

4.- ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y PREVISIONES PARA 2003-2004

Desde el año 1996 la política económica española ha estado orientada a favorecer la convergencia económica real con los países más avanzados de la Unión Europea. Durante estos años, la economía española ha llevado a cabo un proceso de saneamiento de las cuentas públicas, de internacionalización y de reformas estructurales, que ha impulsado un crecimiento del PIB y del empleo claramente superior al de la UE. Así, desde el año 1996 hasta el año 2002, la economía española ha registrado un crecimiento anual del PIB superior, en promedio, en 1,2 puntos porcentuales al de la Unión Europea, mientras que el crecimiento anual del empleo ha superado en 1,5 puntos porcentuales al crecimiento medio del conjunto de la Unión.

En el año 2001 la economía internacional entró en una fase de ralentización que, tras afectar a los EE.UU. y a Japón, se ha extendido también a la Unión Europea y a la que tampoco ha podido sustraerse España. En esta ocasión, sin embargo, y a diferencia de episodios anteriores de desaceleración económica, nuestro país ha sido capaz de mantener un diferencial de crecimiento de la producción y el empleo con los países centrales de la UE cuyas economías han prolongado su debilidad hasta el año 2003. Puede destacarse que también en esta fase de ralentización internacional, la economía española ha mantenido un crecimiento diferencial del PIB de 1,2 puntos durante el bienio 2001-2002, mientras en ese mismo período la creación de empleo ha sido 1,1 puntos superior en España a la de los países de la Unión Económica y Monetaria.

Como consecuencia de este largo periodo de crecimiento diferencial, la renta per cápita española, expresada en paridades de poder adquisitivo, ha aumentado desde el 78,2 por ciento de la media de la UE-15 en 1995 hasta el 84,3 por ciento en 2003 según las últimas previsiones de Eurostat. Paralelamente, el número de personas ocupadas ha registrado, según la EPA, un crecimiento de más de cuatro millones de personas entre el último trimestre de 1995 y el segundo trimestre de 2003. Consecuentemente, y pese al fuerte aumento de la población activa, la tasa de paro estimada por la EPA ha pasado del 22,9 por ciento en 1995 al 11,1 por ciento actual.

Estos favorables resultados reflejan la atención prestada a los dos pilares que han definido la estrategia de la política económica española en estos últimos siete años. Por una parte, la orientación de las finanzas públicas al equilibrio y la mejora de su calidad y, por

otra, la realización de reformas estructurales que aumenten la flexibilidad de la economía española y su capacidad de crear empleo.

La orientación al equilibrio de las finanzas públicas viene a favorecer la efectividad de la política fiscal sobre la coyuntura económica y un marco económico más estable propicio para las decisiones de consumo, inversión y generación de empleo y riqueza. En el corto plazo, la credibilidad del compromiso de las autoridades con la disciplina en el gasto público y el equilibrio presupuestario dota de mayores efectos a las reducciones fiscales, pues los contribuyentes tienden a esperar que sean permanentes, ya que el equilibrio de las finanzas públicas reduce el temor a un futuro aumento de los impuestos. Por otra parte, la situación presupuestaria saneada dota a las finanzas españolas de un margen de maniobra relativamente amplio que permite el libre juego de los estabilizadores automáticos y evita la necesidad de introducir medidas de ajuste del gasto en momentos de menor crecimiento impartiendo un sesgo procíclico a la política fiscal. La consecuencia es, como ya se ha apuntado, un marco económico estable que favorece la toma de decisiones por los agentes económicos estimulando el consumo y la inversión y, con ellos, el crecimiento económico y la creación de empleo.

En el medio y largo plazo, la consolidación fiscal permite disponer de márgenes de maniobra para atender a los problemas que se derivarán de los cambios demográficos. En este sentido, puede destacarse el importante aumento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuyas dotaciones en 2003 serán del orden de los 3,500 millones de euros y cuyo importe total superará los 9,880 millones, lo que equivale a algo más del 1,3 por ciento del PIB que se espera para 2003.

El equilibrio presupuestario se ha alcanzado al tiempo que se mejoraba la calidad de las finanzas públicas. Por el lado de los ingresos se han realizado reformas encaminadas a mejorar la eficiencia y la equidad de los impuestos, mientras que por el lado del gasto se ha incrementado el peso de la inversión pública en el PIB, se ha orientado el gasto corriente a fortalecer la cohesión social y hacia aquellas actividades como la educación o la investigación y el desarrollo que aumentan la productividad y la capacidad de crecimiento de la economía.

En el año 2004 la política económica seguirá favoreciendo la competitividad de la economía española, el proceso de convergencia real y la creación de empleo. La política fiscal mantiene el crecimiento del gasto presupuestado por debajo del PIB nominal y garantiza el equilibrio de las cuentas públicas. Esta política sitúa a la economía española en la mejor posición para beneficiarse de la ya iniciada recuperación de la economía

internacional y evita, al mismo tiempo, presiones indebidas sobre la demanda agregada, lo que favorece una evolución moderada de los precios.

Esta orientación, que ya venía recogida en el Presupuesto vigente para 2003, cuyos gastos crecían en términos nominales el 0,2¹ por ciento con relación al Presupuesto de 2002, se ha repetido en el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de marzo que prevé un crecimiento del 2,4¹ por ciento del presupuesto no financiero del Estado para 2004 con relación al de 2003, claramente por debajo del crecimiento nominal del PIB que se espera para el próximo año.

Desde el lado de los ingresos, puede señalarse que está previsto congelar en 2004 los tipos de los distintos impuestos especiales para aportar un elemento moderador al comportamiento de los distintos deflatores en el próximo ejercicio.

Además de las medidas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos, deben recordarse tres proyectos de Ley que el gobierno ha remitido a las Cortes para perfeccionar el marco fiscal y presupuestario en el que se desarrolla la actividad económica a partir de 2004: los Proyectos de Ley General Tributaria y, de Ley General Presupuestaria y de Ley General de Subvenciones. Con el proyecto de Ley General Tributaria se pretende codificar el derecho tributario general, aumentar la seguridad jurídica en los procesos tributarios aproximándolos a los establecidos en las normas generales del Derecho Administrativo y reforzar la lucha contra el fraude, al tiempo que se reducen los actuales niveles de litigios en materia tributaria.

La ley General Presupuestaria responde a un mandato de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y pretende aplicar a los distintos componentes del presupuesto los principios rectores de la Ley de Estabilidad Presupuestaria: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza los procedimientos de las administraciones públicas con las actualizaciones del Programa de Estabilidad y Crecimiento; la transparencia garantiza la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la eficiencia es el criterio que orienta las políticas de gasto. Por tanto, esta Ley supondrá desde un punto de vista macroeconómico hacer corresponsables a todas las Administraciones Públicas de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, mientras que, simultáneamente trasladará a la

¹ Estas cifras representan los incrementos nominales observados que, sin embargo, no son homogéneos con los de años anteriores debido a las transferencias de impuestos y competencias a las CC.AA.. En términos homogéneos de Contabilidad Nacional las cifras serían de un incremento del 4,1% en 2003 respecto a 2002 y del 4,2% en 2004 respecto a 2003. Como se puede apreciar, en cualquier caso, el gasto en términos nominales sigue creciendo por debajo del PIB nominal.

esfera de la gestión microeconómica los principios de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, facilitando su aplicación y potenciando sus efectos beneficiosos.

La Ley General de Subvenciones propone trasladar los principios rectores de la Ley de Estabilidad al gasto subvencional, como uno de los principales componentes del presupuesto, garantizar los principios de publicidad, objetividad y concurrencia en la concesión de subvenciones, propiciar una gestión transparente y eficiente de estos recursos, definir un modelo de control que facilite la detección del fraude, estableciendo los mecanismos de coordinación necesarios entre los distintos niveles de decisión, para la adopción de las medidas correctoras que correspondan, facilitar la aplicación y la vinculación de las regulaciones autonómicas, respetando el marco constitucional de competencias, y proponer los medios para lograr una colaboración eficaz entre las distintas Administraciones Públicas, adecuar la regulación a la normativa europea en materia de ayudas comunitarias y de Estado.

El segundo pilar de la política económica continuará siendo el avance en las reformas encaminada a incrementar la eficiencia de los mercados, aumentar la flexibilidad de la economía española y su capacidad de creación de empleo. Entre las medidas adoptadas en 2003 pueden destacarse cuatro grupos. En primer lugar, un conjunto de medidas destinadas a favorecer la creación y desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas. Dada la importancia numérica de estas empresas en el tejido económico español y su gran contribución a la creación de empleo, se han adoptado varias medidas destinadas a favorecer su creación. Por una parte, la Ley de la Sociedad Limitada Nueva Empresa que agiliza los trámites con la posibilidad de su unificación y de presentación telemática de la documentación, de modo que pueda constituirse una empresa en un plazo muy breve. Además, esta Ley simplifica el marco jurídico de la Sociedad Limitada para estas nuevas empresas, reduce sus obligaciones formales y contables. Por otra parte, se eleva el límite de facturación de las empresas de 5 a 6 millones de euros para las PYMES puedan acogerse al tipo reducido de Impuesto de Sociedades que grava sus beneficios. Finalmente, en esta misma línea de favorecer la creación de pequeñas y medianas empresas se ha introducido en el IRPF la llamada cuenta ahorro empresa con una bonificación del 15 por ciento de las cantidades aportadas condicionada a la creación de una empresa en la modalidad Sociedad Limitada Nueva empresa.

En segundo lugar, para aumentar la movilidad geográfica de la mano de obra y contribuir a la reducción de la tasa de paro, se han introducido varias reformas en el mercado de alquiler para aumentar la oferta de viviendas arrendadas. Así, se ha introducido en el impuesto de Sociedades un régimen especial para la explotación de inmuebles por

medio del arrendamiento de viviendas con una bonificación del 85 por ciento del tipo del impuesto a las empresas que cumplan ciertas condiciones. Además, se han aumentado las garantías jurídicas del arrendador para facilitar la puesta en el mercado de viviendas en alquiler tanto por parte de empresas como de particulares, complementado de este modo las medidas fiscales introducidas en la reforma de 2002 del IRPF que incentivan el alquiler de viviendas por particulares.

En tercer lugar, se han aprobado dos nuevas medidas para el fomento del empleo: la introducción de una bonificación de la cuota empresarial de la cotización a la Seguridad Social de las mujeres que después de la maternidad se reincorporen a su puesto de trabajo durante los doce meses que siguen a la misma, favoreciendo el aumento de la tasa de actividad y empleo femenina y apoyando la natalidad; y la capitalización de la prestación de desempleo de los parados que se incorporen a una cooperativa o sociedad laboral.

Por último, en lo que se refiere a los mercados de capitales las principales medidas que se han adoptado o que están en tramitación, inciden claramente en el refuerzo de la transparencia en ámbitos tan importantes como la regulación de las OPAs, ampliándose los supuestos en los que resulta obligatorio formular una OPA, y en la operativa de las instituciones de inversión colectiva, adecuando su régimen a la fase de madurez que ha alcanzado la inversión colectiva en nuestro país. También hay que mencionar los avances conseguidos para mejorar el Buen Gobierno de las empresas, en línea con las recomendaciones del Informe de la Comisión Aldama y en la defensa de los usuarios de servicios financieros para lo cual, entre otras medidas, se están poniendo en marcha los Comisionados para la defensa de los usuarios de servicios financieros, tal y como prevé la Ley Financiera.

Por otra parte, en 2004 se continuará profundizando en el proceso de liberalización de bienes y servicios, previéndose un impulso especial en la liberalización del sector de telecomunicaciones, y del transporte ferroviario y de los servicios portuarios.

En el sector de las telecomunicaciones se aprobará la nueva Ley General de Telecomunicaciones, que adaptará la regulación del sector al nuevo marco normativo comunitario. Esta norma establece un marco más flexible, donde se refuerza el papel de la defensa de la competencia y se simplifican los controles y regulaciones previas. El nuevo marco debe favorecer la competencia y facilitar la introducción de nuevos servicios de calidad, impulsando así el desarrollo de la Sociedad de la Información.

También se aprobarán una ley del sector ferroviario y otra de régimen económico y prestación de servicios en los puertos de interés general que fomentarán la liberalización en estos sectores de gran importancia para la competitividad y el crecimiento económico. En el caso del ferrocarril, la liberalización será paralela al desarrollo de la red de alta velocidad que supondrá un salto cualitativo en la aportación de este medio al transporte de viajeros. Hay que destacar el papel que pueden desempeñar el ferrocarril y el transporte marítimo como vías alternativas a la carretera para el transporte internacional de mercancías. En este sentido, unos servicios de calidad y coste reducido aumentan la competitividad de las exportaciones españolas.

Para concluir, cabe reseñar la continuación en los esfuerzos por mejorar el funcionamiento de los mercados de factores. En materia de mercado laboral y Seguridad Social, para el año 2004 se prevé la aprobación por el Parlamento de diversos proyectos de ley presentados por el Gobierno, así como la puesta en marcha de otras medidas relacionadas con el mercado de trabajo. En este sentido, se pueden destacar el Proyecto de Ley de Empleo, cuyo objetivo es asegurar un funcionamiento eficiente de los servicios públicos de empleo; el Proyecto de Ley que establece el régimen jurídico del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que alcanza ya un volumen de 9,8 millardos de euros; así como la puesta en marcha del nuevo sistema de formación continua.

En lo que se refiere a los mercados financieros, las medidas continuarán en la línea de mejorar los mecanismos de supervisión y normas prudenciales aplicables a las entidades y en el aumento de la transparencia e información disponible sobre los productos y servicios de inversión a disposición de los particulares. Esto redundará en mayores incentivos al ahorro y la inversión de los particulares en instituciones de inversión colectiva en general, con los consecuentes beneficios en la canalización de recursos hacia la inversión productiva.

En síntesis, en los próximos años la orientación de la política económica española se dirigirá a intensificar la convergencia real con los principales países de la Unión Europea y al logro del pleno empleo manteniendo un crecimiento diferencial positivo frente al resto de estas economías, como ha venido ocurriendo durante los últimos años. Para que ello sea factible, es necesario mantener el impulso en los esfuerzos hasta ahora realizados y que necesitan continuación. La estabilidad presupuestaria y del marco económico general son cruciales para continuar favoreciendo la creación de empleo y riqueza. El avance en las reformas económicas, y el esfuerzo sostenido en inversión pública en infraestructuras, educación e I+D, en el proceso de liberalización de nuestra economía no lo son menos. Todo ello contribuirá a aumentar el crecimiento potencial de la

economía española y su capacidad de enfrentarse a las fluctuaciones de la economía internacional.

En particular, es muy importante reforzar los avances y resultados obtenidos en el mercado de trabajo. Para garantizar el proceso de convergencia es necesario continuar aumentando las tasas de participación y ocupación. La primera, fomentando una mayor integración de la mujer en el mundo laboral y el mantenimiento en el mismo de los trabajadores de mayor edad. La segunda, favoreciendo la integración en la población ocupada de los parados, incidiendo con medidas que eviten las situaciones de paro de larga duración y ofreciendo a los desempleados ocasiones para mejorar su formación y cualificación laboral.

La evolución reciente de la economía española, las perspectivas de la economía mundial y las orientaciones de política económica incorporadas en los PGE 2003 apoyan las previsiones de los agregados macroeconómicos para el período 2003-2004 que se recogen en el cuadro 21.

CUADRO 21

ESCENARIO MACROECONÓMICO 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
PIB por componentes de demanda (% variación real)				
Gasto en consumo final nacional	3,0	3,0	2,9	3,1
- Gasto en consumo final nacional de hogares	2,8	2,6	2,8	3,1
- Gasto en consumo final de las A.A.P.P..	3,6	4,4	3,2	2,9
Formación Bruta de Capital	2,9	1,1	3,9	3,9
- Formación bruta de capital fijo	3,3	1,0	3,3	3,8
- Bienes de equipo y otros productos	0,4	-2,7	2,8	5,0
- Construcción	5,8	4,2	3,7	3,0
- Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	-0,1	0,0	0,1	0,0
Demanda interna	3,0	2,6	3,1	3,3
Exportación de bienes y servicios	3,6	0,0	3,9	6,3
Importación de bienes y servicios	4,0	1,8	6,4	7,0
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-0,2	-0,6	-0,9	-0,4
PIB	2,8	2,0	2,3	3,0
- PIB a precios corrientes mm.	653,3	696,2	742,5	786,6
- PIB a precios corrientes % variación	7,1	6,6	6,6	5,9
PRECIOS Y COSTES (% variación)				
Deflactor del PIB	4,2	4,4	4,3	2,9
Deflactor del gasto en consumo final de los hogares	3,3	3,5	3,2	2,7
MERCADO DE TRABAJO (PTETC) (a)				
Empleo: variación en %	2,4	1,5	1,8	1,9
Empleo: variación en miles	370,8	240,4	281,8	299,7
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto del mundo	-2,1	-1,6	-2,6	-2,6
Paro: % población activa (EPA)	10,5	11,4	11,3	11,0

(a) PTETC puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

En el año 2003, se estima un crecimiento del PIB del 2,3 por ciento, tres décimas superior al de 2002, como resultado de un aumento de la demanda interna superior al del año anterior, parcialmente compensado por un empeoramiento de la demanda externa neta. La demanda interna crecerá el 3,1 por ciento, lo que supone una aceleración de cinco décimas respecto a 2002. Esta aceleración se explica por la mayor tasa de crecimiento del consumo de los hogares, hasta el 2,8 por ciento, sostenido por el aumento de renta disponible debido al crecimiento del empleo, la moderación de la inflación y la reducción de las retenciones del impuesto sobre la renta, así como por el retorno a una tasa positiva de la formación bruta de capital fijo en equipo y otros productos (2,8 por ciento), mientras

que se moderan los ritmos de aumento del consumo público, hasta el 3,2 por ciento, y de la inversión en construcción (3,7 por ciento). La variación de existencias contribuirá con una décima al crecimiento del PIB en este año, al igual que en el pasado.

En cuanto al sector exterior en 2003 se intensificarán, respecto a 2002, las tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios y, especialmente, de las importaciones, debido a la expansión de la demanda interna, lo que se traduce en una contribución neta negativa de la demanda externa en este año de 0,9 puntos, tres décimas más negativa que en el anterior. Los ritmos de aumento previstos en este año son del 3,9 por ciento para las exportaciones y del 6,4 por ciento para las importaciones, frente al nulo crecimiento y 1,8 por ciento, respectivamente, en 2002.

El deflactor del PIB se desacelerará ligeramente en 2003 (una décima), situándose su crecimiento en el 4,3 por ciento. Esta desaceleración está influida, entre otros elementos, por el menor ritmo de aumento del deflactor del consumo privado, del 3,6 por ciento en 2002 al 3,2 por ciento en 2003. Sin embargo, esta moderación se compensa por el crecimiento todavía elevado de los deflatores de otros agregados de la demanda interna como la construcción, así por la contribución neta positiva del sector exterior al deflactor del PIB.

En cuanto al empleo, se prevé para este año un crecimiento del 1,8 por ciento en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, lo que implica una ganancia de tres décimas respecto a 2002, en línea con el mayor aumento del PIB. No obstante, debido al dinamismo de la población activa, inducido en gran parte por el favorable comportamiento del mercado de trabajo, la reducción de la tasa de paro será sólo de una décima, hasta el 11,3 por ciento en media anual.

En el año 2004 se espera un crecimiento de la economía española del 3 por ciento, siete décimas más que en 2003, como resultado de una aceleración de la demanda interna de dos décimas, más moderada que la que se ha producido en este año, y una mejora significativa de la contribución del sector exterior, como consecuencia de la reactivación económica de nuestros socios, aunque la contribución del sector exterior todavía será negativa.

La aceleración de la demanda interna, hasta una tasa del 3,3 por ciento, se basará de nuevo en una ganancia de pulso del consumo de los hogares, cuyo ritmo de avance se situará en el 3,1 por ciento, debido, entre otros factores, a la mejora de las rentas derivada

del mayor crecimiento del empleo y del efecto de la reforma tributaria. Asimismo, se espera una aceleración de la formación bruta de capital fijo explicada por un mayor crecimiento de la inversión en equipo, variable con una acusada sensibilidad cíclica y cuya tasa de aumento podría situarse en el 5 por ciento. Por el contrario, es previsible que tanto el consumo público como la inversión en construcción moderen sus ritmos de avance, hasta tasas en 2004 del 2,9 por ciento y 3 por ciento, respectivamente. La reducción del crecimiento de la construcción refleja, en cierta medida, la prolongada expansión del sector que comenzó en el año 1997 y cuya magnitud dificulta mantener los elevados ritmos de crecimiento de los últimos años.

Por lo que se refiere al sector exterior, se prevé para el próximo año una aceleración de las exportaciones y de las importaciones de bienes y servicios, en un contexto de recuperación del comercio mundial y de mayor crecimiento económico en los países de la UE. Se estiman tasas en 2004 del 6,3 por ciento para las exportaciones y del 7 por ciento para las importaciones, lo que supone una aceleración, respecto a 2003, de 2,4 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. Como consecuencia de la aceleración más intensa de las exportaciones, la demanda externa neta mejorará en 2004 su aportación en medio punto porcentual, hasta situarse en -0,4 puntos.

El deflactor del PIB moderará significativamente su crecimiento desde el 4,3 por ciento en 2003 al 2,9 por ciento en 2004, por un menor aumento de los relativos a los distintos componentes de la demanda interna; en particular los de la inversión en construcción y el consumo de los hogares. Para el consumo de los hogares se espera en el próximo año un incremento del deflactor del 2,7 por ciento, frente al 3,2 por ciento en 2003.

En cuanto al empleo, los ocupados en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo aumentarán el 1,9 por ciento en 2004, una décima más que en 2003. Esta ligera aceleración es inferior a la del PIB, lo que supone un mayor aumento de la productividad aparente por ocupado debida, entre otros factores, al menor crecimiento de la construcción, cuya capacidad generadora de empleo es superior a la de otros sectores. El aumento del empleo en el próximo año, equivalente a casi 300 mil personas en términos netos, permitirá una nueva reducción de la tasa de paro, hasta el 11 por ciento de la población activa, nivel tres décimas inferior al previsto para este año.