que se revelen necesarias para garantizar el avance de la liberalización.

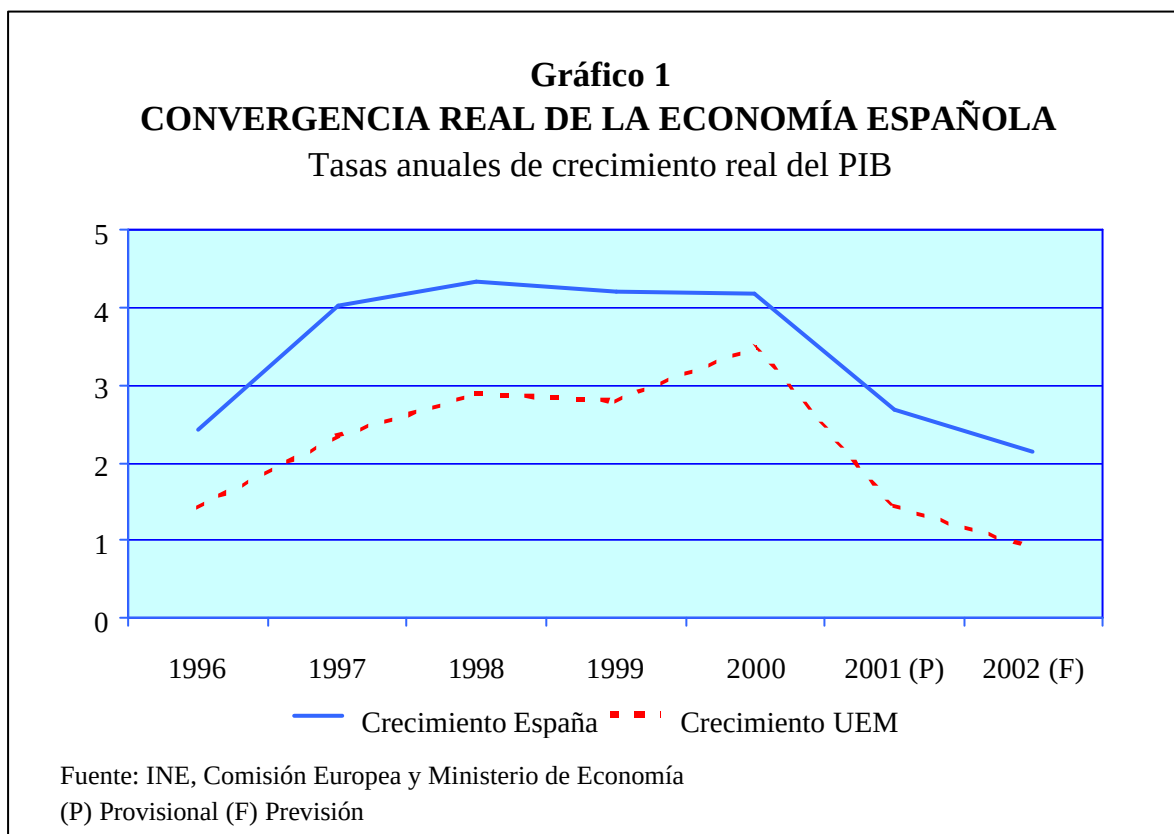
Igualmente, se continuará reforzando la política de **defensa de la competencia**, para garantizar que los beneficios de la liberalización se trasladan a todos los agentes económicos, a través de la competencia efectiva en los mercados.

En el ámbito del **mercado de trabajo** se avanzará en la aplicación de las últimas reformas, poniendo un especial énfasis en la gestión de la reforma de la protección por desempleo y de las políticas activas. La implicación y esfuerzo de

los Servicios Públicos de Empleo resultará fundamental para que la reforma del mercado de trabajo sea plenamente eficaz.

2. Evolución de la economía española 2001-2002

La economía española experimentó en 2001 una desaceleración al crecer al 2,7%, tras cuatro años de crecimiento a tasas del 4% o superiores. Se estima que esta fase de desaceleración se ha prolongado en 2002, con una tasa de crecimiento del 2,2%, resultado de un contexto exterior poco favorable y de la ralentización de la demanda interna. Sin embargo, ello no impedirá que en 2002 haya continuado el proceso de convergencia real con los países europeos más avanzados gracias al mantenimiento de un **diferencial positivo de crecimiento** en el entorno de 1 punto porcentual con la media de la UEM.

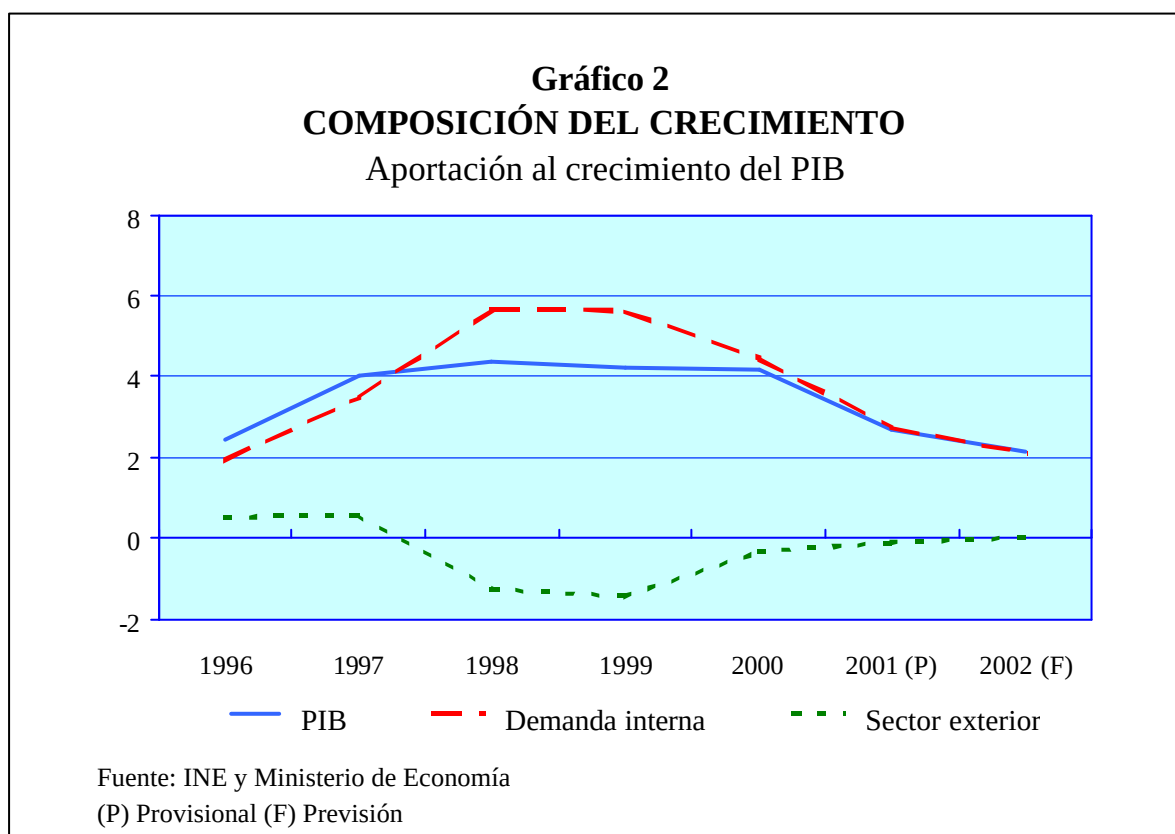


La desaceleración puede atribuirse, en gran medida, a la ralentización de la demanda interna, pues el sector exterior mejoró su comportamiento al presentar una contribución negativa de tan sólo una décima de punto de PIB en 2001 y nula en 2002, frente a contribuciones más negativas en años anteriores.

El **gasto en consumo nacional** experimentó en 2001 una clara desaceleración con relación a 2000 debido a un conjunto de factores como el menor ritmo de creación de empleo o el deterioro de las expectativas derivado de la evolución de los mercados bursátiles. Estas mismas tendencias han

continuado en 2002, prolongando la desaceleración del consumo de las familias. Por su parte, el consumo público ha mantenido un crecimiento moderado en línea con los esfuerzos del Gobierno por alcanzar el equilibrio presupuestario.

La **inversión** ha desacelerado también su crecimiento en los últimos dos años, aunque con un comportamiento claramente diferenciado de sus dos componentes principales. La **inversión en construcción** ralentiza suavemente su dinamismo, aunque sus tasas de crecimiento son todavía significativas, de modo que tras el avance del 5,8% en 2001 se espera que cierre 2002 con un crecimiento del 4,7%. Tras este comportamiento se encuentra la progresiva pérdida de dinamismo de la inversión en construcción residencial debida a un menor ritmo de crecimiento de la renta familiar y al agotamiento de la prolongada fase de expansión de este subsector. Esta evolución ha sido compensada parcialmente por la inversión en obra civil.



Por su parte, la **inversión en bienes de equipo** continúa su pérdida de pulso y, frente al avance del 1% registrado en 2001, para 2002 se prevé una caída del 1,8%. Este comportamiento puede deberse a que, pese a la buena situación financiera de las empresas, el elevado nivel de inversión de años anteriores, el menor crecimiento del PIB y la incertidumbre económica que caracteriza la actual coyuntura internacional llevan a aplazar algunas decisiones de inversión.

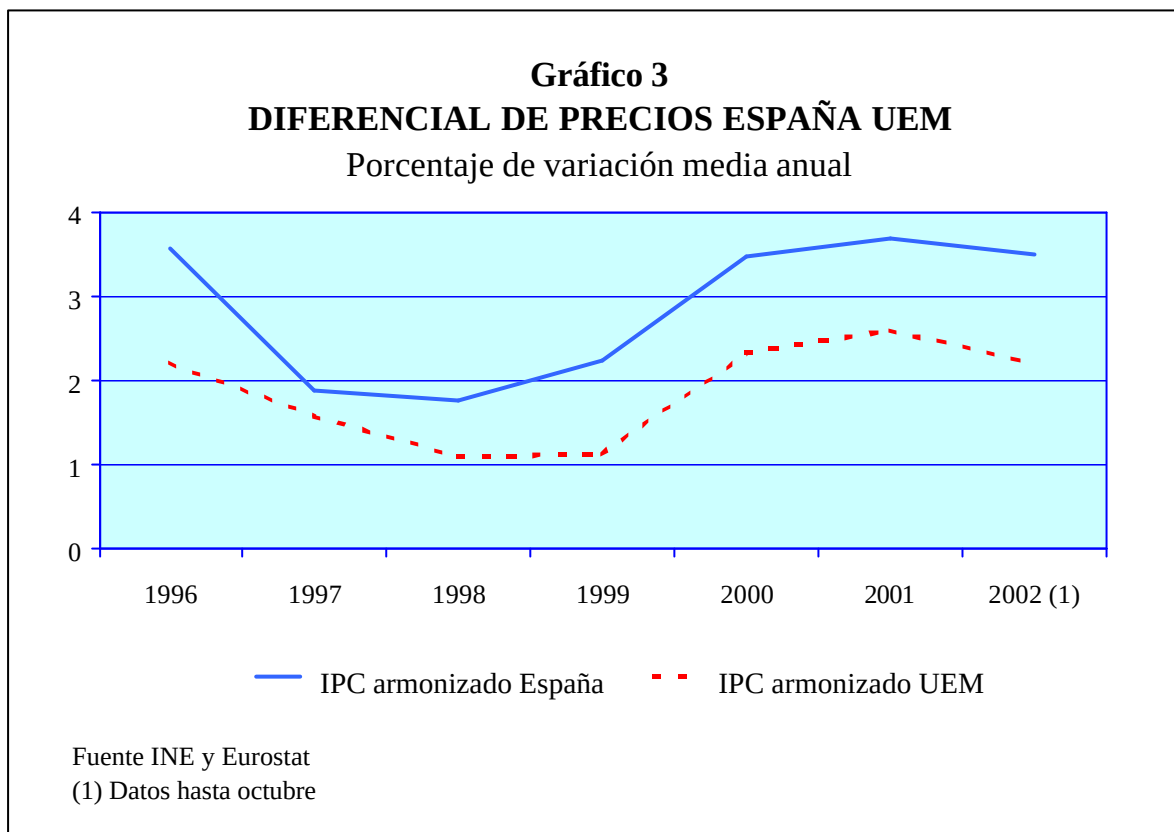
El **sector exterior**, que ya comenzó a reducir su contribución negativa al crecimiento en 2000, cerró el año 2001 con una detracción de sólo 0,1 puntos porcentuales de PIB y se espera que en 2002 su contribución al crecimiento sea neutra.

Los prolongados efectos del encarecimiento del crudo, que pasó de 9 \$/barril a finales de 1998 a niveles de entre 20 y más de 30 \$/barril en el periodo 2000–2002, unidos a las caídas de las bolsas internacionales desde comienzos de 2000 y a la recesión que atravesó Estados Unidos en 2001, han generado una progresiva ralentización de la coyuntura económica internacional que ha ido reduciendo el ritmo de avance de las exportaciones españolas. Sin embargo, el menor crecimiento de la demanda interna de la economía española también ha limitado el aumento de las importaciones. Tras estos dos años de reducción del crecimiento de los intercambios exteriores de la economía española, el resultado es un avance muy reducido de estas variables.

La **inflación** ha seguido en los años 2001 y 2002 una trayectoria determinada por varios factores de carácter transitorio que la han impulsado al alza: las crisis sanitarias de finales del año 2000, que aumentaron el precio de las carnes, seguidas por las circunstancias climatológicas desfavorables de principios de 2002, que aumentaron los precios de los productos vegetales frescos. A estos elementos se ha unido la introducción física del euro que –debido en buena parte a las dificultades prácticas de cálculo que planteaba el tipo de conversión de la peseta– ha favorecido el aumento de los precios en algunos sectores. Además, en los primeros meses del año se aumentó la imposición indirecta que grava ciertos productos, lo que también ha impulsado la inflación al alza. Finalmente, se prevé que en los últimos meses de 2002 se mantenga el nivel de inflación como consecuencia de la elevación de los precios del crudo con respecto a los de finales de 2001.

Sin embargo, dado el carácter transitorio todos los factores anteriores, puede esperarse que el nivel de inflación remita en 2003, siempre que el incremento de los precios no se incorpore a las expectativas y demandas salariales de los agentes. Por su parte, el deflactor del PIB cerrará el año 2002 con un aumento del orden del 3,5%.

Los **salarios** aceleraron su crecimiento en 2001, probablemente como consecuencia de los aumentos de la tasa de inflación a finales de 2000 y de los efectos de las cláusulas de salvaguardia. Aunque los resultados disponibles de evolución salarial para 2002 parecen apuntar un comportamiento más moderado, resultado del acuerdo entre patronal y sindicatos para la negociación en dicho ejercicio, la extensión de las cláusulas de salvaguardia, que llegan a cubrir a más del 75% de los trabajadores afectados por la negociación colectiva, podría conducir a que el aumento transitorio de la inflación registrado en los últimos meses de 2002 se traslade a los salarios a principios del siguiente año.



La ralentización del crecimiento económico ha desacelerado la creación de **empleo**, que en 2002 será menor que la registrada en el ejercicio anterior. No obstante, el incremento de la ocupación sigue siendo muy importante: 359.400 nuevos empleos en 2001 y algo más de 175.000 en 2002, medidos en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, según la Contabilidad Nacional. Por lo que se refiere al **paro**, es previsible que el año 2002 termine con un ligero aumento que, en parte, puede atribuirse al cambio metodológico de la EPA, que ha introducido una nueva definición de parado a partir del año 2001, que hace imposible la comparación con la situación de 2000.

Finalmente, la **necesidad de financiación exterior de la economía española** ha seguido una trayectoria descendente, pasando del 2% del PIB en 2001 a, previsiblemente, el 1,6% en 2002.

3. Previsiones a corto y medio plazo 2003–2006: escenario central

Supuestos internacionales

Siguiendo el Código de Conducta para la elaboración de las Actualizaciones de los Programas de Estabilidad, se detallan a continuación las hipótesis comunes, elaboradas por la Comisión, sobre la evolución de las variables básicas de la coyuntura internacional.

Cuadro 1 SUPUESTOS BASICOS			
	2002	2003	2004
Crecimiento			
Crecimiento del PIB mundial excluida la UE (a)	3,0	3,9	4,2
- EEUU	2,4	2,4	2,8
- Japón	-0,6	1,2	1,5
- UE	1,0	2,1	2,7
Volumen de importaciones mundiales excluyendo la UE-15 (a)	3,2	6,8	7,4
Variación del tipo de cambio efectivo del euro (% variación)	3,9	3,5	1,0
Tipo de cambio \$/€ media anual	0,94	0,98	0,97
Tipos de interés			
Tipos a corto plazo	3,3	2,8	3,2
Tipos a largo plazo	4,8	4,4	4,7
Precios de materias primas			
Precio del petróleo (\$USA/barril)	25,5	24,1	22,5
Precio de las materias primas en \$ (% variación)	0,3	4,3	4,5
(a) Porcentaje de variación real. FUENTE: Comisión Europea.			

La situación de **ralentización del crecimiento** que ha caracterizado a los años 2001 y 2002 debería dar paso en 2003 y 2004 a una **recuperación** de las principales economías del mundo. Así, Japón abandonaría progresivamente su recesión, EE.UU. consolidaría en 2003 el nivel de crecimiento ya alcanzado en 2002 para, posteriormente, acelerarlo en 2004, y la UE iría acelerando su crecimiento a lo largo de 2003 y 2004 para acabar ese año a una tasa del 2,7%, tal vez superior a su crecimiento potencial.

La aceleración del crecimiento de las principales economías del mundo producirá un efecto arrastre sobre el **comercio mundial**, visible en el mayor avance que se anticipa para las importaciones fuera de la UE.

En el caso de la **UE**, la previsible evolución de la economía mundial debería llevar a una ligera apreciación de su tipo de cambio efectivo en 2003, seguida

por una ligera depreciación en 2004. Por lo que se refiere a los tipos de interés, la Comisión prevé que los factores transitorios que han elevado la tasa de inflación en numerosos países de la UEM vayan remitiendo a lo largo de 2003, lo que se podría traducir en una reducción de los tipos de interés a corto plazo. Una vez que la recuperación se confirme, los tipos de interés aumentarán ligeramente.

En el caso de los **precios del petróleo**, se espera que la remisión de las tensiones en Oriente Medio permita una cotización por debajo de los 25 \$/barril en 2003 y 2004, que debería contribuir a la reducción de la inflación en la zona. En sentido contrario, la recuperación de la actividad de las distintas economías del mundo puede conducir a una ligera aceleración de los precios de las materias primas distintas del petróleo.

Previsiones macroeconómicas: escenario central

El cuadro macroeconómico prevé un **crecimiento del 3 % para 2003**, resultado de una contribución al crecimiento del PIB de la demanda interna del 3,2%, compensada por una contribución negativa del sector exterior del 0,2%. Así, en el escenario previsto para 2003, la composición del crecimiento incorpora cierta reactivación de la demanda interna, que resulta en gran medida de una aceleración del crecimiento del gasto en consumo y de la inversión en bienes de equipo.

En efecto, el **gasto en consumo privado** experimentará una aceleración, con un aumento previsto del 2,9%. La rebaja del IRPF, que incrementará la renta disponible de las familias, y el avance del empleo permiten esperar una flexión al alza del consumo privado tras su ralentización en 2002. No obstante, el aumento del consumo será, por cuarto año consecutivo, inferior al del PIB, por lo que puede esperarse que en 2003 prosiga la mejora de la situación financiera de las familias que se comenzó a observar en 2001. Paralelamente se prevé un avance del 3% del consumo público, similar al registrado en promedio en los últimos años.

La **inversión** acelerará su ritmo de avance en 2003, impulsada por el componente de **equipo**, para el que se espera una tasa media de crecimiento del 3,2%. Las bajas tasas de crecimiento de los dos últimos años, la recuperación económica mundial y la sensibilidad de esta variable a los cambios de las expectativas sobre la coyuntura hacen esperar su progresiva aceleración, que vendrá facilitada por los buenos resultados de las empresas en los últimos años, el bajo coste de financiación y el abundante crédito disponible para las empresas.

Por su parte, la inversión en **construcción** crecerá a un ritmo ligeramente inferior al de 2002 por la combinación de un debilitamiento en los subsectores de edificación vivienda, que es el que más ha crecido en los últimos años, y de edificación no residencial. No obstante, el mantenimiento del crecimiento en el subsector de la obra civil compensará parcialmente esta desaceleración. Como

resultado, la previsión de aumento de la inversión en construcción es del 4,3% en el próximo año, frente al 4,7% estimado para 2002.

Cuadro 2 ESCENARIO MACROECONOMICO						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB por componentes de demanda (% variación real)						
Gasto en consumo final nacional	2,6	2,2	2,9	2,9	2,9	2,9
- Gasto consumo final nacional hogares (a)	2,5	1,9	2,9	2,9	2,9	2,9
- Gasto consumo final de las AA.PP.	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Formación Bruta de Capital	3,0	1,8	3,8	3,5	3,5	3,5
- Formación bruta de capital fijo	3,2	1,7	3,8	3,6	3,6	3,6
- Bienes de equipo y otros productos	1,0	-1,8	3,2	3,8	3,8	3,8
- Construcción	5,8	4,7	4,3	3,4	3,4	3,4
Variación de existencias (b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Demanda interna	2,7	2,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Demanda interna (b)	2,8	2,1	3,2	3,1	3,1	3,1
Exportación de bienes y servicios	3,4	1,8	4,0	7,3	7,3	7,3
Importación de bienes y servicios	3,5	1,7	4,4	7,3	7,3	7,3
Saldo exterior (b)	-0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
PIB	2,7	2,2	3,0	3,0	3,0	3,0
- PIB a precios corrientes mm. €	651,6	689,0	729,2	771,5	816,1	863,3
- PIB a precios corrientes % variación	6,9	5,7	5,8	5,8	5,8	5,8
PRECIOS Y COSTES (% variación)						
Deflactor del PIB	4,2	3,5	2,8	2,8	2,8	2,8
Deflactor gasto consumo final de los hogares	3,3	3,5	3,1	2,5	2,5	2,5
Remuneración (coste laboral) por asalariado en términos de PTETC (c)	4,1	3,4	3,5	2,7	2,7	2,7
Coste laboral unitario (por PTECT) (c)	3,7	2,4	2,3	1,5	1,5	1,5
MERCADO DE TRABAJO (PTETC) (c)						
Empleo: variación en %	2,4	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Empleo: variación en miles	359,4	175,5	282,4	283,4	288,4	293,5
OTRAS VARIABLES						
Cap.(+)/Nec.(-) financiación frente resto mundo	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,8
Paro: % población activa (EPA)	10,5	11,3	11,0	10,7	10,3	10,0
(a) Incluye a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)						
(b) Contribución al crecimiento del PIB						
(c) Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo						
FUENTE: Ministerio de Economía (ME)						

Tras la ralentización de los **intercambios exteriores** en 2002, se anticipa en 2003 cierta aceleración de exportaciones e importaciones de bienes y servicios. En la vertiente de las exportaciones esta evolución refleja los efectos del retorno a una trayectoria de mayor crecimiento en el resto del mundo y, en especial, en los países de la UE, con lo que se producirá un avance de esta variable del 4%. Por otra parte, la aceleración que se pronostica de la demanda final, por el incremento de la demanda interna y de las exportaciones, debería traducirse en una recuperación del crecimiento de las importaciones hasta el 4,4%, que refleja, además de la recuperación de la coyuntura, los efectos de la apreciación del tipo de cambio del euro. En consecuencia, la contribución del sector exterior al crecimiento será ligeramente negativa en 2003 (-0,2%).

Como resultado del comportamiento de los intercambios de bienes y servicios, en particular por la ampliación del déficit comercial, la **necesidad de financiación exterior** de la economía española previsiblemente aumentará hasta el 1,7% del PIB en 2003.

La creación de **empleo** se acelerará en 2003 en consonancia con el mayor crecimiento del PIB. Así, los ocupados en términos de empleos equivalentes a tiempo completo aumentarán el 1,8% en el próximo año, con un moderado avance de la productividad por ocupado, lo que afectará de modo favorable a la evolución de los costes laborales unitarios y a la competitividad exterior de la economía.

La **inflación** será previsiblemente más moderada en 2003 por la desaparición de algunos de los elementos que la han impulsado al alza en 2002, la probable estabilización de los precios del crudo en niveles similares a los actuales y los efectos de una ligera apreciación del tipo de cambio del euro. La previsión para el deflactor del PIB es que ralentizará su crecimiento hasta el 2,8% en 2003 reflejando, entre otros factores, la moderación que se anticipa del deflactor del consumo privado, desde el 3,5% en 2002 al 3,1% en 2003.

Para los **años posteriores a 2003** se ha supuesto que la actividad de la economía española se sitúa en niveles próximos a su potencial, de modo que su crecimiento continúa en el 3%. Se han mantenido los ritmos de avance registrados en el año 2003 para el consumo privado y público, pues es de esperar que prosiga la tendencia de las familias a consolidar su situación financiera, mientras que las Administraciones Públicas (AA.PP.) prolongarán sus esfuerzos de control del gasto público.

En el caso de la inversión se observa una recuperación de la destinada a bienes de equipo y otros productos, reflejando el mejor entorno internacional y la reducción de las incertidumbres que han caracterizado a los años 2001 y 2002. Por lo que se refiere al subsector de la construcción, las menores tasas de crecimiento se derivan de una ralentización de la inversión en construcción residencial compensada por un mejor comportamiento de la inversión en obra civil. El resultado es un aumento de la formación bruta de capital fijo del 3,6%.

El mejor entorno internacional impulsa también la exportación de bienes y servicios españoles, que acelera su ritmo de crecimiento hasta el 7,3% desde 2004, como consecuencia de la evolución que se espera en los mercados de destino de nuestros bienes y servicios. Paralelamente, la mayor demanda interna española tiene como efecto una aceleración de las importaciones de bienes y servicios, que crecen durante ese período también al 7,3%, anticipándose una contribución al crecimiento de -0,2 puntos porcentuales de PIB.

El mantenimiento de ritmos de crecimiento del PIB en el entorno del 3% entre los años 2004 y 2006 permitirá seguir avanzando en la creación de empleo a tasas en el entorno del 1,8%, lo que se traducirá en una continua reducción de la tasa de paro hasta niveles del 10% al final del periodo, pese al aumento esperado de la población activa.

En materia de inflación, la moderación del crecimiento de la remuneración de los factores debería hacer que el incremento del deflactor del consumo privado se consolide en el entorno del 2,5%. Finalmente, se espera un crecimiento algo mayor del deflactor del PIB, que se situaría en el 2,8%.

III. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS

1. Directrices de política fiscal

La política fiscal es un elemento crucial en el diseño de una política económica coherente, orientada a favorecer el crecimiento económico y a apoyar el proceso de convergencia real con las principales economías de la UE. Por tanto, esta política se integra en un marco más amplio con un planteamiento de medio plazo, lo que tiene las siguientes **implicaciones**:

- La política fiscal debe **contribuir a la estabilidad macroeconómica**. La aparición de déficit recurrentes pone en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que puede plantear problemas a la estabilidad macroeconómica, especialmente en el contexto de una Unión Monetaria. En consecuencia, el objetivo a medio plazo debe ser el alcanzar y mantener saldos equilibrados.
- El Sector Público ha de **establecer un marco económico conocido, predecible y estable**, con unas reglas de comportamiento propio claras y rigurosas que debe respetar. La **credibilidad** del compromiso con el rigor fiscal es fundamental para garantizar un entorno macroeconómico estable que favorezca las decisiones de inversión y de ahorro. En el caso español, la credibilidad se apoya en la ambiciosa consolidación fiscal registrada en los últimos años y en el compromiso con el equilibrio presupuestario en el medio plazo, reforzado mediante el reiterado apoyo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- En coherencia con el establecimiento de una pauta clara, predecible, estable y creíble de comportamiento del Sector Público, con carácter general se debe **rechazar el uso discrecional de la política fiscal**. Por un lado, la actuación discrecional y, por tanto, no predecible de la política fiscal tiene un impacto desestabilizador en las expectativas de los agentes económicos, que revisarán sus decisiones de consumo, ahorro, inversión, trabajo o contratación. Por otro, las acciones discrecionales de política fiscal no son eficaces para dar respuesta a los problemas de crecimiento económico, particularmente cuando están provocados por causas estructurales.
- No obstante, que la política fiscal mantenga su orientación de estabilidad en el medio plazo **no significa que el Sector Público no actúe en caso de desaceleración económica**. La estructura de ingresos y gastos públicos debe estar diseñada de forma que existan partidas sensibles al nivel de actividad (estabilizadores automáticos) que respondan ante variaciones del crecimiento, apoyándolo en fases de desaceleración de forma predecible y no

perturbadora, siempre que esta actuación no afecte a los compromisos en materia de disciplina presupuestaria.

- Por último, este planteamiento supone que las finanzas públicas deben tener una orientación de **apoyo al crecimiento a largo plazo** a través de la composición de los ingresos y gastos públicos. La estructura de los ingresos públicos y el diseño de los impuestos debe perseguir el aumento de la eficiencia de la imposición y el apoyo a las decisiones de ahorro, inversión y trabajo. Por el lado de los gastos, se debe mantener el esfuerzo inversor en las partidas que aumentan la dotación de capital de la economía: infraestructuras y capital físico, capital humano y desarrollo tecnológico.

En coherencia con este marco de directrices de política fiscal cabe destacar dos **nuevas normas** que permitirán avanzar hacia los objetivos señalados:

- En primer lugar, la **Ley General de Estabilidad Presupuestaria**. Los Presupuestos para 2003 son los primeros que se realizan tras la entrada en vigor de esta Ley, que obliga al Sector Público en su conjunto y a sus grupos de agentes (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Seguridad Social y empresas públicas) a cerrar sus ejercicios en equilibrio. Sólo está prevista la posibilidad de incurrir en déficit en casos excepcionales. En ese supuesto, la Ley obliga a los agentes deficitarios a presentar un programa que planifique su vuelta a una situación de equilibrio en un plazo máximo de tres años. Con esta Ley se viene a dar rango legal a la orientación al equilibrio de las finanzas públicas que ha caracterizado la política fiscal española de los últimos años.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria permite, mientras no se complete el proceso de separación de las fuentes de financiación, que se compensen los saldos del Sistema de la Seguridad Social y de la Administración General del Estado para determinar el cumplimiento de la Ley. Por tanto, de modo similar a lo sucedido en años anteriores, el déficit de la Administración General del Estado se compensará con el superávit de la Seguridad Social, mientras se completa dicho proceso.

- En segundo lugar, la **reforma del IRPF** (ver también el Anexo 1). En 2003 entrará en vigor una reforma parcial del IRPF, cuyos objetivos son reducir la carga fiscal soportada por los contribuyentes (de modo que se apoye la actividad económica), favorecer el ahorro (especialmente el destinado a la previsión a largo plazo, con lo que también se busca reducir la presión que pueden ejercer en el futuro las pensiones sobre las finanzas públicas) y fomentar la participación en el mercado de trabajo.

Las principales líneas de reforma del Impuesto son:

- a) **reducir el Impuesto a todos los contribuyentes** y en mayor medida a aquellos con menor capacidad económica.

- b) **mejorar la tributación de los rendimientos del trabajo**, elevando la reducción por obtención de este tipo de rentas.
- c) **estimular la participación en el mercado de trabajo**, mediante nuevas reducciones específicas para las mujeres con hijos menores de 3 años y los trabajadores que prolonguen su vida laboral.
- d) **mejorar el tratamiento fiscal de la familia**, elevando e introduciendo nuevas reducciones en la base imponible con las que se adecúa el Impuesto a las circunstancias familiares del contribuyente.
- e) **incrementar la movilidad geográfica** del factor trabajo y conseguir una localización y asignación más eficiente del mismo mediante estímulos fiscales a movilidad y a la oferta de viviendas en alquiler.
- f) **lograr una mayor neutralidad en el tratamiento fiscal del ahorro** y de los instrumentos en los que se materializa.
- g) **potenciar los sistemas de previsión social**, incrementando las cantidades deducibles por las aportaciones a planes de pensiones y las reducciones de la base imponible. Además, se crean los Planes de Previsión Asegurados, un nuevo instrumento de previsión social voluntaria.
- h) incrementar la **neutralidad** de la tributación de las actividades económicas y reforzar la **lucha contra el fraude**.

Se prevé que la reforma del IRPF, en su primer ejercicio de aplicación, suponga un ahorro para los contribuyentes de 3.600 millones de euros (3.000 millones en 2003, fundamentalmente por la disminución de las retenciones a cuenta y 600 millones en 2004 al efectuar la declaración), en un cálculo inicial que no incluye los efectos dinámicos de la reforma. No obstante, y de acuerdo con la experiencia de la reforma pasada y con las previsiones establecidas por los modelos del Banco de España, se espera recuperar una parte importante de la recaudación con los efectos inducidos de la reforma. Así, se prevé que aportará 0,5 décimas de crecimiento al PIB y contribuirá a la creación de 65.000 nuevos empleos. La recuperación de ingresos derivada del incentivo a la actividad económica lleva a estimar una rebaja final de la imposición directa sobre las familias de dos décimas de PIB en 2003 y de una décima de PIB en 2004, estimaciones recogidas en los cuadros de proyecciones presupuestarias.

2. Resultados presupuestarios

A pesar de la desaceleración económica, en el bienio 2001-2002 se ha continuado con el proceso de **consolidación fiscal** que comenzó a mediados de los años 90. En el ejercicio 2001 se redujo el déficit público en medio punto porcentual de PIB, hasta alcanzar una situación de práctico equilibrio. En 2002, aunque el crecimiento del PIB será previsiblemente inferior al anticipado en el momento de la presentación de los PGE, el ejercicio se cerrará con un saldo muy similar.

El ligero deterioro del saldo presupuestario para el año en curso se derivará, en parte, de la ejecución presupuestaria de las CC.AA., ya que se espera que las Administraciones Centrales cierren el ejercicio con un ligero superávit.

Los ingresos tributarios han crecido a un ritmo menor, en tanto que los esfuerzos de control del gasto corriente han permitido que su tasa de crecimiento haya sido similar a la de la actividad económica, permaneciendo así constante su nivel en proporción del PIB. Además, se ha mantenido el esfuerzo inversor, por lo que el gasto en formación bruta de capital fijo ha registrado un crecimiento muy significativo, superior al 10%.

Inicialmente se estima en 250 millones de euros el impacto presupuestario de las medidas adoptadas para paliar las consecuencias del desastre ecológico producido por el hundimiento del petrolero "Prestige".

La evolución de ingresos y gastos corrientes ha permitido el mantenimiento del **ahorro público bruto** en el 3,9% del PIB en 2002. Así, la intensa **inversión pública** del período ha sido financiada ampliamente por el ahorro público bruto, posibilitando el aumento de la dotación de capital sin tener que recurrir a un mayor endeudamiento, lo que constituye un importante cambio estructural en las finanzas públicas españolas.

Por su parte, el **superávit primario** previsiblemente se situará en el 2,7% del PIB debido a la ligera reducción del peso de los pagos por intereses.

En la descomposición **por agentes**, se espera un déficit de la Administración General del Estado en torno al 0,6% del PIB, compensado por un superávit de la Seguridad Social algo mayor. Los superávits de la Seguridad Social de los últimos años han permitido dotar el Fondo de Reserva con un importe superior a los 6.000 millones de euros, con lo que se sitúa en niveles muy próximos al 1% del PIB que estaba previsto alcanzar en el año 2004.

Por su parte, en un año marcado por la transición a su nuevo sistema de financiación, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) cerrarán el año 2002 con un saldo presupuestario negativo del orden del 0,5% de PIB, similar al del ejercicio anterior. Las Corporaciones Locales, por su parte, registrarán un ligero superávit.

3. Proyecciones presupuestarias

Tras la ralentización de la actividad económica en 2001 y 2002, las previsiones para 2003 apuntan a una moderada recuperación que debería continuar en los años siguientes. En consecuencia, estas proyecciones reflejan una progresiva mejora de los saldos presupuestarios. Además, como se ha señalado con anterioridad, a partir de los Presupuestos de 2003 son de aplicación los principios de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Por todo ello, las AA.PP. deberían **cerrar el ejercicio 2003 con un saldo equilibrado**, lo que será compatible con el aumento de las dotaciones de capital, de forma que incremente el potencial de crecimiento de la economía española.

Cuadro 3 INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS (Contabilidad Nacional, SEC-95. Tasas de variación anual)							
Conceptos	2001 (P)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	Media 03 - 06
Total ingresos	7,3	5,9	5,9	5,6	5,8	5,8	5,8
- Tributarios	6,7	5,8	5,7	6,0	6,2	6,2	6,0
Total gastos	6,0	6,2	5,2	5,5	5,6	5,6	5,5
- Corrientes	5,2	5,8	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
- De capital	11,1	8,7	5,3	7,7	7,8	8,0	7,2
Formación bruta de capital fijo	11,3	10,5	5,5	8,8	8,8	9,2	8,1
(P) Provisional (F) Previsión FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía							

El crecimiento medio anual de los **ingresos presupuestarios** en el período 2003-2006 será del 5,8%, muy similar al crecimiento nominal que registrará el PIB en esos años. En consecuencia, la participación de los ingresos fiscales en el PIB se mantendrá en el entorno del 35,5% a lo largo del período.

En el año 2003 la recaudación de los impuestos directos crecerá por debajo del crecimiento nominal del PIB como consecuencia de la reforma del IRPF. Sin embargo, la recuperación económica prevista llevará a que ese mismo año los ingresos por cotizaciones sociales y los impuestos indirectos compensen el menor avance de los impuestos directos. Como consecuencia, la participación en el PIB de los ingresos tributarios de las AA.PP. se mantendrá en el 35,4%. En los años sucesivos la aceleración de estos ingresos podría hacer que su peso en el PIB aumentara muy ligeramente, para cerrar el período en el 35,7%.

Cuadro 4 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB)						
Conceptos	2001 (P)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)
Total ingresos	39,8	39,8	39,8	39,8	39,8	39,8
- Tributarios	35,4	35,4	35,4	35,5	35,6	35,7
Directos	10,5	10,7	10,5	10,5	10,7	10,8
Familias	7,4	7,4	7,2	7,1	7,1	7,1
Empresas	3,0	3,3	3,3	3,4	3,6	3,8
Indirectos	11,4	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2
Cotizaciones sociales	13,6	13,6	13,7	13,7	13,7	13,7
Total gastos	39,9	40,1	39,8	39,7	39,7	39,6
- Corrientes	34,7	34,7	34,5	34,3	34,1	33,9
Carga financiera	3,1	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
- De capital	5,2	5,4	5,4	5,5	5,6	5,7
Formación bruta de capital fijo	3,3	3,5	3,5	3,6	3,7	3,8
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,2
Administraciones Centrales	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2
Estado y Organismos	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
Administraciones Seguridad Social	0,8	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Administraciones Territoriales	-0,5	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
CC.AA.	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
C. Locales	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda bruta	57,1	55,2	53,1	51,0	49,0	46,9
Superávit primario	3,0	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7
Ahorro bruto	3,9	3,9	4,0	4,2	4,4	4,6
(P) Provisional (F) Previsión FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía						

El crecimiento del **gasto público** será algo menor que el ritmo de actividad económica, por lo que su participación en el PIB se reducirá levemente a lo largo del período. La contención del gasto corriente supondrá un avance (5,2%) más lento que el del PIB, con lo que su participación al final del período se reduce hasta el 33,9%, ocho décimas inferior a su peso en 2002. Un factor importante en la contención del gasto corriente es la reducción de la carga de intereses como resultado del menor peso de la deuda, fruto del intenso proceso de consolidación fiscal. En la evolución corriente estimada se incluyen los efectos presupuestarios del Acuerdo del Ministerio de Administraciones Públicas con los representantes de los funcionarios. Este Acuerdo prevé un aumento de los salarios vinculado a la productividad, la introducción de una nueva tasa de

reposición de personal que incluye tanto a funcionarios como a personal laboral y la creación de un Fondo de Pensiones para empleados públicos.

Como ya se ha señalado, ampliar la capacidad de crecimiento de la economía española es uno de los principales objetivos de la política económica. Por ello, la tasa de crecimiento media de la formación bruta de capital fijo durante este período se situará por encima del 8%, claramente superior a la del PIB. De este modo, la participación de la formación bruta de capital fijo de las AA.PP. en el PIB aumentará tres décimas hasta el 3,8%. En esta línea de aprovechar el Presupuesto para favorecer la convergencia real con la UE, parece conveniente que en los próximos años se mantenga un crecimiento relativamente elevado del gasto de inversión en términos reales.

Como consecuencia del comportamiento descrito de ingresos y gastos públicos, el **ahorro bruto** de las AA.PP. irá aumentando a lo largo de estos años y pasará del 3,9% en 2002 al entorno del 4,6% en 2006, nivel que permite financiar holgadamente la inversión en capital fijo que se ha comentado más arriba. Estas proyecciones consolidan el cambio estructural en las finanzas públicas: los esfuerzos de control del gasto corriente permiten generar un amplio ahorro bruto que financie la inversión pública, de forma que no sea necesario endeudarse para invertir.

Con la evolución anticipada de ingresos y gastos, las AA.PP. deberían pasar de una situación de **equilibrio presupuestario** en 2003 a registrar saldos crecientemente positivos hasta llegar a un **superávit** del 0,2% del PIB en 2006.

La descomposición del saldo **por agentes** muestra que, en aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, las distintas AA.PP. mantienen el equilibrio de sus cuentas, en los términos previstos por la Ley.

La descomposición del saldo presupuestario en un componente cíclico y otro estructural indica que se ha mantenido el compromiso con el rigor fiscal. Entre 2001 y 2002 el **déficit estructural**, calculado aplicando el filtro Hodrick – Prescott con un parámetro λ con valor 100, se reduce en 0,4 puntos de PIB. En los próximos años, la política fiscal prolongará los esfuerzos de consolidación, de modo que desde 2002 hasta 2006 el saldo ajustado cíclicamente mejorará en 0,6 puntos de PIB.

Por último, los saldos presupuestarios previstos unidos al crecimiento del PIB proyectado permitirán que se prolongue el proceso de **reducción de la ratio deuda pública/PIB** en los próximos años, para los que se espera pasar de una proporción del 57,1% en 2001 al 46,9% en 2006.

Cuadro 5 CAMBIOS EN EL NIVEL DE DEUDA						
	2001 (P)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)
Nivel de deuda	57,1	55,2	53,1	51,0	49,0	46,9
Cambio en el nivel de deuda	-3,4	-1,9	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1
Contribuciones al cambio en el nivel de deuda						
Saldo primario	-3,0	-2,7	-2,8	-2,7	-2,7	-2,7
Pagos por intereses	3,1	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
Crecimiento del PIB nominal	-3,9	-3,1	-3,0	-2,9	-2,8	-2,7
Otros factores	0,4	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Pro memoria crecimiento nominal del PIB	6,9	5,7	5,8	5,8	5,8	5,8
(P) Provisional (F) Previsión FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía						

IV. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La **calidad de las finanzas públicas** se refiere al logro de una composición de gastos e ingresos que, en línea con la estrategia anunciada de política fiscal, permita incrementar el potencial de crecimiento de nuestra economía. Para ello, es necesario garantizar una adecuada estructura, composición y diseño de la imposición y de los programas de gasto.

Por el lado de los **ingresos**, tal y como se ha anticipado, el objetivo debe ser el aumento de la eficiencia de la imposición y el estímulo al lado de la oferta de la economía, favoreciendo las decisiones de trabajo, ahorro, inversión y contratación. En este sentido, son relevantes las reformas del IRPF (la primera entró en vigor en enero de 1999 y la segunda lo hará en enero de 2003 como ya se ha señalado), que han reducido significativamente la imposición sobre el trabajo, aumentado la neutralidad de la tributación del ahorro y estimulado también la previsión social complementaria. Por su parte, la progresiva reforma del Impuesto sobre Sociedades persigue, entre otros objetivos, favorecer la inversión en investigación y desarrollo, la inversión en formación y la reinversión de plusvalías por parte de las empresas. Por último, el objetivo de la modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas es reducir la carga fiscal soportada por los emprendedores.

Por el lado de los **gastos**, se seguirán orientando los Presupuestos hacia políticas que aumentan la dotación de capital de la economía y refuerzan su capacidad de crecimiento: capital físico, humano y tecnológico. Entre las prioridades de gasto en 2003 destaca el esfuerzo en inversión pública en infraestructuras y en investigación:

- La política de Infraestructuras seguirá avanzando en proyectos básicos como el Plan de Carreteras de Gran Capacidad, la modernización de las comunicaciones ferroviarias, el apoyo a las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, el desarrollo de obras hidráulicas y de calidad de agua y en inversiones medioambientales.
- La política de Investigación se centrará en seguir desarrollando los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000–2003. En particular, se seguirá potenciando la investigación básica de calidad en todas las áreas, la investigación competitiva y el desarrollo de la Sociedad de la Información. Igualmente, se financiarán diversos programas orientados a la formación de capital humano, el desarrollo de proyectos técnico–industriales, el apoyo a las empresas de base tecnológica y los proyectos de investigación dentro del Plan Nacional del Espacio.

La **sostenibilidad de las finanzas públicas** garantiza el cumplimiento del compromiso con la estabilidad presupuestaria en el largo plazo y evita la

aparición de desequilibrios fiscales persistentes que deterioren las condiciones para el crecimiento económico sostenido, reduciendo su potencial.

En materia de sostenibilidad, es preciso hacer una clara distinción entre, por una parte, la **estrategia de política fiscal**, que se debe orientar en el medio plazo a garantizar una posición fiscal saneada, que evite la aparición de déficit y la consiguiente acumulación de deuda pública y, por otra, los problemas derivados del **envejecimiento de la población** y su presión sobre diversas partidas presupuestarias (pensiones, sanidad, cuidado de las situaciones de dependencia).

En consecuencia, la estrategia española para la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo se basa en **dos pilares fundamentales**:

- El **compromiso con la estabilidad presupuestaria**, mediante el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de los principios de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que inspiran la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas y la reforma en curso de la financiación de las Haciendas Locales (ver Anexo 2).

Además, la sostenibilidad de las finanzas públicas se ve reforzada por la política de reducción de la deuda pública: su peso en el PIB entró en 1997 en una senda decreciente que se ha visto apoyada, por una parte, por el proceso de limitación del déficit y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permiten que el volumen de emisiones haya mantenido una tendencia decreciente y, por otra, por el mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento.

- Abordar la sostenibilidad de las finanzas públicas frente al **reto del envejecimiento** mediante una amplia **estrategia multidimensional** que actúa en diversos frentes. Es preciso avanzar en la consolidación del sistema de pensiones, alcanzando un nivel de pensiones adecuado y garantizando su sostenibilidad financiera dentro de un marco de máximo consenso social, en el control del gasto sanitario y de dependencia, en el aumento en la participación en el mercado de trabajo y en la reforma en los mercados de productos y capitales para elevar la senda de crecimiento potencial.

A continuación se detallan los elementos más destacables de esta estrategia:

1. Pensiones

La **reforma del sistema de pensiones** constituye un proceso gradual y continuo. Para ello, se constituyó en el Parlamento español la Comisión del Pacto de Toledo, con el objeto de realizar un análisis y un conjunto de recomendaciones para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Esta Comisión tiene el mandato de reunirse cada cinco años, lo que da un carácter dinámico al proceso de reforma, imprescindible para adecuar el sistema de

pensiones a la evolución demográfica, económica y social del país. Además, la reforma se ha basado en el consenso político y el diálogo social, necesarios para acometer los cambios del sistema público de previsión social.

Entre las **medidas recientes** destinadas a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, cabe destacar las siguientes:

- Las que fomentan el **aumento de la edad efectiva de jubilación**. En este sentido hay que destacar la aprobación en 2002 de la Ley de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible, que incluye un conjunto de acciones destinado a prolongar la vida laboral, acordadas previamente con los agentes sociales. Esta norma introduce incentivos orientados tanto al trabajador como al empresario, a fin de promover un alargamiento voluntario de la vida laboral:
 - se reforma la regulación de la jubilación parcial para permitir que las personas que llegan a la edad de jubilación ordinaria puedan optar por acceder a la jubilación parcial (compatibilizando la pensión de jubilación, minorada, con un trabajo a tiempo parcial).
 - se exonera del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes a los empresarios y trabajadores, respecto de los trabajadores de 65 años con 35 años de cotización que decidan seguir trabajando.
 - se permite que los trabajadores que sigan trabajando con más de 65 años sigan acumulando carrera de seguro. Para los trabajadores que ya acreditan 35 años de cotización, y que por tanto llegan al 100% de la base reguladora, se introduce la posibilidad de que el porcentaje de cálculo supere el 100% de la base, en concreto 2 puntos porcentuales por cada año adicional trabajado.
 - se bonifica la aportación empresarial a la cotización por contingencias comunes para los contratos de trabajo de carácter indefinido suscritos con trabajadores de 60 o más años. Esta bonificación puede oscilar, según la edad del trabajador, entre un 50% y un 100%.
 - se introduce la obligación, en el supuesto de expedientes de regulación de empleo, de financiar un convenio especial con la Seguridad Social respecto de los trabajadores mayores de 55 años, cuyo coste deberá ser soportado por empresario y trabajador.
- Las que buscan aumentar la **relación entre cotización y prestación**, alargando el período de cotización que sirve de base para el cálculo de la pensión de jubilación. Así, en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001 se establece que en 2003 se discutirán medidas para calcular las pensiones de forma más proporcional.

- Las que tienen por objeto la **aproximación progresiva de los regímenes especiales** de Seguridad Social al Régimen General. En línea con las conclusiones del Pacto de Toledo sobre pensiones, la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que será aprobada a finales de este año incluye diversas medidas en este sentido.
- Las destinadas a crear y dotar progresivamente un **Fondo de Reserva de Pensiones**. En 2002 se ha logrado ya el objetivo fijado inicialmente para 2004 de que su cuantía alcanzase un importe del 1% del PIB y es previsible que su dotación siga aumentando en la medida en que la Administración de la Seguridad Social registre superávit.
- Las que persiguen fomentar el **segundo y tercer pilar del sistema de pensiones**: la previsión social complementaria de empresa e individual. El eje central es el desarrollo de los planes de pensiones de empleo dotados por las empresas para sus trabajadores, mediante mejoras en su regulación y tratamiento fiscal. En esta línea, el reciente Pacto del Ministerio de Administraciones Públicas con los representantes de los funcionarios prevé la creación de un fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público. Por su parte, la Ley de reforma del IRPF eleva los límites para aportaciones y deducciones a planes y fondos de pensiones individuales y crea una nueva figura, los Planes de Previsión Asegurados, que son contratos de seguro que cubren las mismas contingencias.
- Las destinadas a combatir el **fraude** en el seno del sistema.

2. Gasto sanitario

En cuanto al gasto sanitario, se ha continuado adoptando medidas dentro del marco de la política estructural de **contención del gasto farmacéutico**, sobre la que se debe seguir profundizando.

En particular, destaca la política de precios de referencia y de genéricos, de la cual se pueden ver los primeros efectos. En diciembre de 2001 se aprobó una Orden Ministerial que revisó los precios de referencia ya vigentes y creó nuevos grupos homogéneos de medicamentos a los que aplicar estos precios. La entrada en vigor de dicha Orden se produjo el 1 de mayo de 2002. Está prevista la publicación de una nueva Orden en diciembre de 2002, manteniendo así una periodicidad anual.

Como resultado de estas políticas, los medicamentos genéricos han experimentado una tendencia positiva en los últimos años, aumentando su volumen de venta desde 10,73 millones de euros en 1998 a 353,12 millones de euros en 2001. Teniendo en cuenta el diferencial de precios con los productos originales (del 25% al 30% típicamente), se puede atribuir al aumento del consumo de genéricos un ahorro acumulado en gasto farmacéutico para el

periodo 1998-2001 de 195,81 millones de euros, con una tendencia de clara aceleración, pasando de 3,3 millones en 1998 a 109,38 millones en 2001.

Las medidas descritas continúan el esfuerzo por la contención del crecimiento del gasto farmacéutico para así garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema sanitario. Por ello, debe continuarse en su perfeccionamiento hasta aprovechar todas sus posibilidades. En este sentido, es importante avanzar en medidas de contención y racionalización del gasto farmacéutico, actuando sobre sus dos vertientes: el número de recetas y su precio medio, implicando para ello a todos los agentes involucrados en este gasto. A este respecto, debe recordarse que continúa en vigor el Pacto alcanzado a finales de 2001 entre la Administración y los distintos sectores implicados (el Plan Integral de Control del Gasto Farmacéutico) con el objetivo de que el crecimiento del gasto farmacéutico sea moderado y asumible por los Presupuestos.

3. Dependencia

Al igual que en años anteriores, la política económica ha tenido en cuenta el efecto del incremento en situaciones de dependencia derivado del proceso de envejecimiento de la población y sus repercusiones tanto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas como sobre el conjunto de la economía. Respecto al gasto en situaciones de dependencia, se ha seguido la estrategia de apoyar a las familias que se enfrentan a este tipo de situaciones. Así, la reforma fiscal de 1998 ya introdujo ayudas para las familias que soportaban los gastos de un ascendiente dependiente mediante el aumento del mínimo familiar. La actual **reforma del IRPF** intensifica ese apoyo mediante las siguientes medidas:

- el aumento de la desgravación por edad para los mayores de 65 años, que pasa a ser de 800 €.
- la creación de una desgravación específica para los mayores de 75 años, tanto contribuyentes como ascendientes que convivan, de 1.000 € en concepto de gastos de asistencia.
- aumento de las desgravaciones para discapacitados, que pueden alcanzar hasta 5.000 €.
- creación de una reducción específica para los discapacitados con un nivel de incapacidad superior al 65% y movilidad reducida, tanto contribuyentes como familiares que convivan, de 2.000 € en concepto de gastos de asistencia.

Por último, debe indicarse que los servicios sociales están transferidos a las Comunidades Autónomas, por lo que la atención directa a las situaciones de dependencia requiere de la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.

4. Otros ámbitos de actuación

La estrategia española para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas incide en dos áreas de actuación adicionales: el mercado de trabajo y los mercados de productos y capitales.

Para fomentar una **mayor participación en el mercado de trabajo**, que mejore la sostenibilidad de las finanzas públicas en general y del sistema de pensiones en particular, además de las ya mencionadas contenidas en la Ley de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible, en 2002 se han introducido las siguientes medidas:

- incentivos fiscales para los trabajadores mayores de 65 años que prolonguen su actividad laboral y para las mujeres con hijos menores de 3 años.
- medidas de activación de los desempleados: la percepción de la prestación por desempleo implica nuevas obligaciones como la suscripción de un compromiso de actividad, la búsqueda activa de empleo y la participación en las acciones de inserción que los Servicios Públicos de Empleo consideren adecuadas al perfil del desempleado
- la reforma de los subsidios agrarios regionales y la introducción de un nuevo régimen contributivo de Seguridad Social para los trabajadores eventuales agrarios para el conjunto del país, eliminando así una importante barrera a la movilidad geográfica.
- la introducción de un programa de fomento de la movilidad geográfica y de incentivos fiscales para los desempleados que trasladen su residencia a otro municipio para aceptar una oferta de trabajo.
- la ampliación de la bonificación en las cuotas a la Seguridad Social por contratación por tiempo indefinido de mujeres desempleadas tras la maternidad.
- la ampliación de la bonificación a la contratación indefinida de desempleados, en particular de mujeres y personas mayores, por autónomos y cooperativas y sociedades laborales.
- el establecimiento de la compatibilidad entre salario y subsidio por desempleo para los mayores de 52 años.
- el apoyo a las iniciativas de autoempleo, mediante la posibilidad de que los desempleados que se constituyan como autónomos o como socios de una cooperativa o sociedad laboral capitalicen parte de su prestación por desempleo.

- la flexibilización del acceso al Programa de Renta Activa de Inserción para 2002 y la ampliación de sus posibles beneficiarios a determinados colectivos especialmente vulnerables.
- diversas medidas de apoyo a la contratación de minusválidos físicos y psíquicos.

Por otra parte, la reforma estructural en los **mercados de bienes, servicios y capitales**, contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas en la medida en que eleva la senda de crecimiento potencial de la economía. Las principales medidas tomadas en este ámbito se recogen en el Anexo 4.

5. Proyecciones a largo plazo de las finanzas públicas

Con motivo de la presentación del Informe de Estrategia Nacional en Relación con el Futuro del Sistema de Pensiones, en septiembre de 2002 se remitieron a la Comisión Europea unas proyecciones de gasto en pensiones sobre las que se elabora la información contenida en esta Actualización del Programa de Estabilidad.

El Código de Conducta sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad requiere que los Estados miembros de la UE proporcionen información relativa a sus estrategias para abordar el impacto presupuestario del envejecimiento de la población incluyendo, con carácter voluntario, las proyecciones disponibles a largo plazo. En este contexto, el Comité de Política Económica (CPE) de la UE elaboró unas proyecciones en 2001 para todos los países, que pueden utilizarse en este apartado. Sin embargo, las normas de interpretación del Código de Conducta prevén que los Estados miembros que deseen aportar proyecciones propias que difieran de las realizadas por el CPE pueden hacerlo siempre que incluyan la información suficiente que permita conocer las razones que explican las diferencias entre ambas proyecciones, en particular en lo que se refiere a los supuestos demográficos y macroeconómicos utilizados.

Cuadro 6								
SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PUBLICAS A LARGO PLAZO								
	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Gasto en pensiones (% PIB)	8,4	7,9	8,0	8,2	8,5	9,9	12,0	13,0
FUENTE: MTAS								

España se ha acogido a esta posibilidad e incluye en esta Actualización del Programa de Estabilidad proyecciones basadas en su Informe de Estrategia Nacional en Relación con el Futuro del Sistema de Pensiones. Las proyecciones que se incluyen en el Cuadro 6 ponen de manifiesto una tendencia creciente del

gasto en pensiones como porcentaje del PIB, que alcanza el 13,04% en 2050, porcentaje sustancialmente inferior al 17,3% que proyecta el CPE para ese mismo año.

Las discrepancias de estas proyecciones con las del CPE se explican por los diferentes supuestos utilizados para su realización. Los escenarios determinantes para proyectar el gasto en pensiones son el escenario macroeconómico, el escenario laboral y el escenario demográfico. Los escenarios macroeconómico y laboral utilizados por el CPE y en estas proyecciones son muy semejantes, sin que sus pequeñas discrepancias, explicadas en parte por los distintos momentos en que se han hecho, afecten significativamente a los resultados.

Por el contrario, **los escenarios demográficos utilizados por el CPE y las proyecciones que aquí se presentan son muy distintos**, motivando una gran parte de la discrepancia de los resultados. Las diferencias entre ambos escenarios se centran en:

- a) **Población total en el año base (2000):** el CPE realizó sus proyecciones sobre la base de un escenario de EUROSTAT con datos de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 1995, suponiendo una población de partida en el 2000 de 39,4 millones de personas. Por el contrario, las proyecciones incluidas en esta Actualización del Programa de Estabilidad utilizan el escenario demográfico más reciente del INE, que supone una población en 2000 de 40,1 millones. La diferencia en los datos de población en el año base es, por tanto, de 700.000 personas.

Además, es necesario señalar que ambas cifras se basan en el censo de 1991, que está en fase de actualización. En el nuevo censo de 2001, cuyos resultados completos se harán públicos a mediados de 2003, el INE estima la población total en 2000 en 40,5 millones. Es decir, la población real en 2000 fue superior a las estimaciones del CPE en 1.100.000 personas.

- b) **Diferentes proyecciones sobre la evolución de la población:** el CPE, sobre la base de los datos de EUROSTAT, suponía una caída dramática de la población total y, en particular, de la población en edad de trabajar a partir de 2020. Por su parte, los escenarios que sustentan estas proyecciones consideran una población estable a lo largo del periodo, aunque también con una caída muy notable de la que está en edad de trabajar. El escenario de EUROSTAT supone, por tanto, un proceso de envejecimiento mucho más agudo: las diferencias se deben principalmente a los flujos de migración neta. El CPE (EUROSTAT) supone 31.000 inmigrantes en 2000, que aumentan hasta 60.000 en 2010, permaneciendo constante esta cifra a partir de ese año. Las proyecciones de la Actualización del Programa de Estabilidad utilizan datos más recientes y parten de 360.000 inmigrantes en 2000, que disminuyen hasta 160.000 en 2005, manteniéndose esta cifra constante desde ese momento.

Las diferencias en los escenarios demográficos se recogen en el Cuadro 7.

El nuevo Censo del INE-2001, cuyos resultados completos se harán públicos a mediados de 2003, como se ha señalado anteriormente, presentará **nuevas proyecciones de población hasta el año 2050**. A partir de los datos que son ya conocidos se puede pensar que las nuevas proyecciones elevarán aún más la población futura, con lo que el gasto en pensiones proyectado tanto por el CPE como por esta Actualización del Programa de Estabilidad puede resultar modificado, aunque no las consecuencias del envejecimiento.

Cuadro 7 ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS						
	Población total (millones)		Población 16-64 (millones)		Tasa dependencia (% pob.retirada / pob. edad trabajar)	
	2000	2050	2000	2050	2000	2050
Programa Estabilidad	40,1	41,2	27,0	22,8	25,0	56,0
CPE	39,4	35,1	26,4	18,9	25,0	61,0
Nuevo censo INE	40,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
n.d.: no disponible. FUENTE: MTAS, ME y CPE						

Es preciso señalar que las proyecciones de esta Actualización incluyen todas las pensiones públicas contributivas (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad) más los complementos a mínimos; sin embargo, estas proyecciones no incluyen las pensiones de las Clases Pasivas del Estado.

De acuerdo con las estimaciones actuales, existe un superávit del sistema y, por tanto, un **margen de maniobra**, en un horizonte de 15 años para adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones (los ingresos del sistema se situarán entonces en el entorno del 8,5% del PIB).

Por último, es importante señalar que las proyecciones presentadas en esta Actualización del Programa de Estabilidad **no constituyen una previsión del Gobierno español**. Se trata tan sólo de un ejercicio de proyección estimativo sujeto, por tanto, a un elevado margen de error, como cualquier proyección a tan largo plazo. Además, se basa en el supuesto de que no se toman nuevas medidas frente al envejecimiento. Sin embargo, tal y como se ha señalado anteriormente, el Gobierno mantiene una política basada en la estabilidad presupuestaria y ha iniciado una estrategia multidimensional ante el envejecimiento, que se centra en las reformas estructurales tanto en el mercado de trabajo (con el objetivo de aumentar la tasa de participación), como en los mercados de productos y capitales (con el fin de aumentar la productividad y,

por tanto, el crecimiento potencial). Además, esta estrategia se completa con modificaciones en el sistema público de pensiones y con el reforzamiento del segundo y tercer pilares de la previsión social complementaria de empresas y particulares.

V. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

En esta Actualización del Programa de Estabilidad se ha descrito un escenario en el que, tras cerrar el ejercicio 2002 con un ligero déficit, se mantiene el equilibrio presupuestario en los años 2003 y 2004 y se obtienen moderados superávits en los últimos años del período. El análisis de sensibilidad que se describe a continuación analiza el posible impacto sobre los resultados presupuestarios de un crecimiento económico menor al del escenario de base.

1. Escenarios alternativos de crecimiento

Se ha realizado un **escenario macroeconómico de crecimiento moderado** en el que se supone una recuperación de la economía mundial más tardía y de menor intensidad que la que se produce en el escenario central. El resultado es que el crecimiento de la economía española se reduce hasta el 2% en 2002 y 2003 y se sitúa en el 2,5% desde 2004 hasta 2006.

Cuadro 8 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Variables macroeconómicas (porcentaje de variación salvo indicación en contrario)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Escenario central						
PIB	2,7	2,2	3,0	3,0	3,0	3,0
Deflactor del PIB	4,2	3,5	2,8	2,8	2,8	2,8
Empleo: variación en %	2,4	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo ^(a)	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,8
Escenario de crecimiento moderado						
PIB	2,7	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5
Deflactor del PIB	4,2	3,5	2,6	2,5	2,5	2,5
Empleo: variación en %	2,4	1,1	0,8	1,3	1,3	1,3
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo ^(a)	-2,0	-1,6	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
(a) Porcentaje del PIB						
FUENTE: Ministerio de Economía						

En este escenario alternativo, el comportamiento de la demanda interna y del empleo es menos expansivo que en el escenario de base. Por su parte, la contribución del sector exterior al crecimiento es algo menos negativa. En efecto, el inferior dinamismo de la demanda exterior reduce el crecimiento de las exportaciones españolas de bienes y servicios, mientras que el inferior crecimiento de la demanda interna reduce el avance de las importaciones de bienes y servicios por debajo del que se prevé en el escenario de base. El

resultado es una contribución negativa al crecimiento del sector exterior inferior a la del escenario base. La menor detracción del sector exterior al crecimiento lleva aparejado menos déficit en el intercambio de bienes y servicios y una necesidad de financiación exterior inferior.

Los distintos escenarios macroeconómicos producen diferentes **saldos presupuestarios**. En el escenario de crecimiento moderado se ha estimado el saldo presupuestario que se produciría en el caso de que se permitiera la actuación completa de los estabilizadores automáticos y no se tomaran acciones de corrección en 2003. El resultado es la aparición de una necesidad de financiación del 0,4% del PIB. No obstante, dado que las distintas Administraciones están sujetas a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, deben retornar al equilibrio en un plazo de tres ejercicios presupuestarios, con una senda similar a la anticipada en el Cuadro 9.

La necesidad de financiación que aparece en el escenario de crecimiento moderado lleva aparejado un ritmo de reducción claramente inferior de la **ratio deuda/PIB**, tanto por la distinta necesidad de financiación como por el menor crecimiento del PIB nominal que se produce en este escenario.

Cuadro 9						
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Resultados presupuestarios						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Escenario de crecimiento central						
Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las AA.PP.	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,2
Deuda pública	57,1	55,2	53,1	51,0	49,0	46,9
Escenario de crecimiento reducido						
Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las AA.PP.	-0,1	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2	0,0
Deuda pública	57,1	55,2	54,1	52,6	51,1	49,5
FUENTE: IGAE y Ministerio de Economía						

2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés

Para valorar la sensibilidad de las proyecciones presupuestarias del escenario central ante variaciones de los tipos de interés, se han utilizado dos hipótesis alternativas. Según ellas, la curva de tipos de interés utilizada en el escenario central se desplazaría un punto porcentual hacia arriba en el llamado escenario de tipos elevados o un punto porcentual hacia abajo en el llamado escenario de tipos reducidos.

Dado que la vida media de la deuda pública española a finales del año 2002 es de más de 6 años, los nuevos tipos de interés sólo afectan a la nueva deuda que se emita, bien sea por sustitución de deuda que llega a su vencimiento, bien por las nuevas emisiones que se realicen. Como es lógico, al estar el año 2002 prácticamente cerrado, los efectos en este año apenas son perceptibles y sólo pueden observarse de 2003 en adelante.

Suponiendo que se permite la total traslación de estos cambios al saldo presupuestario, los efectos sobre la capacidad o necesidad de financiación del Sector Público y la ratio deuda PIB serían los expresados en el Cuadro 10.

Cuadro 10 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés (Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB)						
Escenarios	2001 (P)	2002 (F)	2003 (F)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)
Tipos elevados						
Saldo presupuestario	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
Deuda pública	57,1	55,2	53,2	51,2	49,2	47,2
Base						
Saldo presupuestario	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,2
Deuda pública	57,1	55,2	53,1	51,0	49,0	46,9
Tipos reducidos						
Saldo presupuestario	-0,1	-0,2	0,1	0,2	0,3	0,5
Deuda pública	57,1	55,2	53,0	50,8	48,7	46,6
(P) Provisional (F) Previsión Fuente: IGAE y Ministerio de Economía						

En el cuadro se puede observar que los cambios están en el entorno de dos décimas de punto porcentual de PIB tanto para los saldos presupuestarios como para las ratios deuda/PIB. Como se ve, la vida media relativamente elevada de la deuda pública española hace que los efectos de un cambio en la curva de tipos de interés tarden un tiempo considerable en trasladarse completamente a los pagos por intereses. En cualquier caso, incluso en el escenario menos favorable, el aumento de los pagos por intereses no impide ni la mejora de los saldos presupuestarios ni la reducción de la ratio deuda/PIB.

3. Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad

En relación con la anterior Actualización, la desaceleración económica ha afectado a los resultados finales de crecimiento registrado en los años 2001 y 2002 que, en ambos casos, serán ligeramente inferiores a los que se anticipaban cuando se presentó la Actualización del Programa de Estabilidad 2001-2005. Sin embargo, la previsión de crecimiento del PIB se mantiene para los años de 2003 a 2005 en el 3% que ya figuraba en la anterior actualización del Programa de Estabilidad.

Cuadro 11 DIFERENCIA CON ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD					
	2001	2002	2003	2004	2005
Crecimiento del PIB					
Actualización 2002-2006	2,7	2,2	3,0	3,0	3,0
Actualización 2001-2005	3,0	2,4	3,0	3,0	3,0
Diferencia	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
Saldo presupuestario					
Actualización 2002-2006	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1
Actualización 2001-2005	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Diferencia	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1
Deuda bruta					
Actualización 2002-2006	57,1	55,2	53,1	51,0	49,0
Actualización 2001-2005	57,5	55,7	53,8	51,9	50,0
Diferencia	0,4	0,5	0,7	0,9	1,0
FUENTE: Ministerio de Economía					

La reducción del crecimiento de 2001 respecto de lo pronosticado, 3 décimas, afecta ligeramente al déficit de ese año que terminó siendo del 0,1% del PIB cuando se esperaba cerrar el año en una situación de equilibrio. Para el año 2002, la combinación de un crecimiento inferior al pronosticado con la transición al nuevo sistema de financiación de las CC.AA., determina que las AA.PP. cierren el año en una situación de déficit. Para el año 2003, al mantenerse el crecimiento previsto del PIB, se mantiene también la capacidad de financiación prevista para el Sector Público en la anterior Actualización.

Para terminar, las previsiones sobre la evolución de la ratio deuda/PIB de la presente Actualización son mejores en todos los años que las presentadas en la anterior, en parte por una situación de partida mejor de la prevista para 2001 y en parte por una evolución más favorable de los factores que determinan esta ratio.

VI. CUESTIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS

En el ámbito de las reformas horizontales que tienen incidencia en el contexto en el que se desarrolla la actividad de las AA.PP. y que, por tanto, afectan al diseño de la política fiscal, es relevante destacar que en 2003 entrará en vigor el **nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales** (ver Anexo 2).

En efecto, se va a modificar el sistema de financiación de las Corporaciones Locales de modo que estas dispongan de más libertad a la hora de fijar sus niveles de imposición, lo que facilitará su cumplimiento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Proyecto de Ley de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, se encuentra en fase de trámite parlamentario. No obstante, y como líneas generales, podemos señalar que el artículo 142 de la Constitución Española establece que las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el cumplimiento de los fines que la Ley atribuye a las Corporaciones Locales. Para ello, se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las CC.AA.

La reforma profundizará en el desarrollo del principio de corresponsabilidad fiscal de estas Entidades, dotando de mayores posibilidades de actuación tributaria a los Municipios sobre los tributos locales. La reforma proyectada afectará a dos de las fuentes de financiación de las Haciendas Locales:

- los tributos propios de las entidades locales (parte tributaria).
- la participación en los tributos del Estado (parte financiera).

Es especialmente destacable que el nuevo sistema de imposición local supone la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas que, a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación, deja exentas a todas las personas físicas (profesionales y autónomos) y dejará de gravar a un porcentaje importante de empresas, lo que contribuirá a la creación de PYMES y a la creación de empleo.

VII. CONCLUSIÓN

En el contexto de un entorno económico internacional todavía incierto, pero para el que se vislumbra una cierta recuperación en 2003, esta Actualización del Programa de Estabilidad se basa en unos supuestos económicos prudentes.

La política económica del Gobierno español sigue centrando sus esfuerzos en el lado de la oferta, al mismo tiempo que, con la aplicación efectiva de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en los Presupuestos de 2003, se mantiene la disciplina de la política fiscal ofreciendo a los agentes económicos en el corto plazo un marco económico conocido y predecible.

En esta línea, las directrices de política fiscal permiten proyectar en el medio plazo una senda de superávit presupuestario y de reducción del peso de la deuda pública en el PIB. Ello no significa renunciar a la capacidad de Sector Público de actuar en caso de desaceleración económica, pero sí supone hacer un uso prudente de los estabilizadores automáticos asegurando el retorno, en su caso, a una senda de equilibrio dentro del plazo que cubre esta Actualización del Programa de Estabilidad.

Precisamente para asegurar que las finanzas públicas promuevan el crecimiento a largo plazo, se presta especial atención a la composición de los ingresos y de los gastos. Por el lado de los ingresos el objetivo es aumentar la eficiencia de la imposición y apoyar las decisiones de ahorro, inversión y trabajo. En este sentido, las reformas tributarias que entrarán en vigor en 2003, principalmente la que afecta al IRPF, reducirán a lo largo del periodo considerado la carga fiscal directa soportada por los contribuyentes, favoreciendo así la actividad económica y el ahorro de previsión a largo plazo.

En lo que se refiere a los gastos, las previsiones para 2003 vienen determinadas por tres elementos fundamentales: la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que fija un límite máximo de gasto no financiero, la aplicación del acuerdo de financiación de las CC.AA., que permite una mayor eficiencia en el gasto público, y, finalmente, el mantenimiento de la inversión productiva como objetivo prioritario.

Como ya se ha señalado, hay que tener en cuenta los efectos de distinta naturaleza que tendrá la catástrofe medioambiental provocada por el hundimiento del petrolero "Prestige" frente a las costas de Galicia, que afecta a varias CC.AA. El impacto presupuestario de este desastre ecológico, sin embargo, no se recoge en las proyecciones presupuestarias de los próximos ejercicios incluidas en la presente Actualización del Programa de Estabilidad.

En cuanto a la política de reformas económicas en los mercados de productos y de factores, el Gobierno español sigue considerándolas el objetivo prioritario y, tras los importantes paquetes liberalizadores adoptados en 2000,

los esfuerzos se centran en la adopción de medidas de desarrollo que hagan efectiva la liberalización, en particular en las industrias de red, y, en general, en la mejora del entorno regulatorio y el refuerzo de la política de defensa de la competencia.

De la misma forma, la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo es uno de los elementos fundamentales del diseño de la política económica española. El proceso de modernización iniciado en 1997 se ha reforzado en 2002 con nuevas medidas destinadas, fundamentalmente, a favorecer la búsqueda activa de empleo y a establecer un sistema de jubilación gradual y flexible.

La estabilidad presupuestaria en el corto y medio plazo, las reformas estructurales dirigidas a favorecer el crecimiento económico y las reformas en el mercado de trabajo, constituyen la parte neurálgica de la estrategia multidimensional del Gobierno español frente al problema de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, particularmente en lo que se refiere al impacto del envejecimiento. El margen de maniobra del actual superávit del Sistema permite abordar la cuestión de forma global, tomando en consideración todos los factores que, además del sistema de pensiones, determinan la composición de las finanzas públicas y la evolución del PIB en el largo plazo.

En definitiva, el objetivo fundamental de las medidas de política económica del Gobierno español, apoyada sobre los dos pilares fundamentales –equilibrio presupuestario y reforma estructural– sigue siendo aumentar el crecimiento potencial y la productividad de la economía, 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

LA REFORMA DEL IRPF

La reforma del IRPF, recogida en la Ley 46/2002 de 18 de diciembre, que entrará en vigor en 2003, profundiza en la reforma de 1998, mejorando su eficiencia, equidad, sencillez y neutralidad.

Para mejorar la **eficiencia del Impuesto**, estimular el crecimiento económico y la creación de empleo, se reducen los tramos y los tipos de la tarifa, incrementando la renta disponible de todos los contribuyentes:

- El número de tramos de la tarifa pasa de 6 a 5 (frente a 16 en 1996).
- El tipo máximo pasa del 48% al 45% y el mínimo baja del 18% al 15%.
- Para estimular el trabajo y apoyar las políticas activas de empleo:
 - Se aumenta un 7% la reducción por rendimientos del trabajo, y un 17% para los salarios inferiores a 8.200 €.
 - Se eleva del 30% al 40% el coeficiente reductor para los rendimientos irregulares del trabajo.
 - Se crea una deducción en la cuota de 1.200 € anuales, por cada hijo menor de tres años, para las madres que perciban rentas del trabajo, para favorecer que la mujer continúe en el mercado de trabajo tras el nacimiento de sus hijos.
 - Se duplica la reducción por rendimientos del trabajo para los mayores de 65 años que opten por continuar trabajando, para facilitar la prolongación voluntaria de la vida laboral.
 - Se duplica durante dos años la reducción por rendimientos del trabajo a los parados que por aceptar un empleo tengan que trasladar su domicilio a otro municipio, para fomentar la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica.
 - También para facilitar la movilidad, se estimula la oferta de viviendas en alquiler mediante mejoras en su tributación.
 - Se incentiva la participación de los trabajadores en el capital de sus empresas.
- Para estimular el ahorro y avanzar en su neutralidad fiscal:

- Se aumenta del 30% al 40% la reducción para los rendimientos del ahorro generados en un plazo de más de 2 años.
- Las ganancias patrimoniales derivadas del ahorro a más de 1 año pasan a tributar al tipo del 15%.

— Para incrementar la eficiencia del mercado financiero:

- Se facilita la movilidad entre fondos de inversión sin coste fiscal.
- Se mejora la tributación de los seguros incrementando y simplificando los coeficientes reductores, que serán del 40% para primas con más de 2 años de antigüedad y del 75% cuando superen los 5 años.
- El tipo de retención se adapta al mínimo de la escala, reduciéndose al 15%.
- Manteniendo la política de favorecer el ahorro previsión, se elevan los límites fiscales de las cantidades aportadas a Planes de Pensiones. La aportación máxima anual será de 8.000 €, incrementándose 1.250 € cada año cuando el aportante sea mayor de 52 años. También se elevan los límites para las aportaciones a favor de discapacitados (de 22.838 € a 24.250 €), y las realizadas a favor del cónyuge (de 1.803 € a 2.000 €).
- Se permite la creación de los Planes de Previsión Asegurados, que constituyen un nuevo producto de seguro que debe reunir las características de los Planes de Pensiones individuales, respecto a las contingencias cubiertas y los supuestos de disposición anticipada. Las primas satisfechas a estos Planes de Previsión, que ofrecerán una garantía de tipo de interés y utilizarán técnicas actuariales, podrán reducirse en la base imponible del contribuyente, con los mismos límites establecidos para los Planes de Pensiones individuales.

Para avanzar en la **equidad del Impuesto**, esta Ley incluye las siguientes medidas:

- Se refuerza la progresividad del Impuesto, de forma que la reducción media de la cuota líquida es mayor para los contribuyentes con menores niveles de renta. Así, mientras que para el total de los contribuyentes la rebaja media es del 11,1%, para aquellos cuya renta gravada es inferior a 12.020 € la reducción alcanza el 38,14%.
- El Impuesto se adapta mejor a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, que influyen de manera decisiva en su renta disponible y consecuentemente en su capacidad contributiva. Las medidas adoptadas para lograr este objetivo son las siguientes:

- Se eleva el mínimo personal para los 17 millones de contribuyentes, que se fija en 3.400 €.
 - Los mínimos familiares por hijos aumentan significativamente, entre 200 y 500 €, con mayores incrementos a partir del segundo hijo. Las reducciones por este concepto serán de 1.400 € por el primer hijo, 1.500 € por el segundo, 2.200 € por el tercero y 2.300 € a partir del cuarto. Un total de 4,7 millones de familias se beneficiarán de estas mayores reducciones.
- Se introducen mejoras específicas, que incrementan la renta no gravada a los colectivos sociales que se han considerado prioritarios: las familias con niños pequeños, las personas mayores y los discapacitados.
- Para las familias con niños pequeños, se crea una reducción por cuidados de cada hijo menor de tres años de 1.200 €, que se suma a la reducción por hijos y que beneficiará a 1 millón de familias.
 - Para las personas mayores:
 - a) Se incrementan un 33% las reducciones tanto para las familias con ascendientes mayores de 65 años, como para el propio contribuyente mayor de esa edad. La nueva reducción es de 800 € y podrán aplicársela 3,25 millones de familias.
 - b) Se establece una nueva reducción por asistencia de 1.000 €, adicional a la anterior, de la que se beneficiarán las familias con miembros mayores de 75 años. Esta reducción se disfrutará en todo caso, sin necesidad de justificar los gastos, y beneficiará a 1,2 millones de familias.
 - Para los discapacitados:
 - a) La reducción por discapacidad, cuando es superior al 33% e inferior al 65%, aumenta 200 €, hasta alcanzar los 2.000 €. Cuando la discapacidad es superior al 65%, la reducción se fija en 5.000 €, elevándose en 1.400 € (hay 650.000 familias con algún miembro discapacitado).
 - b) También se incrementan las reducciones por rendimientos del trabajo de los discapacitados. Cuando la discapacidad es inferior al 65%, la reducción se fija en 2.800 €, que supone un incremento de 1.100 €. Si la discapacidad es superior al 65%, esta reducción será de 6.200 €, más del doble que en la actualidad.
 - c) En concepto de gastos de asistencia se establece una nueva reducción adicional de 2.000 € para todos los discapacitados en grado superior al 65%, de la que también se beneficiarán los discapacitados en menor grado que tengan movilidad reducida.

En tercer lugar, para **lograr que el Impuesto sea más sencillo**, y facilitar así al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, se introducen las siguientes medidas:

- La Agencia Tributaria enviará a los contribuyentes una preliquidación o borrador de declaración, que facilitará considerablemente sus obligaciones formales a 5,5 millones de declarantes. Si el contribuyente estima que es correcta, basta con que la suscriba por cualquiera de los medios que se pondrán a su disposición para que se considere cumplida su obligación de declarar.
- El límite de renta que exime de la obligación de declarar se eleva hasta los 22.000 € para rendimientos del trabajo recibidos de un solo pagador, hasta 8.000 € si son dos pagadores y hasta 1.600 € para los rendimientos del capital mobiliario. Los contribuyentes que se encuentren en estas situaciones podrán emplear el sistema de devolución rápida. También podrán acogerse a este procedimiento de devolución los pensionistas cuyas rentas no excedan de 22.000 € aunque provengan de más de un pagador.
- Se modifica el esquema de liquidación del Impuesto, con la finalidad de hacerlo más sencillo y que el contribuyente perciba con mayor claridad cuál es su tributación efectiva.

Respecto a las **actividades empresariales**, la reforma incluye una serie de medidas para lograr una mayor neutralidad en su fiscalidad y un reforzamiento del control tributario:

- Para delimitar mejor el colectivo al que resulta de aplicación el régimen de estimación objetiva, se introduce un límite de compras de 300.000 € en el cual no computan las adquisiciones de inmovilizado.
- Se suprime el régimen de transparencia fiscal para recobrar la neutralidad en la tributación de las actividades empresariales y profesionales realizadas por personas físicas.
- Se establece un nuevo régimen fiscal para las Sociedades Patrimoniales, que tributarán en el Impuesto sobre Sociedades a un tipo incrementado del 40%, pero calcularán su base imponible de acuerdo con las reglas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Se extiende la obligación de información por suministro a todas las cuentas abiertas en entidades financieras, aunque no hayan generado rendimientos, con identificación de sus titulares y autorizados.

La reforma del IRPF supondrá para los contribuyentes un ahorro de 3.000 millones de euros en 2003 y de 600 millones de euros en 2004.

ANEXO 2

EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

En el año 2003 entrará en vigor un nuevo Sistema de Financiación para las Entidades Locales que se encuadra en la amplia reforma del Sector Público Territorial que el Gobierno ha emprendido en los últimos años. En el año 2002 han entrado en vigor tanto el nuevo Sistema de Financiación Autonómico como el nuevo Concierto Económico con el País Vasco. La reforma de la Financiación Local y la actualización del Convenio Económico con la Comunidad de Navarra, que se plasmará en una próxima Ley, completan la vertebración territorial del Sector Público español.

El texto de la Ley que reforma la Financiación Local se basa en los trabajos de una Comisión formada por académicos y representantes de la Administración General del Estado y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). El pasado 21 de noviembre, el Gobierno y la Comisión Ejecutiva de la FEMP firmaron un Acuerdo en torno al nuevo Sistema de Financiación que contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios.

Con esta Ley, las Corporaciones Locales disponen de un sistema más moderno, eficiente, corresponsable y suficiente:

- Moderno, porque adapta la financiación local a la nueva realidad económica y social.
- Eficiente, porque mejora la asignación de los recursos y fomenta la creación de empleo.
- Corresponsable, porque eleva la capacidad normativa de los Ayuntamientos.
- Suficiente, porque garantiza a las Corporaciones Locales los recursos necesarios para atender a sus gastos.

El Sistema se implantará de manera gradual y prevé dos fases para su entrada en vigor. La primera, a partir del 1 de enero de 2003, se refiere a la reforma de los tributos locales y la segunda, en enero del 2004, incluye la reforma de la Participación en los Ingresos del Estado.

Así, a partir de enero del 2003, las Corporaciones Locales tendrán mayor capacidad para diseñar su política tributaria en función de sus objetivos y necesidades y podrán establecer nuevos beneficios fiscales de apoyo a la familia, el empleo y el medio ambiente.

Con esta reforma se modifican cinco impuestos locales, pero la principal novedad es que el Gobierno exime del Impuesto sobre Actividades Económicas

(IAE) a más de 2.200.000 autónomos, profesionales y PYMES (todas las personas físicas que ejerzan una actividad económica y las jurídicas cuya facturación sea inferior a 1 millón de euros). Este Impuesto incluye otras modificaciones importantes dirigidas a fomentar la creación de empleo y a facilitar la creación de nuevas empresas. Así, se exime del pago del Impuesto durante los dos primeros años de su actividad a las empresas de nueva creación, pudiendo establecerse bonificaciones en la cuota en los 5 años siguientes. Igualmente, se elimina la utilización del elemento tributario “número de empleados” para el cálculo de la cuota y se faculta a los Ayuntamientos para establecer bonificaciones a aquellas empresas que creen empleo o que no tengan beneficios. La inclusión de bonificaciones sociales y favorecedoras del medio ambiente es también una novedad de la reforma.

En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) se incluyen dos grandes modificaciones. La primera es la posibilidad de establecer tipos impositivos diferenciados en función de los usos de los inmuebles (residencial, comercial o industrial), pudiendo también gravar en mayor medida las viviendas permanentemente desocupadas. Sin embargo, se establece un límite a esta capacidad, de manera que sólo se podrán aplicar tipos diferenciados a no más del 10% de los inmuebles no residenciales de mayor valor catastral. La otra gran novedad es la ampliación para los Ayuntamientos de las bonificaciones potestativas, dándoles la opción de reducir hasta un 90% este Impuesto a más de 500.000 familias numerosas.

El principal cambio para los demás impuestos (que también se aplica en el IAE y en el IBI) es la posibilidad de que todos los Ayuntamientos utilicen la misma horquilla de variación de los tipos impositivos con independencia de su tamaño poblacional. Otras modificaciones en estos impuestos son las de tipo social, como mayores exenciones y bonificaciones para los coches de discapacitados y para las obras destinadas a facilitar el acceso a las viviendas de estas personas (en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) y las relacionadas con el medio ambiente.

Respecto a la reforma de la Participación en los Ingresos del Estado (que entrará en vigor a partir de 2004), se ha diseñado un sistema para municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia y capitales de Comunidad Autónoma y otro para el resto. A los primeros se les cede parte del IRPF, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de los Impuestos Especiales, recibiendo el resto de los recursos a través de un Fondo complementario de financiación. Los segundos, los pequeños municipios, recibirán una transferencia en función de sus necesidades de gasto determinadas por las siguientes variables: población, capacidad tributaria y esfuerzo fiscal.

Se establece también un régimen especial para los Ayuntamientos calificados como turísticos. A estos efectos se consideran en la Ley Ayuntamientos turísticos a los que tienen más de 20.000 habitantes y menos de

75.000 y en los cuales el número de viviendas de segunda residencia supera al de viviendas principales, según los datos oficiales suministrados por el Censo de Edificios y Viviendas. Los Ayuntamientos que cumplan estos requisitos podrán acceder a la cesión del 2,04% de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, ya que los establecimientos de venta de estos productos están claramente localizados.

En todos los Ayuntamientos, con independencia de su tamaño o peculiaridad, la transferencia que reciben de la Administración Central evolucionará de acuerdo con los Ingresos Tributarios del Estado.

El nuevo sistema garantiza, en último lugar, una cierta estabilidad en la obtención de los recursos por parte de las Corporaciones Locales. En este sentido, el unánime acuerdo del que nace este Sistema de Financiación y la mayor corresponsabilidad y variedad de las fuentes financieras contribuyen claramente a estabilizar el Sistema en el tiempo.

ANEXO 3

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

La reforma del mercado de trabajo es uno de los elementos fundamentales del diseño de la política económica española. El proceso de modernización del mercado de trabajo se inició en 1997. Desde entonces se han producido diversas reformas centradas en tres ejes: el aumento de la participación en el mercado de trabajo, el estímulo de la demanda y la mejora de la capacidad del mercado para ajustar oferta y demanda. A lo largo de 2002 se han adoptado las siguientes normas:

- Se ha completado el **Programa de Fomento del Empleo** para 2002, que se prorrogará en 2003. Este Programa incluye diversas bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social en la contratación de trabajadores pertenecientes a los colectivos con mayores problemas de entrada o permanencia en el mercado de trabajo (mujeres, jóvenes, trabajadores mayores y colectivos con problemas de inserción laboral).
- Se ha aprobado el **Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo**, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, tramitado posteriormente como Ley. Esta norma se centra en la reforma del sistema de protección por desempleo para hacerlo más incentivador de la búsqueda activa de empleo, en la reforma gradual de los subsidios agrarios regionales y en la reducción de los incentivos a la judicialización de los despidos. Las principales medidas contenidas en la norma son las siguientes:
 - se refuerzan las obligaciones de los perceptores de prestaciones por desempleo, mediante la suscripción del compromiso de actividad y la obligación de buscar empleo activamente, de participar en acciones de mejora de la ocupabilidad y de aceptar las colocaciones adecuadas que les sean ofrecidas.
 - se reducen los incentivos a litigar en caso de despido, a través de la nueva regulación de los salarios de tramitación.
 - se reforman los subsidios agrarios regionales y se introduce un nuevo régimen contributivo de Seguridad Social para los trabajadores eventuales agrarios para el conjunto del país, eliminando así una importante barrera a la movilidad.
 - se introduce un programa de fomento de la movilidad geográfica, por el que empresas y trabajadores podrán beneficiarse de subvenciones que faciliten la contratación cuando esta implica un cambio de residencia.

- aumentan las bonificaciones del Programa de Fomento del Empleo ya mencionado, en particular a la contratación de mujeres en los dos años siguientes a la fecha en que hayan sido madres, a la contratación de minusválidos y a la contratación por cooperativas.
 - se introduce la posibilidad de compatibilizar el subsidio de desempleo con la realización de un trabajo por cuenta ajena, para aquellos colectivos de más difícil acceso al mercado de trabajo.
 - se fomenta el autoempleo, mediante la posibilidad de capitalizar parte de la prestación por desempleo en el caso de que los trabajadores se constituyan como autónomos o pasen a ser socios de cooperativas y sociedades laborales.
 - se amplía el colectivo de posibles beneficiarios del Programa de Renta Activa de Inserción para 2002 y se flexibiliza el acceso al mismo.
 - se refuerza la persecución de la contratación temporal reiterada que sea abusiva o fraudulenta.
- **La Ley 35/2002, de 12 de julio, de Medidas para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible**, basada en el Real Decreto-Ley 16/2001. Esta norma incluye diversos incentivos, dirigidos tanto al trabajador como al empresario, destinados a fomentar la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores mayores y a desincentivar la jubilación anticipada. Entre las medidas incluidas en esta norma destacan:
 - la introducción de la posibilidad de **jubilación flexible**, que permite compatibilizar la pensión de jubilación (minorada) y la realización de un trabajo a tiempo parcial.
 - la extensión de la **jubilación anticipada** a los trabajadores que no tuvieran la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, introduciendo nuevos requisitos y coeficientes reductores de la pensión. Se equiparan los requisitos y coeficientes.
 - diversos incentivos al **alargamiento de la actividad laboral** más allá de los 65 años:
 - 1) El aumento de la pensión de jubilación. Los trabajadores que sigan trabajando con más de 65 años siguen acumulando carrera de seguro. Para los trabajadores que ya acreditan 35 años de cotización, y que por tanto llegan al 100% de la base reguladora, se introduce la posibilidad de que el porcentaje de cálculo supere el 100% de la base, en concreto 2 puntos porcentuales por cada año adicional trabajado.

- 2) La exoneración de cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o ajena de 65 o más años. Se exonera del pago de cotizaciones sociales –tanto de la cuota empresarial como de la del trabajador– por contingencias comunes (salvo por incapacidad temporal) siempre que el trabajador tenga 65 o más años de edad, acredite 35 años de cotización y decida voluntariamente continuar o reiniciar su actividad laboral.
 - 3) La introducción de la posibilidad de acceso a la pensión de incapacidad permanente derivada de contingencias profesionales cumplidos los 65 años.
- la introducción de incentivos a mantener en plantilla a trabajadores mayores: los trabajadores con 60 o más años, si tienen una antigüedad en la empresa de 5 o más años, darán derecho a una bonificación del 50% de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes (salvo incapacidad temporal). La bonificación se incrementa un 10% cada año hasta alcanzar un máximo del 100%. Además, estas bonificaciones son compatibles con las contenidas en los Programas de Fomento del Empleo (aunque en ningún caso puedan dar lugar a bonificaciones totales superiores al 100%).
 - en materia de prejubilaciones, y a efectos de asegurar que se completan las carreras de seguro, en caso de despido de trabajadores de 55 o más años (que no tuvieran la condición de mutualistas en 1 de enero de 1967), se establece la obligación de abonar las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial con la Seguridad Social durante el período de tiempo comprendido entre la finalización de la prestación por desempleo contributivo y la fecha en la que el trabajador pueda acceder a la jubilación. Hasta la fecha en que el trabajador cumpla 61 años, las cotizaciones serán a cargo del empresario; a partir de esa edad, las cuotas son a cargo del trabajador.
- La Ley de **reforma del IRPF**, que entrará en vigor el 1 de enero de 2003, contiene importantes medidas fiscales orientadas a aumentar la oferta de trabajo, la movilidad y la participación, especialmente de mujeres y trabajadores mayores, a través de la disminución de la imposición sobre las rentas del trabajo y nuevas reducciones y deducciones orientadas a estos objetivos. Las medidas se han explicado con mayor grado de detalle en el Anexo 1.

ANEXO 4

REFORMAS ESTRUCTURALES

El aumento de la apertura y del grado de competencia en los mercados de productos y de factores es una prioridad para España. Tras la aprobación del paquete liberalizador de junio de 2000, se ha seguido avanzando en la profundización del proceso de liberalización a través de la puesta en práctica de su contenido y del desarrollo de nuevas normas complementarias.

Las medidas tomadas en los mercados de productos y de factores se describen en detalle en el Informe de Progreso sobre la Reforma de los Mercados de Productos y de Capitales. A continuación se exponen de forma resumida las principales decisiones adoptadas en 2002.

I. MERCADOS DE BIENES Y DE SERVICIOS

La liberalización de las industrias de red es una de las prioridades de la política económica española, ya que se trata de sectores clave para la determinación de la competitividad de la economía española, debido a su naturaleza de proveedores de inputs básicos para el resto de la economía y a su incidencia en el desarrollo de la Sociedad de la Información.

1. Energía

1.1. Electricidad

En 2002, las actuaciones en el sector eléctrico se han centrado en la preparación del sector para la plena liberalización del consumo que tendrá lugar el 1 de enero de 2003, prevista en el Real Decreto-Ley 6/2000, y en el desarrollo normativo de otras medidas liberalizadoras recogidas en el mismo, dirigidas a fomentar la competencia efectiva en el mercado. Así, se ha adoptado una metodología explícita para el establecimiento de una tarifa media o de referencia.

Además, se ha potenciado la participación de los productores en régimen especial en el mercado de producción de electricidad y se han reforzado las interconexiones internacionales, con Francia, Marruecos y con Portugal a través del Mercado Ibérico de electricidad.

Con el fin de promover el comportamiento independiente del Operador del Sistema está previsto reducir el límite a la participación en el capital del Operador del Sistema Eléctrico al 3%.

Las medidas liberalizadoras han promovido un refuerzo de la competencia en el mercado de generación, gracias a la entrada de nuevos competidores, habiéndose reducido la cuota conjunta de los dos principales operadores en

cinco puntos porcentuales desde enero de 2002, situándose en el 61%. En comercialización, la extensión de la elegibilidad está fomentando la actividad de nuevos operadores. Y en el mercado minorista sigue aumentando el volumen de energía vendida a precios libres.

1.2. Gas natural

En 2002 se han aprobado nuevas medidas de desarrollo del Real Decreto 6/2000 dirigidas a completar el marco regulatorio mediante la mejora del acceso de terceros a las redes de transporte de gas, definiendo así un marco adecuado para la plena liberalización del suministro el 1 de enero de 2003.

Se ha completado el desarrollo del sistema económico integrado del sector gasista, con el establecimiento de un mecanismo de cálculo de los peajes de acceso a las infraestructuras y de un sistema de retribución basado en costes. Con estas medidas se incentiva la entrada de nuevos competidores, la competencia y el desarrollo de las infraestructuras.

Además se ha completado casi en su totalidad el Plan de Actuación de ENAGAS, aprobado en 2001 para ampliar su accionariado y se ha adjudicado el 25% del gas del contrato de aprovisionamiento con Argelia y destinado a los comercializadores.

En cuanto a la situación del mercado, desde el inicio de la liberalización en 1999, se ha producido la entrada de un considerable número de operadores en comercialización. La demanda que se cubre en el mercado liberalizado ha registrado una notable expansión pasando de un 9% en 2000 a un 38,4% en 2001.

1.3. Hidrocarburos líquidos

Entre las actuaciones más significativas emprendidas en 2002, en cumplimiento del Real Decreto 6/2000, destacan los avances en la ejecución del Plan de Actuaciones para la ampliación del accionariado de CLH. A mediados de 2002, la participación conjunta de las empresas con capacidad de refino se ha reducido hasta cerca de un 50% del capital social de CLH.

Además, se han reforzado las condiciones de acceso neutral y equitativo para todos los agentes a la red logística, mediante la publicación preceptiva de las condiciones de los contratos de acceso a la red. En este mismo sentido, la Comisión Nacional de la Energía publica en su página web los precios y condiciones de acceso a las instalaciones de almacenamiento y transporte.

Como rasgo destacable de la evolución reciente del mercado, cabe referirse en la distribución minorista, al incremento en 2001 del número de estaciones de servicio asociadas en su mayoría a las grandes superficies, como consecuencia de las medidas liberalizadoras adoptadas por el Gobierno. Por otra

parte, es importante destacar que en 2002 han continuado incrementándose los diferenciales de precios máximos y mínimos en cada tipo de combustible, lo que pone de manifiesto que el mercado empieza a mostrar signos de mayor competencia.

2. Telecomunicaciones

A lo largo de 2002 se ha iniciado la transposición del nuevo marco regulador para el sector aprobado en la UE, mediante la elaboración de un Anteproyecto, que persigue simplificar la normativa y las reglas de entrada en el mercado para reforzar la competencia y garantizar la protección de los derechos básicos de los consumidores.

En julio de 2002 se aprobó la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, que entre otras medidas amplía el concepto de servicio universal y define los criterios para el desarrollo del plan de actualización tecnológica de la red de acceso a la red telefónica pública fija.

Por otra parte, se ha seguido avanzando en la aplicación de los Reales Decretos de liberalización de 1999 y 2000, adoptándose un conjunto de medidas encaminadas a reforzar las herramientas básicas para competir.

En materia de interconexión, se ha seguido avanzando en la implantación efectiva del modelo de interconexión por capacidad, pionero en el contexto internacional, con el que se pretende equilibrar las condiciones entre operadores, desvinculando las ofertas de los entrantes del pago de la interconexión por tiempo, con lo que los nuevos operadores se encuentran con mayor libertad para comercializar sus servicios de un modo más innovador.

Se ha aprobado la segunda Oferta de Bucle de Abonado (OBA) de TELEFONICA, más precisa y exigente en cuanto a las garantías y certeza sobre la forma, condiciones y costes de provisión de los servicios y procedimientos, reduciendo el margen de discrecionalidad y siguiendo el principio de no-discriminación. La OBA además ha revisado completamente los precios de los servicios de acceso al bucle, con reducciones superiores al 30%.

Se ha fomentado la competencia indirecta a través de la preselección, ampliándose los servicios sujetos a preselección, al incluir las llamadas de inteligencia de red. Se amplía de dos a cuatro meses el plazo en el que el operador de acceso no puede realizar prácticas de recuperación y se promueve una mayor simetría en los trámites entre operadores.

Con el fin de impulsar la prestación de servicios de telecomunicaciones sin red propia y con ello la competencia en el sector, se ha creado un nuevo tipo de licencia para los denominados Operadores Móviles Virtuales. Otras medidas importantes son el arranque del proceso para la implantación del alquiler virtual

del bucle o factura única para usuarios preseleccionados y la adopción de medidas para aumentar la competencia en la contratación pública de servicios de telecomunicaciones. Por último, se ha modificado el *price cap* para el año 2003, excluyendo la cuota de abono de la cesta de servicios finales en telefonía fija.

La liberalización está teniendo efectos muy positivos sobre el grado de competencia en el mercado. La cuota del operador dominante en telefonía fija ha experimentado una significativa reducción, y se ha intensificado la competencia por parte de los operadores de cable, muy especialmente. Los precios mantienen su tendencia decreciente, acumulando un descenso del 47% desde el comienzo de la liberalización. Además sigue consolidándose el mercado de Internet, con una tasa de penetración del 22,7%. El mercado de telefonía móvil continúa su expansión y se aprecia un aumento significativo de las cuotas de los competidores del operador principal. La disminución de precios se ha mantenido, con una caída acumulada del 53% desde 1998.

3. Transporte

En 2002 se puso en marcha el Plan Estratégico del Transporte de Mercancías por carretera (PETRA), aprobado en 2001, y se ha empezado a elaborar un programa de similares características para el sector de transporte de viajeros por carretera. Se han liberalizado completamente los precios en el transporte de mercancías y para el transporte discrecional de viajeros por carretera al haberse eliminado las tarifas de referencia del Ministerio de Fomento.

En transporte marítimo, se ha privatizado por completo la Compañía Trasmediterránea. De acuerdo con lo establecido por la Comisión Europea, el Estado y Transmediterránea han firmado los contratos de líneas de interés público adjudicados mediante concurso.

En materia de puertos, se han adoptado una serie de medidas de fomento de la competencia en la distribución de combustibles en los recintos portuarios, que se encuadra dentro del conjunto de reformas liberalizadoras aprobadas por el Gobierno en junio de 2000. Está en preparación una reforma del marco regulador de los puertos y de los servicios portuarios de carácter liberalizador orientada a reducir el coste de paso de las mercancías por los puertos y a hacerlos más competitivos, favoreciendo el transporte de corta distancia y la intermodalidad con el ferrocarril.

En cuanto al transporte ferroviario, se ha iniciado en 2002 la transposición de las Directivas del llamado “**paquete ferroviario**” de la UE. El principio básico de la reforma es liberalizar la prestación del servicio garantizando el acceso a la red, profundizando en la separación de la infraestructura y el servicio de transporte e introduciendo un canon por el uso de la infraestructura a los prestadores del servicio de transporte. En muchos aspectos, el anteproyecto en fase de elaboración va más allá de lo exigido por las Directivas.

4. Agua

En 2002 se ha emprendido la ejecución de las obras e inversiones previstas en el Plan Hidrológico Nacional (PHN), aprobado en julio de 2001 y se aprobó el **Plan Nacional de Regadíos** (PNR), también con horizonte 2008, como instrumento básico de la ordenación y modernización en este ámbito.

5. Servicios postales

Se ha iniciado la transposición de la Directiva 2002/39/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, que determina un nuevo calendario para la liberalización del sector. Se reduce el ámbito de reserva al operador público para los envíos interurbanos de cartas y tarjetas postales a 100 gramos a partir del primero de enero de 2003 y a 50 gramos desde 1 de enero de 2006, más allá de lo exigido por la Directiva y mantiene abiertos a la competencia servicios tales como la correspondencia urbana y la publicidad directa.

Además, prohíbe la financiación cruzada de servicios universales del sector no reservado con ingresos generados por servicios del sector reservado, excepto en la medida en que resulte necesario para la realización de obligaciones específicas de servicio universal vinculadas al ámbito competitivo.

Por otra parte, regula el régimen jurídico de los precios de los servicios postales (precios autorizados para los servicios reservados y precios libres para los no reservados), así como la necesaria **sujeción de los operadores responsables de la prestación del servicio universal a los principios de transparencia y no-discriminación**, cuando apliquen precios especiales a empresas, a los remitentes de envíos masivos o a los preparadores del correo de varios clientes, debiendo incluirse en esos precios los costes evitados en relación con los servicios ordinarios que incluyen la totalidad de las prestaciones.

6. Defensa de la Competencia

Durante 2002 se han adoptado una serie de medidas que han reforzado el sistema de defensa de la competencia español y en particular de las Autoridades de Defensa de la Competencia, consolidando su estatus de independencia, incrementando sus recursos financieros, técnicos y humanos y aumentando la transparencia y divulgación de sus actividades.

Respecto al Tribunal de Defensa de la Competencia, se ha modificado su **naturaleza jurídica** y se ha convertido en un Organismo Autónomo en 2002, **reforzándose su autonomía de gestión e independencia funcional** y su autonomía financiera al incrementarse sus recursos propios, desvinculando parte de su financiación de las decisiones presupuestarias. Además, se incorpora a su presupuesto, como recurso propio, el 50% de la recaudación de la tasa por análisis de las operaciones de concentración.

Además, ha entrado en vigor de la Ley 1/2002, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en materia de defensa de la competencia y se ha puesto en marcha el nuevo **sistema de ejecución descentralizada de la legislación de defensa de la competencia**.

El 8 de febrero de 2002 entró en vigor el **nuevo Reglamento de control de concentraciones**, que ha adaptado el procedimiento a los diferentes cambios normativos y a la experiencia acumulada de los últimos años, aumentando su transparencia y claridad.

II. MERCADOS DE CAPITAL

Se ha aprobado la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Incluye un amplio conjunto de medidas encaminadas a fomentar la eficiencia del sistema financiero, impulsar la competitividad, mejorar las condiciones de financiación de las PYMEs y la protección de los usuarios. Además aborda dos reformas importantes, la de las Cajas de Ahorro y la del Régimen de Auditorías.

En materia de seguros, se ha seguido ejecutando el contenido del Real Decreto 1588/1999, cuyo régimen transitorio se ha extendido hasta mediados de noviembre de 2002, relativo a la instrumentación de **los compromisos por pensiones de las empresas** con sus trabajadores a través de fondos de pensiones de empleo y de seguros colectivos. El proceso se está llevando a cabo de forma equilibrada entre planes de pensiones de empleo y seguros colectivos y ha contribuido a un dinámico crecimiento del patrimonio y partícipes gestionado por estas entidades.

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

1. Entorno regulatorio y fomento de la innovación

En 2002, la revisión del marco legal y regulador en el que operan las empresas se ha centrado especialmente en la reducción de los costes administrativos del establecimiento de nuevas empresas, prestando especial atención a las necesidades de las pequeñas empresas (PYMEs). En el ámbito de los procedimientos administrativos, esta simplificación se está realizando principalmente a través del programa **Ventanilla Única Empresarial** y del proyecto **Nueva Empresa**, actualmente en fase de tramitación parlamentaria.

También dirigido a las PYMEs, se ha puesto en marcha el **Plan de Consolidación y Competitividad de las PYMEs 2000-2006**. El Plan tiene por objeto fomentar la competitividad de las PYMEs, mediante una serie de medidas de apoyo y actuaciones de fomento específicas y con una participación empresarial directa.

2. Sociedad de la Información

Las actuaciones en este ámbito se han centrado en la ejecución del Plan de Acción Info XXI a través de las iniciativas **ARTE/PYME II e Internet para todos**.

ARTE/PYME II es un programa de ayudas a los proyectos basados en el comercio electrónico y los servicios avanzados de telecomunicaciones de interés común para las PYMEs, que faciliten el desarrollo de redes para el intercambio de conocimientos y una mayor capacidad para poner en el mercado sus productos a través de medios informáticos y telemáticos. **Internet para todos**, se plantea como un gran programa de movilización social con el fin de que todos conozcan las ventajas de estar conectados a la red.

Además, se ha puesto en marcha el **Programa FORINTEL** de formación en telecomunicaciones, con el objetivo de la adaptación permanente y la evolución de las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo, así como la mejora de las competencias y cualificaciones, tanto de las empresas del sector de telecomunicaciones y tecnologías de la información y de su personal como de los sectores utilizadores. Las ayudas que prevé este programa están destinadas a fomentar la formación continua.

Se ha reforzado la seguridad jurídica a usuarios y prestadores de servicios, a fin de promover el uso de Internet y otros servicios interactivos, a través de la Ley 34/2002. El **impulso a la Administración electrónica** ha continuado con la aplicación de nuevos principios de gestión pública y la progresiva prestación de servicios *on-line*, lo que está permitiendo a España alcanzar una posición avanzada en la implantación de la *e-Administración*. Entre las actuaciones recientes en este ámbito destaca la modificación de la normativa del procedimiento administrativo, para regular la presentación de solicitudes y comunicaciones a la Administración por medios telemáticos.

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

En línea con los objetivos del Plan Nacional de I+D+i y la prioridad concedida a estas actuaciones, se ha hecho un importante esfuerzo de incremento del gasto para alcanzar en 2003 un nivel de gasto total en I+D del 1,29% y en I+D+i del 2% del PIB, y que las empresas ejecuten el 65,3% de ese gasto. De acuerdo con la prioridad asignada al Plan, se ha aumentado su dotación presupuestaria en los Presupuestos Generales de 2002 en un 7,6% respecto al año anterior.

Además, se han introducido mejoras en el marco normativo y fiscal. Así, se ha modificado la Ley 13/1986, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, para mejorar la actuación de los Organismos Públicos de Investigación y se amplían los supuestos en que podrán crear o

participar en sociedades mercantiles, permitiendo además que su personal pase a prestar servicios temporales en dichas sociedades.

Se ha reformado la **normativa de patentes** para incorporar la Directiva 98/44/CE sobre protección jurídica de las invenciones biotecnológicas. Se ha delimitado cuándo serán patentables esas invenciones, así como las condiciones de depósito y acceso a la materia biológica y otros aspectos imprescindibles para fomentar la inversión en ese sector de la innovación.

Se han mejorado las condiciones de acceso a la financiación preferencial a las entidades de capital-riesgo, para que éstas inviertan a su vez en empresas de alta tecnología que inicien su actividad o lleven menos de dos años funcionando. Destaca la **Iniciativa NEOTEC** establecida para facilitar la creación y consolidación de empresas tecnológicas.

Finalmente, se están mejorando los **incentivos fiscales** a las actividades de I+D+i en el Impuesto sobre Sociedades mediante la ampliación de la base de deducción por actividades de I+D+i y del ámbito de aplicación de éste y otros incentivos para las PYMEs.

ANEXO 5

MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE A LOS EFECTOS DE LA CATÁSTROFE ECOLÓGICA PROVOCADA POR EL PETROLERO “PRESTIGE”

El accidente y posterior hundimiento del buque “Prestige” el día 13 de noviembre, que ha dado lugar a vertidos de hidrocarburos sobre las costas de Galicia y de otras Comunidades Autónomas del litoral cantábrico, puede calificarse como una catástrofe ecológica de primera magnitud. A los devastadores efectos medioambientales hay que añadir las graves consecuencias sociales y económicas que se derivarán de este desastre, dado que las economías de las zonas afectadas dependen, en gran medida, de los recursos naturales, marítimos y costeros.

La magnitud de estos hechos y de sus efectos sociales y económicos ha exigido la puesta en marcha, en paralelo a la propia evolución de la catástrofe, de un conjunto de medidas paliativas y reparadoras cuyo fin es recuperar, cuanto antes, la normalidad en las zonas siniestradas. Al haberse elaborado de forma simultánea, los escenarios utilizados en esta Actualización del Programa de Estabilidad no recogen las actuaciones y programas presupuestarios que se están diseñando y aplicando para hacer frente a los efectos del desastre medioambiental, cuyo alcance final está aún por determinar.

Además de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales de las zonas afectadas, el Gobierno de la Nación aprobó, mediante el Real Decreto-Ley 7/2002, un primer paquete de medidas urgentes para paliar los efectos de la catástrofe en la Comunidad Autónoma de Galicia. La evolución posterior de los acontecimientos y la extensión de los daños a otras Comunidades Autónomas del litoral cantábrico determinaron la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2002, mediante el que estas medidas se complementan y se extiende su ámbito de aplicación. Las medidas adoptadas pueden agruparse en los siguientes epígrafes:

- **Infraestructuras públicas:** Se declaran de emergencia las obras a efectuar para la reparación de infraestructuras públicas en las áreas afectadas por la catástrofe, con objeto de acelerar su reparación y puesta en servicio. Se incluyen entre estas infraestructuras las portuarias, las costas y cualquier bien de titularidad estatal que haya resultado afectado por la catástrofe.
- **Medidas fiscales:** Se conceden diversos beneficios fiscales en los impuestos de titularidad estatal para los sujetos pasivos de las zonas afectadas cuya actividad económica se encuentre paralizada como consecuencia de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas o por el Estado con relación al accidente del “Prestige”. Estos beneficios no sólo se aplican a la pesca, el marisqueo y la acuicultura sino también a las actividades directamente relacionadas.

- **Medidas laborales y de Seguridad Social:** Se establecen bonificaciones del 100 por 100 en las cuotas a la Seguridad Social para empresarios y trabajadores por cuenta propia que hayan visto paralizada su actividad como consecuencia de las medidas adoptadas a causa del accidente del “Prestige”, mientras estas medidas estén en vigor. Se conceden determinados beneficios en la percepción de prestaciones por desempleo a los trabajadores con suspensión o reducción temporal de sus contratos como consecuencia de la catástrofe. Además, las Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo obras de reparación de servicios públicos podrán solicitar la adscripción de trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo.
- **Ayudas a trabajadores afectados por el cese de actividad:** Se regulan ayudas estatales, complementarias de las que puedan fijar las Comunidades Autónomas, por un importe máximo de 10 € por persona y día, para pescadores, mariscadores y otros colectivos afectados por el cese de actividad. En todo caso, se prevé que las ayudas totales a percibir del Estado y las Comunidades Autónomas no puedan superar los 40 € por persona y día.
- **Líneas preferenciales de crédito:** Se establecen líneas preferenciales de crédito, a través del Instituto de Crédito Oficial, cuya finalidad es anticipar la reparación o reposición de instalaciones industriales, pesqueras, acuícolas o marisqueras afectadas por la catástrofe. El importe máximo de estos créditos se limita a los daños oficialmente acreditados, una vez descontados los importes procedentes de otros créditos preferenciales que, en su caso, hayan podido establecerse por iniciativa de las Comunidades Autónomas.
- **Campañas de información:** En cooperación con las Comunidades Autónomas, se realizarán campañas de información sobre la calidad, seguridad y salubridad de los productos de la pesca, la acuicultura y el marisqueo procedentes de las Comunidades afectadas.
- **Colaboración entre Administraciones Públicas:** Se faculta a la Administración General del Estado para celebrar los convenios de colaboración necesarios con las Comunidades Autónomas afectadas, para la aplicación coordinada de las medidas que se adoptan.