



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## VI LEGISLATURA

Serie D:  
GENERAL

2 de febrero de 1999

Núm. 372

## ÍNDICE

### Control de la acción del Gobierno

#### COMUNICACIONES DEL GOBIERNO

**200/000005** Comunicación del Gobierno sobre el Programa de Estabilidad del Reino de España para el período 1998-2002.

La Presidencia de la Cámara, en el ejercicio de la delegación conferida por la Mesa, en su reunión del día 22 de diciembre de 1998, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

(200) Comunicación del Gobierno.

AUTOR: Gobierno.

Programa de Estabilidad del Reino de España para el período 1998-2002.

Acuerdo:

Admitir a trámite para su deliberación ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, conforme al artículo 196 del Reglamento, trasladar a los Grupos Parlamentarios y publicar en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de enero de 1999.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

#### PROGRAMA DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA 1998-2002

#### ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN .....	2
II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1997-1998 .....	3
1. Política económica 1997-1998 .....	3
2. Evolución de la economía 1997-1998.	4
3. Resultados presupuestarios .....	8
III. POLÍTICA ECONÓMICA Y PREVISIONES A CORTO Y MEDIO PLAZO 1999-2002 .....	10
1. Directrices generales de política económica .....	10
2. Previsiones macroeconómicas 1999-2002 .....	11
3. Proyecciones presupuestarias 1999-2002 .....	14

	Página
IV. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD .....	17
1. Escenario alternativo de crecimiento .	17
2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés .....	19
V. CONCLUSIÓN .....	20
Anexo 1: El nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas .....	20
Anexo 2: Reformas estructurales .....	21
Anexo 3: Factores explicativos de la variación de la ratio de deuda pública/PIB .....	23
Anexo 4: Cuadros estadísticos .....	25

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

### I. CUADROS

1. Producción y Demanda 1997-1998 ....	6
2. Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB, 1997-1998 .....	9
3. Escenario macroeconómico 1997-2002.	13
4. Administraciones Públicas. Tasas de variación, 1997-2002 .....	15
5. Administraciones Públicas. Porcentaje del PIB, 1997-2000 .....	16
6. Análisis de sensibilidad: Variables macroeconómicas .....	17
7. Análisis de sensibilidad: Cuentas de las Administraciones Públicas .....	18
8. Análisis de sensibilidad: Tipos de interés.	19
Anexo 3:	
— Factores explicativos de la variación de la ratio deuda pública/PIB .....	23
Anexo 4:	
— Variables macroeconómicas 1990-2002 .....	25
— Administraciones Públicas, porcentaje PIB. 1990-2002 .....	26
— Administraciones Públicas, tasas variación 1990-2002 .....	27

### II. GRÁFICOS

1. Evolución de los tipos de interés a largo plazo .....	4
2. Evolución de los indicadores de confianza del consumidor .....	5
3. Evolución de la inflación y del diferencial con respecto a la UEM .....	7
4. Evolución del déficit de las Administraciones Públicas .....	8
5. Evolución de las cuentas de las Administraciones Públicas .....	9
6. Objetivos de déficit de las Administraciones Públicas .....	10

	Página
7. Proyecciones de déficit, superávit primario y deuda .....	14
8. Cuentas Públicas en distintos escenarios macroeconómicos .....	18
9. Cuentas Públicas en distintos escenarios de tipos de interés .....	19

## I. INTRODUCCIÓN

La participación de España en el inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), como socio fundador del euro, constituye un hecho histórico que culmina nuestra plena integración en Europa, reforzando la presencia española en la economía internacional.

Este logro ha sido el resultado de una clara determinación del Gobierno y del conjunto de la sociedad española de acceder al euro y crear un entorno macroeconómico estable en el que se eliminen los tradicionales desequilibrios en inflación, déficit público y diferenciales de tipos de interés, todos ellos recogidos como criterios de convergencia en el Tratado de Maastricht. Se trataba, en definitiva, de romper una tendencia del pasado, en el que los desequilibrios nominales condicionaban negativamente las fases expansivas del ciclo económico e impedían, en última instancia, la convergencia real de España con los países más avanzados de la Unión Europea (UE).

El Programa de Convergencia que se presentó en la UE en 1997 y que pudo parecer en un primer momento ambicioso, especialmente en cuanto al objetivo de déficit público, se ha cumplido incluso más allá de lo esperado. Los progresos alcanzados en la convergencia nominal y la credibilidad de la política económica han producido un cambio en las expectativas de los agentes económicos y en el sentir de los mercados desde principios de 1997, dando lugar a un fuerte incremento de la demanda de consumo e inversión y a la consolidación de una fase expansiva y generadora de empleo. En este sentido, cabe destacar que por primera vez en nuestra historia económica reciente el incremento real del PIB está superando a la inflación, lo cual es una garantía de la continuidad del crecimiento y del proceso de consolidación fiscal.

Sin embargo, el Gobierno español es consciente de que el reto asumido no culmina con la entrada en la UEM, sino que, a partir de ahora, es necesario continuar en la senda de una política económica que permita aprovechar los efectos beneficiosos que la participación en la moneda única tendrá sobre la economía española y avanzar en la convergencia real.

En este nuevo reto, no puede olvidarse que la propia pertenencia a la UEM provocará necesariamente un cambio sustancial en el papel de los instrumentos tradicionales de política económica, otorgando mayor protagonismo a la consolidación fiscal y a las reformas estructurales.

En efecto, por un lado, el diseño de la política monetaria pasará a ser responsabilidad del Banco Central

Europeo (BCE), al que se le concede la independencia estatutaria y se le asigna el objetivo del control de precios. Por otro lado, desaparece la posibilidad de utilizar el tipo de cambio como medio para corregir las diferencias de competitividad con los principales socios comerciales.

Frente a ello, la política fiscal seguirá siendo una responsabilidad nacional, si bien vendrá marcada por el respeto a las reglas de disciplina financiera y de coordinación con el resto de los socios de la UEM recogidas en el Tratado de la Unión Europea y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que afectan al conjunto de las Administraciones Públicas. Tales reglas, pueden resumirse en la necesidad de situar el saldo presupuestario, en condiciones normales, próximo al equilibrio. Sólo de esta forma se podrá mantener el margen necesario para que, en épocas de desaceleración del crecimiento, la política fiscal pueda jugar su tradicional papel estabilizador.

Por ello, el Gobierno español pretende continuar en los próximos años con el esfuerzo de reducción del déficit público. Así, teniendo en cuenta la previsible evolución de la economía española y dadas las medidas a adoptar con implicación presupuestaria, se propone alcanzar, en el año 2002, una situación de superávit presupuestario.

Las proyecciones presupuestarias reflejadas en este Programa están basadas en unos supuestos económicos prudentes y facilitarán la estabilidad macroeconómica en los próximos años. Asimismo, en la medida en la que estén acompañadas de una evolución salarial adecuada, se podrá consolidar el proceso de creación de empleo y de reducción de la tasa de paro que ha caracterizado la evolución reciente de la economía española.

Además, en el diseño de la política presupuestaria se otorga un papel preponderante a la inversión pública, que incrementará su peso en el PIB y se configurará como un elemento básico para que continúe el avance en la convergencia real.

Paralelamente, para hacer frente a la pérdida de instrumentos de política de demanda nacional y para apoyar a la política fiscal en sus objetivos, el Gobierno español mantendrá el papel relevante que se ha concedido, en los últimos años, a las políticas de oferta o políticas de reforma estructural de los mercados de factores y productos. Con ellas se pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo, de bienes y servicios y de capitales. Esta mayor eficiencia es especialmente necesaria para poder competir en el Mercado Único Europeo cuya culminación se produce con el lanzamiento del euro.

Estas reformas, recogidas en el Plan de Acción Nacional sobre el Empleo y en el Informe de Progreso sobre las Reformas de los Mercados de Bienes, Servicios y de Capitales, configuran, junto con el Programa de Estabilidad que ahora se presenta, los elementos principales del diseño de la política económica del Gobierno en el medio plazo.

El presente Programa de Estabilidad de España se ha elaborado respetando las obligaciones formales establecidas en el Reglamento 1466/97, relativo al reforzamiento

de la supervisión de las situaciones presupuestarias, y las acordadas en el Consejo ECOFIN del 12 de octubre de 1998. Igualmente, se respetan los compromisos políticos asumidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en la declaración del Consejo ECOFIN de 1 de mayo de 1998.

Concretamente, se comienza con la exposición de la política económica aplicada y de la evolución reciente de la economía española. En segundo lugar, se exponen los objetivos de la política económica a corto y medio plazo, así como las proyecciones económicas y presupuestarias. En tercer lugar, se hace un análisis de sensibilidad de las proyecciones presupuestarias ante escenarios alternativos de crecimiento y de tipos de interés. Finalmente, se presentan unos anexos relativos al nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a las principales medidas de reforma estructural previstas y a la evolución reciente y futura de la ratio deuda/PIB.

## II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1997-1998

### 1. Política económica 1997-1998

Las grandes líneas de política económica han sido las siguientes:

- Política fiscal

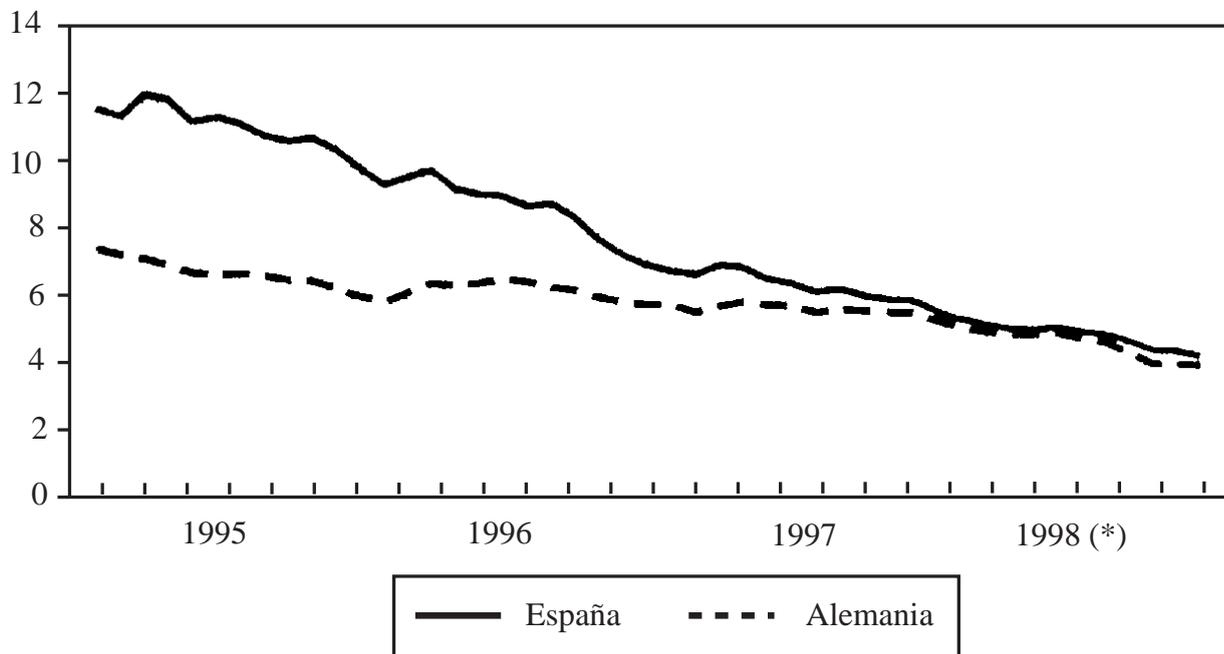
La política fiscal se ha orientado hacia una reducción del déficit estructural y ha estado basada en la contención del gasto y no en el incremento de los impuestos. Además, la reducción del gasto se ha centrado en el gasto corriente y no en el de inversión y, dentro del gasto corriente, se ha actuado principalmente sobre el componente primario.

- Política monetaria

La política monetaria ha visto facilitado el cumplimiento de su objetivo de control de precios por los avances en la consolidación fiscal. Así, el Banco de España ha podido reducir de modo continuo sus tipos de intervención y, simultáneamente, cumplir con el criterio de inflación para acceder a la moneda única. En concreto, los tipos de intervención han disminuido desde el 9 por 100 de finales de 1995 al 3 por 100 que será el tipo vigente en el momento del nacimiento del euro.

Paralelamente, se ha registrado una significativa caída de los tipos de interés a largo plazo. Los tipos de interés de los títulos a diez años pasaron del 11,3 por 100 de 1995 a un nivel inferior al 4 por 100 en diciembre de 1998. Como resultado de esta evolución, el diferencial de los tipos de interés a largo plazo respecto a los alemanes se ha reducido en más de 4 puntos porcentuales en los últimos tres años, hasta situarse en 20 puntos básicos en diciembre de 1998.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS A LARGO PLAZO**  
 Títulos del Estado a diez años



(\*) El dato de noviembre es el correspondiente al día 30 del mes.

FUENTE: Banco de España.

- Políticas de oferta

Acompañando a las políticas de demanda descritas se puso en marcha un programa de reformas estructurales. Las actuaciones contenidas en el mismo pueden distinguirse en tres grandes bloques: liberalización y reforma de diversos sectores de bienes y servicios, dirigidas a mejorar la eficiencia de los mismos a través de la competencia; aplicación de un ambicioso plan de privatizaciones; y actuaciones destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

Todo ello dirigido a que el contexto de estabilidad de la economía española se traduzca, en la mayor medida posible, en crecimiento económico y creación de empleo.

## 2. Evolución de la economía 1997-1998

La evolución de la economía española en los dos últimos años ha estado caracterizada por los avances en la convergencia nominal, con sensibles caídas en la inflación y en los tipos de interés. El progreso en la reducción del déficit público ha sido el principal artífice de dicha convergencia.

A su vez, la convergencia nominal lograda es el origen de los simultáneos progresos en la convergencia real. Así, durante los dos últimos años se ha consolida-

do la fase expansiva de la economía española, hasta alcanzar una tasa de crecimiento del PIB del 3,8 por 100 en 1998.

Ello supone tasas de incremento anual en torno a un punto por encima del crecimiento medio de la UE, de tal forma que la renta per cápita española se sitúa a finales de 1998 en un 79 por 100 de la media comunitaria. Simultáneamente, se ha creado empleo a una tasa anual superior en más de dos puntos a la media europea.

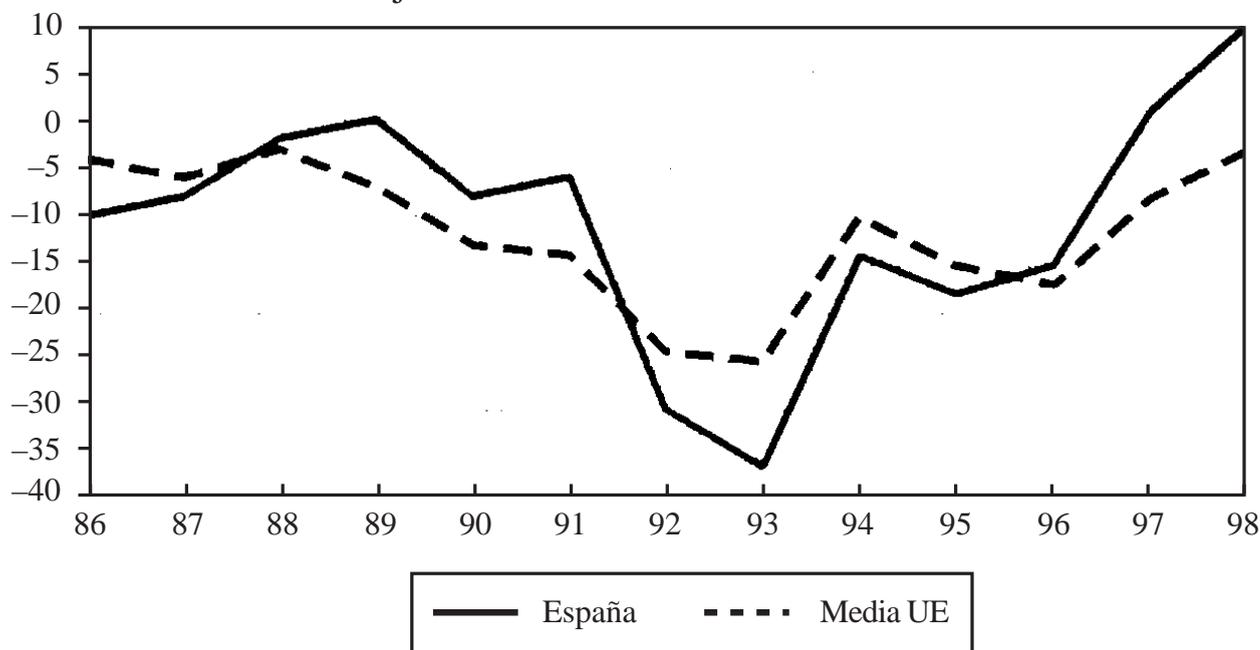
- Componentes de la demanda

En los últimos dos años la demanda interna ha ido sustituyendo a la demanda externa como motor de crecimiento.

Dentro de la demanda interna, la recuperación del consumo privado ha sido uno de los hechos más relevantes de la evolución económica reciente, tras la recesión de comienzos de la década de los noventa y su atonía posterior. Dicha recuperación ha venido favorecida por el intenso ritmo de creación de empleo, por el consiguiente aumento de la renta real disponible y por la percepción progresivamente optimista de las familias respecto de la situación económica. De esta forma, el consumo privado ha alcanzado en 1998 una tasa de crecimiento del 3,6 por 100, inferior al incremento del PIB real, lo que facilita la continuidad del proceso de expansión económica.

## GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR

Porcentajes netos. Datos de noviembre de cada año



FUENTE: Comisión Europea.

Por su parte, la inversión en bienes de equipo se ha convertido en el componente más dinámico de la demanda, con una tasa de crecimiento del 13 por 100 en 1998. Los principales factores que han influido en la favorable evolución del componente de inversión han sido, por un lado, el comportamiento del consumo privado y las perspectivas de estabilidad y, por otro lado, las disminuciones de los tipos de interés, la favorable evolución de los precios y la moderación de los costes laborales. Además, este proceso ha coincidido con una caída en los precios de los «inputs» energéticos y una situación financiera altamente saneada de las empresas. En cuanto a la inversión en construcción, como suele ser habitual, tardó algo más en recuperarse, pero en el verano de 1997 inició su fase expansiva.

Este fuerte crecimiento de la inversión privada ha dado lugar a una mayor participación de la inversión total en el PIB, hasta alcanzar el 21,5 por 100 en 1998, en torno a dos puntos por encima de la media comunitaria. Ello permite prever una evolución futura favorable del diferencial de la productividad y del crecimiento potencial y, en consecuencia, la continuación del proceso de convergencia real.

Por su parte, la demanda externa registró un cambio de signo y pasó de contribuir positivamente al crecimiento del PIB en 0,5 puntos en 1997 a detraer 0,8 puntos en 1998. El cambio de signo de la aportación del sector exterior se debe principalmente a la fortaleza de la importa-

ción, que ha crecido un 12,4 por 100 en 1998 debido al dinamismo de la demanda interna.

En efecto, las exportaciones han mantenido un ritmo de crecimiento considerable (10,6 por 100 en 1998), más aún si se tiene en cuenta que el comercio internacional tan solo creció a una tasa próxima al 4,5 por 100 debido a la crisis financiera. Esta escasa incidencia de la crisis internacional sobre las exportaciones españolas obedece a la reducida proporción de las mismas dirigidas a Asia y Rusia, así como al relativamente bajo volumen de exportaciones a Iberoamérica, inferior al 6 por 100 del total.

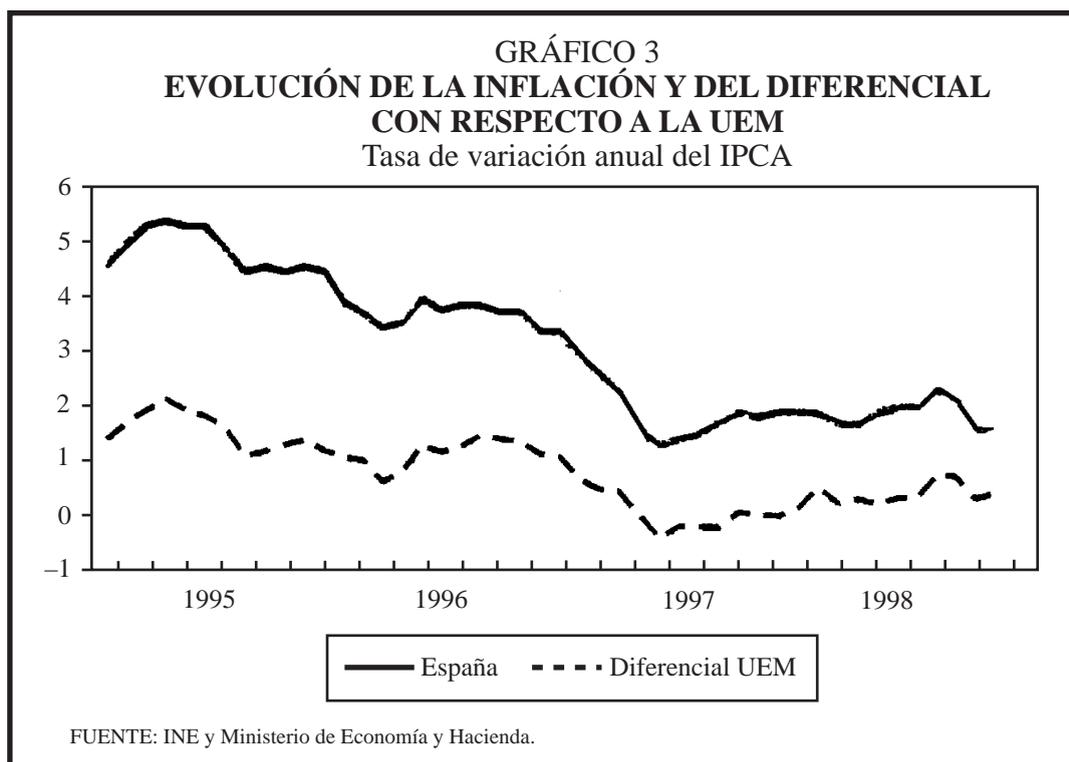
### • Precios y salarios

Uno de los elementos más destacables de la evolución económica en 1997 y 1998 ha sido la compatibilidad entre el mayor crecimiento y la contención de la inflación. La aplicación decidida y continuada de una política de demanda, monetaria y fiscal, coherente con el objetivo de control de la inflación, junto con la progresiva liberalización y fomento de la competencia en los mercados de bienes y servicios, han permitido una mejor respuesta de la oferta a los crecimientos de la demanda, facilitando el avance en la moderación de los precios. Un elemento fundamental en el proceso de reducción de la inflación ha venido dado por la mejora de las expectativas inflacionistas de los agentes económicos desde mediados de 1996.

De esta forma, la inflación se redujo hasta una tasa interanual del 2 por 100 en diciembre de 1997, desde el 3,2 por 100 de un año antes, cumpliéndose con ello el correspondiente requisito de convergencia fijado en el Tratado de Maastricht. Desde entonces,

en línea con las previsiones recogidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1998, el índice de precios se ha mantenido estable en torno a dicho nivel y se espera cerrar el año 1998 con una tasa inferior al 1,5 por 100.

<b>Cuadro 1</b>				
<b>PRODUCCION Y DEMANDA</b>				
<b>(% de variación real)</b>				
<b>Concepto</b>	<b>1997</b>		<b>1998</b>	
	<b>PC (1)</b>	<b>Real</b>	<b>PC (1)</b>	<b>Real (2)</b>
<b>PIB Y AGREGADOS</b>				
Consumo privado nacional	2,7	3,1	2,7	3,6
Consumo público	-0,3	1,4	1,0	1,2
Formación bruta de capital fijo	4,0	5,1	7,1	9,1
Demanda nacional	2,5	2,9	3,4	4,6
Exportación de bienes y servicios	9,9	14,8	9,5	10,6
Importación de bienes y servicios	8,1	12,2	9,6	12,4
Saldo exterior (cont. crecim. PIB)	0,4	0,5	-0,2	-0,8
<b>PIB</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>
<b>MERCADO DE TRABAJO</b>				
Empleo:				
- Variación en %	2,0	2,9	2,2	3,5
- Variación en miles	---	357,0	---	450,0
Paro (% población activa)	---	20,8	---	18,7
<b>PRECIOS Y COSTES</b>				
- Deflactor del consumo privado	2,5	2,5	2,3	2,0
- IPC (diciembre/diciembre)	---	2,0	---	1,9
Salarios según convenios	---	3,0	---	2,6
CLUs, total de la economía	---	1,9	---	2,4
<b>SECTOR EXTERIOR (% PIB)</b>				
Saldo Comercial FOB-FOB	---	-2,5	---	-2,9
Saldo operaciones corrientes	---	0,4	---	0,0
Cap.(+), nec.(-) financ. (frente resto mundo)	1,9	1,5	1,7	0,9
(1) Programa de Convergencia				
(2) Estimación				
FUENTE: INE, 1997 y Ministerio de Economía y Hacienda, 1998				



Por su parte, los salarios mostraron de forma gradual un comportamiento moderado, si bien no se ajustaron totalmente a la evolución de los precios. Concretamente, en 1997 los salarios pactados en convenios colectivos crecieron un 3 por 100, ocho décimas menos que en el año anterior, pero un punto por encima del IPC. En 1998 se esperan tasas de crecimiento de los salarios en torno al 2,5 por 100, casi un punto por encima del IPC esperado a final de año.

#### • Empleo

Sin lugar a dudas, entre los elementos más positivos de la evolución durante 1997 y 1998 destaca la elevada incidencia que el crecimiento económico ha tenido sobre la generación de empleo. En efecto, se observa una mejora en la relación entre el crecimiento del producto y el de la ocupación; en otras palabras, se ha conseguido un incremento en la elasticidad empleo-producto, llegando a un valor próximo a 1 en 1998.

Esta mayor capacidad de la economía española para generar empleo se deriva, por un lado, de la moderación de los costes de producción, tanto financieros como laborales y de otros «inputs» productivos. Por otro lado, de la mayor flexibilidad de que han podido disponer las empresas para adaptar el nivel de empleo a la evolución de la producción, como consecuencia de las reformas laborales de 1994 y 1997. Adicionalmente, la liberalización de diversos sectores productivos acometida los últimos años ha favorecido la aparición de nuevas oportunidades de inversión creadoras de empleo.

En este sentido, merece especial mención el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo, institu-

cionalizado por el Gobierno a través del Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, cuya finalidad era mejorar la eficacia y la estabilidad del mercado laboral y cuyo éxito ha de ser atribuido principalmente al diálogo social.

Todo ello ha dado lugar a un incremento significativo en el número de puestos de trabajo netos creados: más de 800.000 en los últimos dos años (hasta el tercer trimestre de 1998) o, lo que es lo mismo, una media de más de 1.000 puestos de trabajo al día. En consecuencia, y a pesar del crecimiento de la población activa, se ha producido un descenso de la tasa de paro desde el 22,2 por 100 de 1996 hasta el 18,7 por 100 en el tercer trimestre de 1998.

Esta creación de empleo se ha caracterizado, además, por una mayor estabilidad que se refleja en un incremento de más de 600.000 personas con contrato indefinido en los dos últimos años y en una reducción de la tasa de temporalidad de prácticamente un punto porcentual entre los terceros trimestres de 1996 y 1998.

#### • Balanza de Pagos

La evolución de las cuentas exteriores pone de manifiesto el contraste del equilibrio actual de la balanza por cuenta corriente, en un contexto de madurez de la fase expansiva, con los déficit generados en ciclos anteriores.

Este equilibrio y, en consecuencia, la suficiencia mostrada por el ahorro para financiar una inversión creciente, se explica fundamentalmente por el proceso de consolidación de las cuentas públicas. En efecto, se ha pasado de un ahorro público negativo en torno a una décima del PIB en 1996 a uno positivo de un punto y medio del PIB en 1998. De esta forma, y en la medida en la que el ahorro privado se ha mantenido relativamente estable en torno al 20 por 100 del PIB, se ha podido financiar el

incremento de la inversión sin provocar desequilibrios en las cuentas exteriores.

Como consecuencia de todo ello, la economía española ha mostrado por cuarto año consecutivo una capacidad de financiación frente al exterior, medida por el saldo positivo conjunto de la cuenta corriente y de la de capital.

No obstante, dicha capacidad ha registrado una disminución, pasando de representar un 1,5 por 100 del PIB en 1997 a un 0,9 por 100 en 1998. Ello se deriva, fundamentalmente, de la disminución del superávit de la balanza por cuenta corriente, que pasó de un 0,4 por 100 del PIB en 1997 al equilibrio en 1998, en buena medida explicado por la evolución del déficit comercial, que alcanzó el 2,9 por 100 del PIB en 1998.

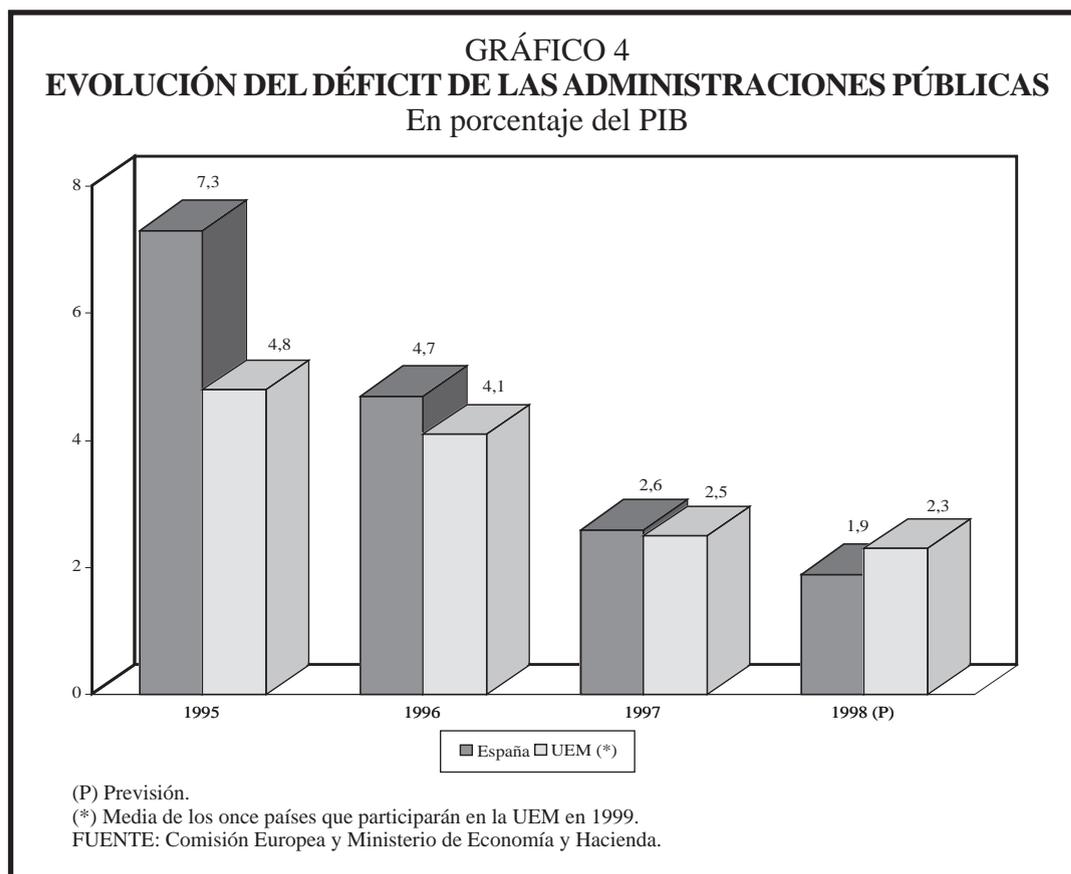
Por su parte, la cuenta de capital ha estado caracterizada por el dinamismo de las inversiones exteriores. Dentro de ésta, llama la atención el fuerte crecimiento de la inversión española en el exterior que ha superado a la inversión extranjera en España en los dos años considerados. Concretamente, la inversión española en el extranjero en 1997 más que triplicó la del año anterior y en los

primeros nueve meses de 1998 creció un 80 por 100 respecto al mismo período del año anterior, hasta alcanzar una cifra superior a los 5 billones de pesetas.

Por otro lado, y pese al descenso de los tipos de interés, el tipo de cambio de la peseta mantuvo una evolución muy estable dentro del mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo (SME), aproximándose a la paridad central desde mediados de 1998. Esta evolución ha sido compatible con el mantenimiento de un volumen de reservas que en octubre de 1998 alcanzaba los 74.000 millones de dólares.

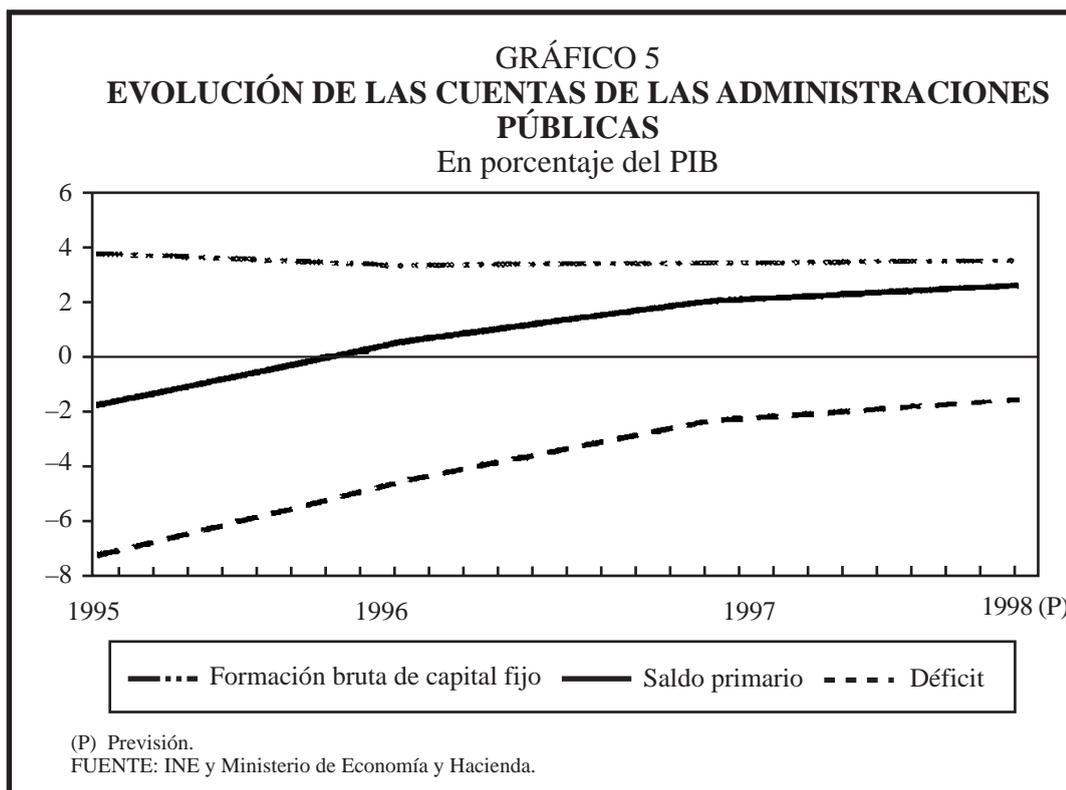
### 3. Resultados presupuestarios

La política fiscal aplicada en los últimos años ha conseguido reducir el déficit público desde el 7,3 por 100 del PIB registrado en 1995 hasta el 1,9 por 100 previsto para finales de 1998, cuatro décimas por debajo del escenario más optimista del Programa de Convergencia. Con estos datos, España alcanza en 1998 un déficit público inferior a la media de la UE-11.



Tan importante como los logros en la reducción del déficit, es la forma en la que éstos se han alcanzado. En este sentido, hay que señalar que la intensa corrección del déficit público se ha basado en la contención del gasto, cuyo peso en el PIB se ha reducido desde el 47,8 por 100 en 1995 hasta el 43,5 por 100 estimado para 1998.

Dicha contención se ha realizado de forma selectiva, incidiendo más en la reducción del gasto corriente que en el de inversión, dado el efecto que éste tiene sobre el potencial de crecimiento. De hecho, la inversión pública ha mantenido en los tres últimos años su peso en el PIB en el 3,2 por 100, excediendo del importe del déficit público y cumpliéndose con ello desde 1997 la regla de oro de las finanzas públicas.



Además, este esfuerzo de consolidación fiscal ha sido reconocido por la propia Comisión Europea como uno de los más ambiciosos de los realizados por los países integrantes de la zona euro. Así, la reducción del desequilibrio presupuestario se ha llevado a cabo sin recurrir a medidas que tienen exclusivamente un impacto aislado sobre las cuentas públicas. Adicionalmente, la estrategia de disminución del déficit es reconocida como independiente del ciclo económico dado que, según la Comisión, España ha logrado desde finales de 1995 una reducción de su déficit estructural en relación con el PIB de 4,6 puntos porcentuales.

Igualmente, se debe reseñar que el reequilibrio de las cuentas públicas se está acometiendo sin recurrir al

incremento de los impuestos, evitando así los consecuentes efectos negativos que ello habría tenido sobre el crecimiento económico y el empleo. De este modo, la proporción de los ingresos totales sobre el PIB se ha mantenido estable en el bienio 1997-1998.

En cuanto a la evolución de la deuda pública, se ha logrado invertir la tendencia ascendente que venía registrando en relación con el PIB. Así, en 1997 la ratio deuda/PIB se redujo 1,2 puntos porcentuales, hasta situarse en el 68,9 por 100, tendencia que ha continuado en 1998, para avanzar en una reducción adicional de alrededor de 1,5 puntos.

**Cuadro 2**  
**ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
(Contabilidad Nacional: % del PIB, según directiva PNB)

	1997		1998	
	PC (1)	Real (2)	PC	Real (2)
<b>Total ingresos</b>	40,7	41,7	40,7	41,6
<b>Total gastos</b>	43,7	44,4	43,2	43,5
- Gastos corrientes	39,4	39,5	38,8	38,6
- Gastos de capital	4,3	4,8	4,4	4,9
<b>Cap.(+) nec.(-) financiación</b>	-3,0	-2,6	-2,5	-1,9
<b>Administración Central</b>	-2,7	-2,3	-2,3	-1,6
- Estado	-2,5	-2,1	-2,1	-1,5
- Seguridad Social	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
AA.PP. Territoriales	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
<b>Deuda Bruta</b>	68,2	68,9	67,7	67,4
<b>Superávit primario</b>	1,9	1,8	2,1	2,2

(1) Programa de Convergencia 1997  
(2) Estimación

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

### III. POLÍTICA ECONÓMICA Y PREVISIONES A CORTO Y MEDIO PLAZO 1999-2002

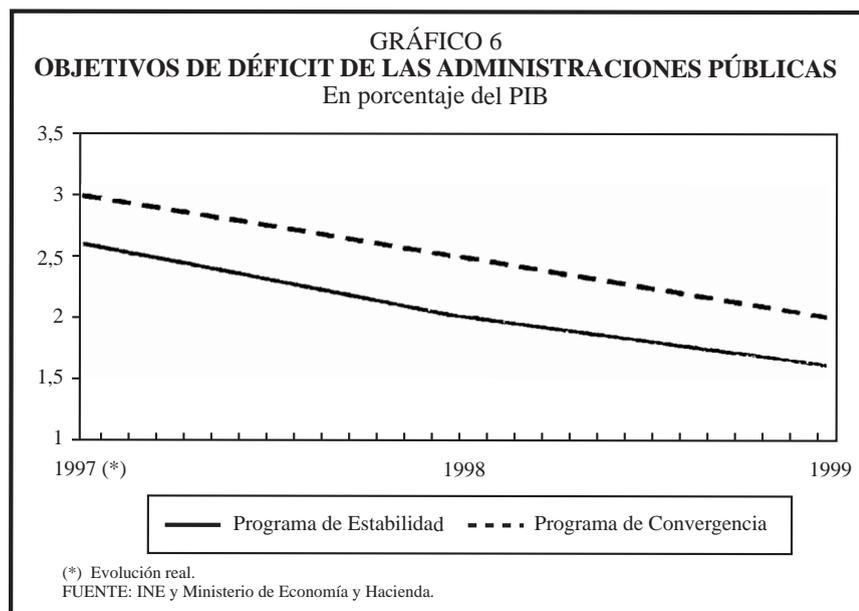
#### 1. Directrices generales de política económica

La política económica a partir de 1999 se diseñará en el contexto de la moneda única y estará caracterizada por la profundización en la línea marcada en el Programa de Convergencia de 1997 y el respeto de los compromisos y disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento,

con la finalidad de conseguir la convergencia real de renta y empleo.

#### • Política fiscal

La política fiscal avanzará en los esfuerzos de reducción del déficit público más allá de lo que estaba previsto en el Programa de Convergencia de España. A partir de ahí, el objetivo se sitúa en alcanzar un superávit presupuestario en el año 2002.



El esfuerzo necesario para el logro de tales objetivos no atañe sólo al Estado, sino al conjunto de las Administraciones Públicas. Por ello, el Gobierno, en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, continuará el ejercicio de coordinación y supervisión a nivel interno establecido para garantizar el cumplimiento de los objetivos de déficit público no sólo de la Administración Central, sino también de las Administraciones Públicas Territoriales

Los esfuerzos de la política fiscal se centrarán de nuevo en la reducción del gasto público, principalmente del gasto corriente. El gasto de inversión no sólo no se reducirá, sino que aumentará su participación en el PIB, facilitando con ello la corrección del diferencial de «stock» de capital respecto de la UE y una adecuada utilización de los fondos europeos.

Siguiendo la tendencia de los últimos dos años, buena parte de la contención del gasto se producirá en el componente primario. De esta forma, aumentará el superávit primario alcanzado en 1998, lo que facilitará la continuidad del proceso de reducción del «stock» de deuda en relación con el PIB iniciado en 1997.

Los avances en la contención del gasto permitirán, por el lado de los ingresos públicos, proceder a una reforma del IRPF, de la que se esperan efectos positivos tanto sobre la oferta productiva como sobre la demanda agregada.

En efecto, con la nueva legislación del IRPF, en la medida en que concede una atención particular a la

reducción de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo, se reducirá la cuña fiscal y se estimulará la creación de empleo. Adicionalmente, el aumento de la renta disponible actuará positivamente sobre el consumo, impulsando simultáneamente la tasa de ahorro de las economías domésticas. En concreto, al incidir de manera particular en las rentas más bajas, el impacto sobre la cuña fiscal y sobre el consumo será especialmente importante.

Asimismo, se espera que el nuevo impuesto facilite una adecuada evolución salarial, dado su efecto positivo sobre la remuneración neta percibida por el asalariado. Este efecto se pondrá de manifiesto incluso desde enero de 1999, momento en el que comenzarán a aplicarse menores retenciones sobre las rentas del trabajo.

#### • Política monetaria

El BCE asumirá la responsabilidad de la política monetaria del euro desde el 1 de enero de 1999 y tendrá como objetivo la estabilidad de precios definida como un incremento anual del IPCA para el área euro inferior al 2 por 100.

Para facilitar el cumplimiento de su objetivo, sin afectar por ello negativamente al crecimiento y al empleo, la política monetaria del BCE deberá verse acompañada por la continuidad del proceso de consolidación fiscal y por la política de reformas de los mercados de bienes y servicios y de factores productivos. De esta forma, se asegurará una respuesta adecuada de la oferta ante incrementos

de la demanda agregada, y de los precios y costes en épocas de recesión.

- Políticas de oferta

Dada la importancia de las políticas de oferta en el contexto de la UEM, el Gobierno español prestará especial atención a las reformas estructurales tal y como quedan reflejadas en el Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales. Asimismo, se incidirá de manera especial en las reformas necesarias en el mercado de trabajo, contenidas en el Plan de Acción Nacional para el Empleo.

## 2. Previsiones macroeconómicas 1999-2002.

### 2.1 Previsiones macroeconómicas 1999.

- Contexto internacional

El contexto internacional al que se enfrentará la economía española en 1999 se caracterizará previsiblemente por la desaceleración de la actividad, en la medida en la que el tímido inicio de la recuperación de los países asiáticos se verá más que compensado por la ralentización del crecimiento de otras economías emergentes, de la economía norteamericana y, en menor proporción, de la europea.

En resumidas cuentas, en línea con las estimaciones del FMI, de la OCDE y de la Comisión Europea, se parte de la previsión de un crecimiento de la producción mundial en torno al 2 por 100 y del comercio mundial en torno al 4,5 por 100, con un aumento del PIB real en EE.UU. entre el 1,5 y el 2 por 100 y en la UE entre el 2 y el 2,5 por 100.

- Producción y demanda

Para la economía española en 1999 cabe prever un crecimiento de la producción similar al registrado en 1998, con una ligera modificación en los componentes de la demanda característica de la fase actual del ciclo. La demanda interna tendrá un mayor dinamismo y, contrariamente, el sector exterior supondrá una contribución más negativa al incremento del producto. Así, el PIB crecerá un 3,8 por 100, principalmente debido al creciente protagonismo del consumo privado y de la inversión.

Los factores que han impulsado el consumo privado desde 1997 continuarán incidiendo positivamente durante 1999, debido principalmente al buen comportamiento del empleo, y se verán reforzados por el incremento de la renta disponible que va a suponer la reforma del IRPF.

Efectivamente, el nuevo IRPF dará lugar, desde enero de 1999, a una disminución de las retenciones que favorecerá sobre todo a las familias con rentas más bajas y con una pensión a consumir más elevada.

Concretamente, supondrá un incremento de la renta disponible de las familias en 1999 en torno a 680.000 millones de pesetas, de los que aproximadamente el 70 por 100 se destinará a consumo. De esta forma, se espera que el consumo privado se incremente el 3,8 por 100, dos décimas más que el año anterior.

Respecto al consumo público, el ritmo de expansión será del 1,2 por 100, idéntico al estimado para 1998 debido a que continúa la moderación del gasto iniciada en los años anteriores

La formación bruta de capital fijo proseguirá con su perfil expansivo, previéndose un incremento anual del 10 por 100. Ello se debe a la continuidad de los factores que han estimulado su crecimiento en años anteriores, concretamente, la estabilidad inherente a la pertenencia al euro, la fortaleza de la demanda interna y la evolución favorable de los costes financieros, de las materias primas, laborales y de otros «inputs» productivos.

Este crecimiento, ligeramente superior al del año anterior, es debido al dinamismo de la construcción, que proseguirá la aceleración iniciada en 1997, en la medida en la que continúan los factores específicos que entonces la alimentaban: por un lado, la prioridad en el Presupuesto a la inversión en infraestructuras y, por otro lado, el incremento de la inversión en vivienda residencial derivada de la mejora de la renta disponible de las economías domésticas, del bajo coste de las hipotecas y de la creciente confianza de las familias.

Asimismo, y aunque más recientemente la situación internacional ha generado cierto clima de incertidumbre, el alto grado de utilización de la capacidad productiva alcanzado en España es otro factor que incentiva de manera especial la ampliación y renovación de los bienes de equipo.

De acuerdo con la trayectoria descrita para la formación bruta de capital en el año próximo, la tasa de inversión deberá proseguir su tendencia creciente de los últimos años, alcanzando en 1999 el 22,7 por 100 del PIB. Tanto la solidez del modelo de crecimiento actual como la elevada rentabilidad de las empresas y los bajos tipos de interés deben predominar sobre las lógicas incertidumbres que se derivan de la mencionada inestabilidad de los mercados financieros internacionales.

Como consecuencia de todo ello, es previsible una ligera aceleración del crecimiento de la demanda nacional hasta el 5 por 100

Por su parte, la aportación neta de la demanda externa al crecimiento real del PIB será negativa en 1999, como suele ocurrir en las fases expansivas del ciclo económico. No obstante, se espera que la cuantía de esta aportación sea claramente inferior a la registrada en ciclos anteriores, ya que una de las características de la actual expansión de la economía española es la favorable evolución de las exportaciones, cuya fortaleza está contrarrestando en gran medida el avance de las importaciones.

Así, se prevé que la demanda externa neta detraiga 1,3 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, como consecuencia de una ligera desaceleración de las exportaciones y de un mantenimiento del ritmo de avance de las importaciones.

- Empleo

Se prevé que el actual proceso de expansión económica siga siendo muy generador de empleo. Así, la previsión de incremento del empleo es del 2,8 por 100. Además, a pesar de la creciente tasa de actividad femenina, el

incremento de la población activa seguirá moderándose, como consecuencia del menor crecimiento de la población en edad de trabajar. Ello permitirá un nuevo descenso de la tasa de paro hasta situarla en el 17,1 por 100.

- Precios y salarios

Respecto a los salarios negociados en convenios colectivos, se prevé un ritmo de aumento próximo al 2 por 100, reflejando la creciente acomodación de las demandas salariales al contexto de estabilidad de precios y a la mejora de las expectativas de inflación para 1999. Si se toman en consideración los costes laborales no salariales, la remuneración estimada por asalariado aumentaría a un ritmo entre el 2 y el 2,5 por 100 anual que, a su vez, implica una tasa de aumento de los costes laborales unitarios en torno al 1,5 por 100, dado el ritmo de crecimiento esperado de la productividad.

Esta evolución de los costes salariales, junto a la muy favorable de los costes financieros, permite establecer un objetivo de inflación para 1999 más ambicioso que el del presente año. Además, el aumento de la competencia tanto en los mercados internacionales, con el previsible mantenimiento de los bajos precios de las materias primas, como en los mercados nacionales, derivado de las políticas de liberalización emprendidas, posibilitará una tasa de inflación por debajo del 2 por 100. La fijación por parte del Gobierno de una previsión del 1,8 por 100 en términos de variación interanual del IPC en diciembre de 1999 resulta, por tanto, compatible con las previsiones macroeconómicas expuestas y con el objetivo de estabilidad de precios fijado por el BCE.

- Balanza de pagos

Las exportaciones de bienes y servicios se espera aumenten en torno al 9,8 por 100, cifra que representa una ralentización del ritmo mantenido en 1998, en consonancia con la compleja situación internacional. En cuanto a las importaciones, se prevé un avance del 12,4 por 100, igual que el del año anterior, debido a que el efecto positivo de la aceleración del consumo privado y de la fortaleza de la inversión será parcialmente contrarrestado por el impacto negativo del menor crecimiento de las exportaciones.

Cabe esperar, por otro lado, que la tasa de ahorro de la economía, como consecuencia de la continua mejora de las cuentas públicas, registre igualmente un nuevo crecimiento en 1999, aunque de menor magnitud que el experimentado por la tasa de inversión, dando lugar a que, por primera vez desde 1995, esta última tasa supere a la de ahorro. Con ello, el saldo negativo de la balanza de pagos por cuenta corriente (en términos de Contabilidad Nacional) se situará en torno al 0,7 por 100 del PIB como resultado, principalmente, del déficit de la balanza comercial. Pese a dicho deterioro del saldo de las operaciones corrientes con el exterior, el país mantendrá una capacidad de financiación frente al resto del mundo, aunque muy ligera debido a los flujos netos de transferencias de capital provenientes del exterior.

## 2. 2 Previsiones macroeconómicas 2000-2002 (escenario central).

El escenario macroeconómico que enmarca el Programa de Estabilidad está en línea con el contexto mundial previsto por los organismos internacionales para los próximos años. En términos generales se espera que, una vez superada la actual crisis financiera, una adecuada combinación de políticas económicas y su coordinación internacional permitan al conjunto de países industrializados (OCDE) continuar creciendo a buen ritmo, con una tasa media en el rango del 2-2,5 por 100 durante el período 2000-2002.

Considerando concretamente la marcha de la UEM, que condicionará de forma más directa a la economía española de ahora en adelante, es previsible un crecimiento anual inferior al logrado en 1998. No obstante, el equilibrio macroeconómico que caracterizará la Unión suavizará las fluctuaciones cíclicas del producto y permitirá un aumento más perdurable de la actividad, en el entorno del 2,5 por 100 de media en el trienio considerado.

La citada estabilidad del crecimiento se traduce en unas previsiones de inflación moderadas, por debajo del 2 por 100, que permitan tipos de interés que, al contrario que en ciclos anteriores, no limiten el consumo y la inversión, sino que estimulen la producción y el empleo.

En este marco, la economía española continuará mostrando un crecimiento diferencial que le permitirá avanzar en el proceso de convergencia real con el conjunto de la UE Así, la tasa media de variación del PIB para los años 2000-2002 alcanzaría el 3,3 por 100. Tras la aceleración del crecimiento en los ejercicios anteriores, la economía crecerá próxima al PIB potencial en los tres años, sin generarse por ello los desequilibrios macroeconómicos característicos de ciclos anteriores.

Este carácter equilibrado y perdurable del crecimiento se fundamenta en una adecuada combinación de políticas económicas y en el entorno internacional de estabilidad proporcionado por nuestra pertenencia a la UEM. En efecto, el notable esfuerzo de consolidación fiscal y de liberalización de la economía acometido en estos años permitirá proseguir en la senda de contención de los precios incluso con una política monetaria común que continúe estimulando la actividad.

El motor principal de ese crecimiento diferencial del PIB en España será la demanda interna y, dentro de ésta, especialmente el aumento de la inversión. En todo el período 2000-2002 se prevé una contribución negativa del sector exterior, aunque cada vez de menor magnitud, resultado del crecimiento previsto de la economía mundial, del comercio internacional y de la presión de la demanda nacional sobre las importaciones.

Como se ha señalado, dentro de la demanda interna la formación bruta de capital fijo será el elemento más dinámico. Así, se prevé un mayor protagonismo del componente de inversión en equipo en una primera etapa y de la construcción hacia el final del período considerado. Con unas tasas medias de crecimiento de ambos componentes en el trienio del 5,1 y del 6,5 por 100 respectivamente, se prevé que la inversión total crezca a una tasa media próxima al 6 por 100. Este elevado aumento se explica por varios factores:

• En primer lugar, el entorno macroeconómico de crecimiento equilibrado, reforzado por nuestra pertenencia a un área de estabilidad como la UEM, permitirá mantener los tipos de interés en niveles históricamente bajos y generará unas expectativas positivas que favorecerán la inversión en sus dos componentes mencionados.

• En segundo lugar, la moderada evolución de los costes empresariales, que depende fundamentalmente de la contención salarial, de la reducción de la carga financiera, y de las bajadas de precios de otros «inputs» productivos inducidas por la mayor competencia lograda con las reformas estructurales emprendidas en estos años.

• En tercer lugar, y en relación con los dos factores anteriores, la alta rentabilidad de las empresas españolas, especialmente después del saneamiento financiero acometido en el pasado reciente.

Esta ambiciosa senda de expansión de la inversión está previsto se financie con ahorro interno. Así, el mantenimiento del de las familias junto con el previsto aumento del ahorro público permitirán aprovechar las oportunidades de inversión existentes en la economía sin necesidad de recurrir a la financiación del resto del mundo.

<b>Cuadro 3</b>				
<b>ESCENARIO MACROECONOMICO 1997-2002</b>				
<b>(Tasas medias de variación anual a precios constantes de 1986, en %)</b>				
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>MEDIA 2000-2002</b>
<b>PIB Y AGREGADOS</b>				
Consumo privado	3,1	3,6	3,8	3,1
Consumo público	1,4	1,2	1,2	1,2
Formación bruta de capital fijo	5,1	9,1	10,0	5,9
- Equipo	11,0	13,0	12,0	5,1
- Construcción	1,3	6,5	8,5	6,5
Demanda nacional	2,9	4,6	5,0	3,5
Exportación de bienes y servicios	14,8	10,6	9,8	8,5
Importación de bienes y servicios	12,2	12,4	12,4	8,6
Saldo exterior (contrib. al crec. del PIB)	0,5	-0,8	-1,3	-0,4
PIB	3,5	3,8	3,8	3,3
<b>PRECIOS Y COSTES</b>				
Deflactor del PIB	2,0	2,4	2,1	1,9
Deflactor del consumo privado	2,5	2,0	1,9	1,7
<b>MERCADO DE TRABAJO (EPA)</b>				
Empleo: - variación en %	2,9	3,5	2,8	2,3
- variación en miles (a)	357,0	450,0	370,0	959,0
Tasa de paro (% población activa) (b)	20,8	18,7	17,1	12,8
<b>OTRAS VARIABLES (en % sobre el PIB)</b>				
Cap. (+) nec. (-) financ. resto del mundo	1,5	0,9	0,0	0,0
(a) La creación de empleo que se incluye como media 2000-2002 es la variación entre la ocupación media del 2002 y la de 1999.				
(b) La tasa que figura como media 2000-2002 es la correspondiente al año 2002.				
FUENTE: INE, 1997 y Ministerio de Economía y Hacienda, 1998-2002.				

Por su parte, el consumo privado mantendrá unas tasas de variación elevadas, tomando paulatinamente el relevo de la inversión como motor del crecimiento. En contraposición a lo observado en anteriores ciclos económicos, el aumento del consumo se mantendrá por debajo del incremento del PIB, lo que evitará el surgimiento de tensiones inflacionistas.

En cuanto al consumo público, éste mantendrá tasas de crecimiento muy moderadas, puesto que su contención es un aspecto vital de la consolidación presupuestaria prevista para el período 2000-2002.

En línea con el modelo de crecimiento de los últimos años, el aumento del producto será muy intensivo en empleo, previéndose una tasa de variación media de la ocupación del 2,3 por 100 en el período considerado. Esta positiva relación empleo-producto se fundamenta

en la favorable respuesta de la economía a tres factores. Por un lado, la reiterada caída de los tipos de interés reales que, al permitir un intenso incremento del «stock» de capital físico, humano y tecnológico, está facilitando el aumento previsto de la productividad del trabajo. Por otro lado, las reformas ya abordadas en los mercados de bienes y servicios que, al abaratar «inputs» fundamentales, posibilitan una oferta más ágil y generadora de empleo para hacer frente a la pujante demanda. Por último, la respuesta de la economía a las reformas del mercado de trabajo llevadas a cabo en los últimos años que, en un contexto de moderación de costes laborales, han flexibilizado dicho mercado.

En relación con este último aspecto, se prevé una evolución moderada de los costes laborales unitarios en el período, por debajo del 1,5 por 100 de aumento medio

anual. Ello resultará necesario para mantener la competitividad de la economía española y conseguir que el incremento de la demanda se siga traduciendo en creación de empleo sin generar tensiones inflacionistas. En definitiva, en la medida en que se logren ganancias diferenciales de productividad del trabajo, se podrá compatibilizar el incremento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores con el mantenimiento del proceso de creación de empleo.

Aunque cabe esperar que la población activa continúe presentando tasas de variación positivas, puesto que aún no ha culminado el proceso de aproximación de la tasa de actividad española a las de los países de nuestro entorno, la notable creación de empleo prevista conllevará una sustancial reducción de la tasa de paro, superior a cuatro puntos porcentuales, entre 1999 y 2002. De esta manera, la continuación de la intensa creación de empleo permitirá la convergencia real de la economía española con los países participantes en la moneda única.

Finalmente, en relación con la inflación, se prevé una tasa media de aumento del deflactor del PIB del 1,9 por 100 en el trienio, evolución muy moderada y en línea con los objetivos de estabilidad de precios del BCE. En este sentido, la responsabilidad de los Estados participantes en el euro consistirá en facilitar la consecución de tales objetivos, mediante la continuación del proceso de consolidación fiscal y de fomento de la competencia

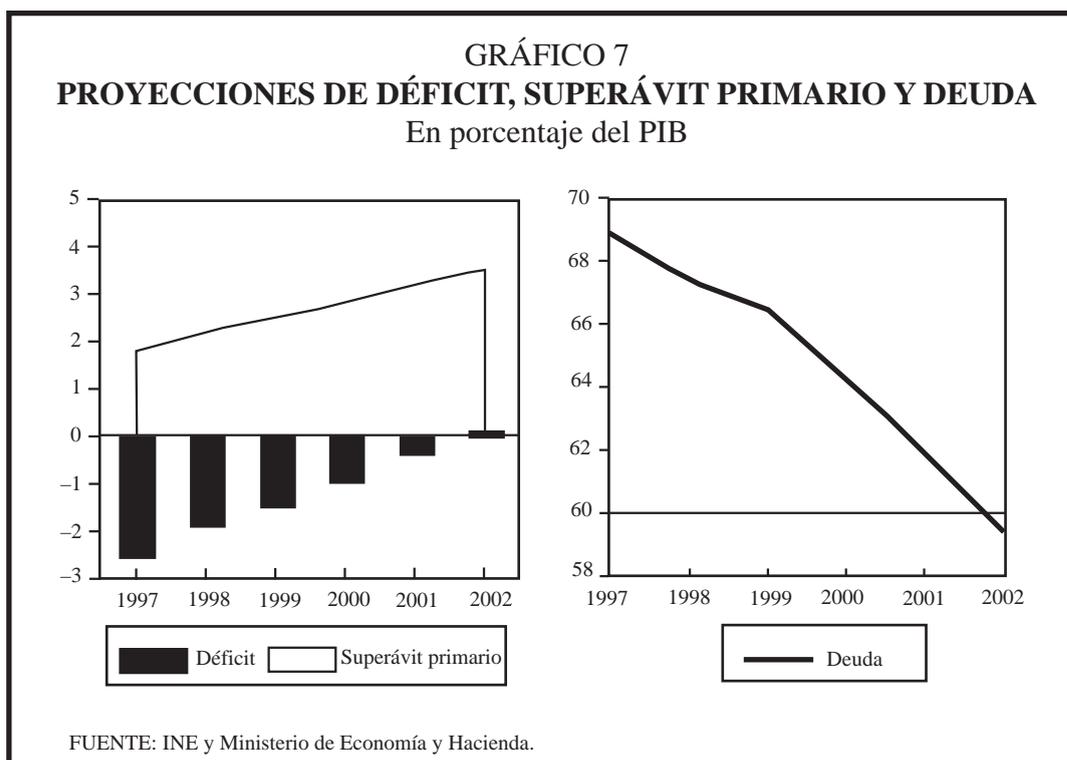
El previsible incremento diferencial de productividad que se debe producir en la economía española y el consecuente proceso de convergencia real, determinará un crecimiento diferencial en los precios de los bienes y servicios no comercializables, cuya aproximación hacia las tasas de los países de la UEM se prevé gradual a lo largo de la próxima década.

No obstante, esta evolución no debería afectar a la competitividad de la economía española en el trienio considerado, en la medida en la que los precios relativos del sector de bienes comercializables reflejen una variación de sus costes por unidad de producto análoga a la del resto de los países de la UEM. Esta variación responderá, entre otros factores, a la esperada contención de los costes laborales unitarios, de los precios de materias primas y otros «inputs» productivos, y de los gastos financieros. Adicionalmente, las ganancias de eficiencia que se derivarán de la política presupuestaria y de las reformas estructurales abordadas irán destinadas precisamente a esa contención de costes.

En definitiva, el control de la inflación es un elemento fundamental para avanzar en el proceso de convergencia en renta y en empleo de la economía española y para afrontar desde una posición ventajosa los retos que surjan del nuevo marco internacional previsto para el período 2000-2002

### 3. Proyecciones presupuestarias 1999-2002

En el citado marco de estabilidad macroeconómica y generación de empleo, la economía española continuará avanzando en la corrección de los desequilibrios presupuestarios iniciada en los últimos años. En concreto, se establece el objetivo de proseguir en la senda de intensa reducción del déficit hasta lograr un superávit de las cuentas de las Administraciones Públicas en el año 2002. El logro de dicho objetivo descansará en la contención de los gastos corrientes, por lo que será compatible tanto con un notable esfuerzo de inversión pública como con un descenso del peso de los ingresos públicos sobre el PIB. El proceso de consolidación presupuestaria permitirá, asimismo, reducir sustancialmente la ratio deuda pública/PIB.



Desde el punto de vista de los ingresos, se prevé un crecimiento medio del 5,2 por 100 en el período 1999-2002, inferior al del PIB nominal en el mismo cuatrienio. Como consecuencia de la reforma del IRPF recientemente aprobada, la presión fiscal se reducirá en 4 décimas de PIB en los dos primeros años del período, estabilizándose a partir de entonces. Esta evolución refleja el objetivo de moderación de la presión fiscal asumido por el Gobierno español ya en 1998, cuya compatibilidad con la reducción del déficit se fundamenta, como ya se ha señalado, en una previa y continuada contención de los gastos.

En el ámbito tributario, cabe destacar la citada reforma del IRPF, cuyos objetivos esenciales, además de la minoración de la presión fiscal, son mejorar la eficiencia y equidad del impuesto. Con este fin se ha abordado la reducción tanto del número de tramos de la tarifa del impuesto como de los tipos impositivos, se ha introducido el concepto de mínimo vital y se ha racionalizado notablemente el capítulo de deducciones.

Esta profunda modificación implicará una ralentización del ritmo de crecimiento de la recaudación, especialmente en los primeros años del período considerado y en el ámbito de las familias. Asimismo, la reforma

mejorará el funcionamiento tanto del mercado laboral, al reducir la brecha fiscal sobre las rentas del trabajo, como del de capital, puesto que incentivará la generación de ahorro privado a largo plazo. Todo ello redundará en un incremento de la capacidad de crecimiento potencial de la economía española.

Por lo que respecta a los gastos públicos, se prevé un incremento medio del 4 por 100 en el período 1999-2002, lo que implica una notable reducción de su peso sobre el PIB. Esta contención será, no obstante, compatible con el mantenimiento de la cobertura social, con una mayor atención a la educación y a las políticas activas de empleo, y con un esfuerzo adicional de inversión pública, para avanzar en el proceso de convergencia real con el resto de los países de la UE.

A este respecto, es preciso mencionar la prevista modificación en 1999 de la Ley General Presupuestaria que persigue aumentar tanto el control como la eficacia del gasto público mediante el establecimiento de una efectiva gestión por objetivos como responsabilidad directa de los gestores. Adicionalmente dicha Ley estipulará como principio fundamental el equilibrio presupuestario en la programación a medio plazo, estableciendo, además, la gestión presupuestaria plurianual.

**Cuadro 4**

**ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
**(Contabilidad Nacional: tasas de variación)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002
Total ingresos	6,8	6,0	5,4	5,2	5,3	4,9	5,2
Total gastos	2,0	4,2	4,9	3,7	3,8	3,7	4,0
- Gastos corrientes	2,3	3,8	4,5	3,3	3,3	3,2	3,6
- Gastos de capital	-0,8	7,2	7,9	7,1	7,4	7,4	7,5
Formación Bruta de Capital Fijo	5,2	7,8	9,5	9,8	10,0	10,0	9,8

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda

En definitiva, la consolidación presupuestaria se concentrará en los gastos corrientes, cuyo peso sobre el PIB se reducirá en 2,7 puntos porcentuales. Un análisis más desagregado permite destacar los siguientes aspectos:

- Se continúa con el esfuerzo ya emprendido en años recientes de reducción de la participación del consumo público en el PIB. En efecto, el crecimiento de los empleos públicos en el Estado se limitará al 25 por 100 del número de bajas que se generen anualmente. Por otra parte, las compras de bienes y servicios perderán peso en el PIB en la medida en la que gran parte de ellas está ligada a la evolución de la inflación, que se prevé moderada.

- El capítulo de las prestaciones sociales se mantendrá a lo largo del período por encima del 14 por 100 del PIB. No obstante, su evolución será moderada gracias a la contención de la inflación, determinante de las tasas de crecimiento de gran parte de estos gastos, y a un conjunto de medidas de racionalización y control de los mismos.

Entre estas medidas, cabe reseñar el proceso de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, que culminará en el año 2000 y potenciará el carácter contributivo de algunas prestaciones. En esta línea, la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social prevé el aumento del período de cotización para el cálculo de las pensiones, la elimina-

ción de los topes de las bases de contribución en determinados tramos salariales y la indexación de las pensiones con el IPC.

Además, de acuerdo con lo establecido en el Pacto de Toledo, se abrirá una nueva fase de análisis y negociación para avanzar en el proceso de racionalización de la Seguridad Social, tomando en consideración tanto la evolución demográfica como la del mercado de trabajo.

Por último, es de destacar la importancia concedida a las políticas activas de empleo, en línea con las directrices marcadas en la Cumbre de Luxemburgo. Así, España se compromete a destinar la mayor parte de los ahorros de gasto derivados de la reducción del paro a la potenciación de esas políticas activas. Con ello, se prevé que la financiación de dicha partida se duplique entre 1997 y el año 2002, llegando al final del período a alcanzar el equivalente a un punto porcentual del PIB.

La relevancia concedida a las políticas activas se enmarca en el objetivo de mantener la capacidad de generación de puestos de trabajo mostrada por la economía española en los últimos años. En este sentido, además de la regulación de un nuevo contrato a tiempo parcial más flexible, con mayor cobertura social y con incentivos económicos, se continuará en la senda de flexibilización y modernización del mercado de trabajo. Asimismo, la descentralización de la negociación colectiva será una prioridad fundamental para ajustar la evolución de los costes de producción a la productividad y a las circunstancias específicas de cada empresa en el contexto de la moneda única.

- En cuanto a los gestos financieros, se prevé una notable caída de su importancia relativa, consecuencia tanto de la favorable evolución de los tipos de interés como del proceso de reducción del déficit y deuda públicos respecto al PIB.

Frente al esfuerzo de contención de los gastos corrientes, se prevé un incremento de los gestos de capital, concentrado en la inversión. Así, el componente público de la formación bruta de capital crecerá durante todo el período a tasas en torno al 10 por 100, aumentando de manera notable su peso relativo respecto al PIB. Se trata con ello de potenciar el desarrollo de las infraestructuras y de las actividades de I+D, de manera que aumente la capacidad real y potencial de crecimiento de la economía española y se avance en la convergencia en términos reales.

Adicionalmente a estos esfuerzos de inversión pública hay que tener en cuenta que el contexto de estabilidad de precios y bajos tipos de interés facilitará el concurso privado en proyectos de infraestructura que en el pasado debían financiarse enteramente con fondos públicos por sus largos períodos de maduración y amortización.

La evolución prevista de ingresos y gastos públicos tendrá los siguientes efectos:

- Aumento del peso del ahorro público sobre el PIB en todos los años, llegando incluso a duplicar al final del período el porcentaje registrado en 1998.

<b>Cuadro 5</b>						
<b>ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>						
<b>(Contabilidad Nacional: % del PIB, según directiva PNB)</b>						
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Total ingresos</b>	41,7	41,6	41,4	41,2	41,2	41,2
<b>Total gastos</b>	44,4	43,5	43,0	42,2	41,6	41,2
- Gastos corrientes	39,5	38,6	38,0	37,2	36,5	35,9
- Carga financiera	4,5	4,1	4,1	3,8	3,6	3,4
- Gastos de capital	4,8	4,9	5,0	5,0	5,2	5,3
- Formación bruta capital fijo	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	3,8
<b>Cap.(+) nec.(-) financ.AA.PP.</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>
Administración Central	-2,3	-1,6	-1,4	-0,9	-0,4	0,1
- Estado	-2,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,4	0,1
- Seguridad Social	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
AA.PP. Territoriales	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
<b>Deuda Bruta</b>	<b>68,9</b>	<b>67,4</b>	<b>66,4</b>	<b>64,3</b>	<b>61,9</b>	<b>59,3</b>
Superávit primario	1,8	2,2	2,5	2,8	3,2	3,5
Ahorro bruto	1,0	1,8	2,2	2,9	3,6	4,2

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

- Progresiva reducción del déficit público fruto de un esfuerzo de consolidación paralelo de todas las Administraciones Públicas. Así, se ha firmado un acuerdo con la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas en virtud del cual se comprometen a alcanzar el equilibrio presupuestario en el año 2001, en línea con el Pacto Interno de Estabilidad recogido en el Programa de Convergencia de 1997. Asimismo, se proyecta que las Corporaciones Locales mantengan la situación actual de práctico equilibrio de sus cuentas.

- Continuo y creciente superávit primario que refleja el notable esfuerzo en el ámbito de los gastos públicos.

- Cumplimiento de la regla de oro de las finanzas públicas en todos los años, dado el simultáneo esfuerzo en inversión pública y los avances en la consolidación fiscal.

- Reducción del déficit estructural en todos los años, hasta situarlo en el año 2002 en un nivel compatible con el objetivo presupuestario a medio plazo fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que refleja tanto las medidas de política fiscal comentadas como el aumento de la capacidad de crecimiento potencial de la economía española. Dicha evolución es producto de un conjunto de factores, entre los que cabe destacar la estabilidad macroeconómica alcanzada, plasmada en una bajada diferencial de los tipos de interés reales, y el desarrollo de reformas estructurales en diversos ámbitos como telecomunicaciones, electricidad, mercados financieros e IRPF.

- Como consecuencia de la positiva evolución del superávit primario, así como de la prevista moderación del tipo de interés efectivo de la deuda pública y del cre-

cimiento proyectado del PIB nominal, se produce una disminución continua del volumen de deuda pública en relación con el PIB, hasta situarse por debajo del 60 por 100 en el año 2002, como se recoge en el anexo. Dado que fundamentalmente esa deuda estará asociada a la financiación de proyectos de inversión pública, se pretende simultáneamente incrementar la capacidad futura de producción de la economía y reducir el peso financiero a soportar por las próximas generaciones.

En suma, la proyección presupuestaria para el período 1999-2002 se orienta al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sin dejar por ello de lado el avance en la convergencia real de España con el conjunto de la UE, objetivos esenciales de la política económica del Gobierno en los últimos años.

#### IV. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

##### 1. Escenario alternativo de crecimiento

La modificación de los supuestos macroeconómicos anteriormente descritos no pone en cuestión el cumplimiento de los objetivos de consolidación presupuestaria y reducción del volumen de deuda pública en relación con el PIB. Para realizar este ejercicio, se ha tomado un escenario alternativo basado en unas previsiones menos favorables respecto de la evolución del entorno económico mundial y caracterizado por un crecimiento real del PIB del 3,5 por 100 en 1999 y del 2,5 por 100 en promedio en el trienio 2000-2002.

<b>Cuadro 6</b>				
<b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: VARIABLES MACROECONÓMICAS</b>				
<b>(Tasa de variación anual en %, salvo indicación en otro sentido)</b>				
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>MEDIA 2000-2002</b>
<b>ESCENARIO DE CRECIMIENTO CENTRAL</b>				
PIB	3,5	3,8	3,8	3,3
Deflactor del PIB	2,0	2,4	2,1	1,9
Empleo	2,9	3,5	2,8	2,3
Tasa de paro (a)	20,8	18,7	17,1	12,8
Cap. (+) nec. (-) financ. resto del mundo (b)	1,5	0,9	0,0	0,0
<b>ESCENARIO DE CRECIMIENTO REDUCIDO</b>				
PIB	3,5	3,8	3,5	2,5
Deflactor del PIB	2,0	2,4	2,0	1,8
Empleo	2,9	3,5	2,5	1,5
Tasa de paro (a)	20,8	18,7	17,4	15,0
Cap. (+) nec. (-) financ. resto del mundo (b)	1,5	0,9	0,0	-0,2
(a) En % de la población activa. La tasa que se incluye como media 2000-2002 corresponde al 2002.				
(b) En % del PIB.				
FUENTE. Ministerio de Economía y Hacienda				

<b>Cuadro 7</b>						
<b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>						
<b>(En % del PIB según Directiva PNB)</b>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>ESCENARIO DE CRECIMIENTO CENTRAL</b>						
Cap. (+) nec. (-) financ. AA.PP.	-2,6	-1,9	-1,6	-1,0	-0,4	0,1
Deuda Pública	68,9	67,4	66,4	64,3	61,9	59,3
<b>ESCENARIO DE CRECIMIENTO REDUCIDO</b>						
Cap. (+) nec. (-) financ. AA.PP.	-2,6	-1,9	-1,7	-1,3	-1,0	-0,7
Deuda Pública	68,9	67,4	66,7	65,2	63,9	62,9
FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda						

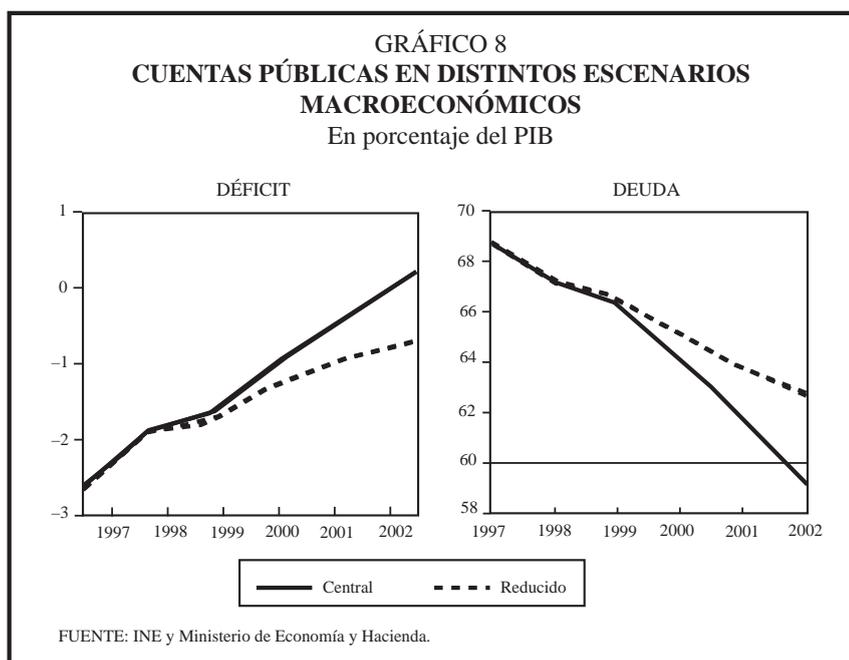
Dichas previsiones se traducirían en una mayor contribución negativa del sector exterior al crecimiento económico y en unas expectativas menos optimistas. Por tanto, cabría prever una cierta ralentización de la demanda interna en todos sus componentes y, en consecuencia, una menor creación de empleo y una evolución más moderada de los precios. No obstante, se produciría una continua reducción de la tasa de desempleo, hasta situarla en el 15 por 100 de la población activa en el año 2002.

Incluso en este escenario de crecimiento moderado se avanzaría en todos los años en el proceso de contención del déficit público, que se situaría en el 0,7 por 100 del PIB al final del cuatrienio. Al igual que en el escenario central, dicha contención vendría determinada por un notable esfuerzo de reducción del peso del gasto en relación con el PIB, concentrado en los gastos corrientes. En efecto, la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas incrementarla continuamente su peso relativo.

De cualquier modo, si en 1999 el incremento del producto fuera el proyectado en el escenario de crecimiento reducido, el déficit público en relación con el PIB se desviaría sólo en una décima. Lo moderado de esta divergencia permitiría una fácil reconducción hacia el objetivo fijado en el escenario central.

La consolidación fiscal y la moderada evolución de los tipos de interés permitirían un constante aumento del ahorro público. A pesar de ello, el esfuerzo inversor del total de la economía llevaría a una ligera necesidad de financiación con respecto al resto del mundo.

Finalmente, se prevé una reducción de la ratio deuda/PIB superior a cuatro puntos porcentuales. Por todo ello, incluso en un escenario más pesimista para el período 1999-2002, la economía española cumpliría los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.



2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés

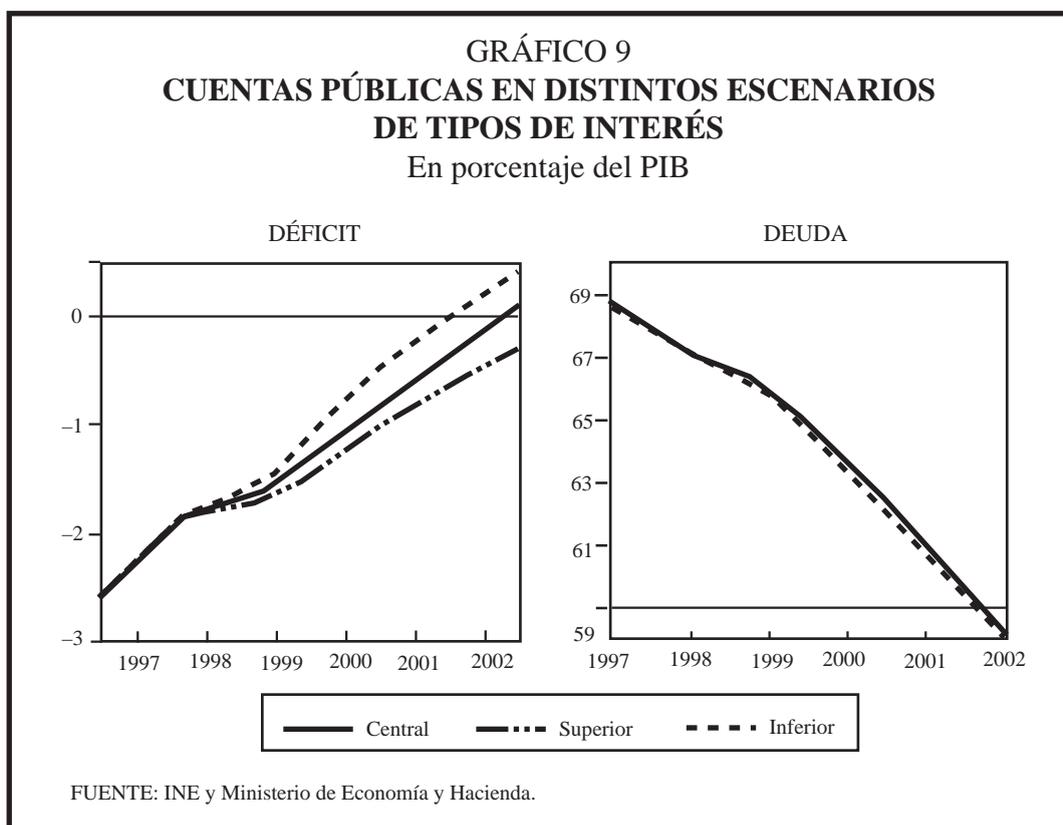
Para analizar la consistencia de las previsiones realizadas respecto a la evolución de las cuentas y deuda de las Administraciones Públicas en el escenario central, se plantean dos hipótesis alternativas de comportamiento de los tipos de interés. Así, se supone que la curva de tipos se desplaza en paralelo elevándose o descendiendo un

punto porcentual. Las sendas obtenidas de déficit público se exponen en el cuadro 8, donde la hipótesis superior representa la elevación de tipos y la inferior el descenso.

Este análisis pone de relieve la menor sensibilidad de la carga financiera respecto de la evolución de los tipos de interés, como consecuencia de que la vida media de la deuda pública ha pasado de 3 a 4,6 años desde finales de 1996 hasta la actualidad.

<b>Cuadro 8</b>				
<b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: TIPOS DE INTERÉS</b>				
<b>(Contabilidad Nacional: % PIB según Directiva PNB)</b>				
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>HIPOTESIS SUPERIOR</b>				
Cap. (+) necesidad (-) financ. AA.PP.	-1,7	-1,2	-0,7	-0,3
Deuda Pública	66,5	64,5	62,2	59,6
<b>HIPOTESIS CENTRAL</b>				
Cap. (+) necesidad (-) financ. AA.PP.	-1,6	-1,0	-0,4	0,1
Deuda Pública	66,4	64,3	61,9	59,3
<b>HIPOTESIS INFERIOR</b>				
Cap. (+) necesidad (-) financ. AA.PP.	-1,5	-0,7	-0,1	0,4
Deuda Pública	66,2	64,0	61,6	59,0

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda



Incluso con la hipótesis de aumento de los tipos de interés, se conseguiría reducir el déficit público hasta situarlo en el 0,3 por 100 del PIB en el año 2002. Por otro lado, la ratio deuda/PIB sería inferior al 60 por 100 al final del período en todos los casos considerados.

## V. CONCLUSIÓN

El principal objetivo de política económica del Gobierno en el horizonte de este Programa de Estabilidad es incrementar el potencial de crecimiento de la economía española como requisito indispensable para alcanzar la convergencia real con el resto de los socios de la UEM. En este sentido, la convergencia alcanzada en las variables macroeconómicas nominales —inflación, tipo de interés y déficit público— ha supuesto en los dos ejercicios pasados un impulso para el logro de un crecimiento diferencial de renta y empleo con respecto a la media de la UE.

Durante los dos últimos años la economía española ha mostrado un comportamiento muy diferente al de ciclos económicos previos. Se ha conseguido crecer por encima del 3,5 por 100 sin desequilibrios inflacionistas ni de Balanza de Pagos y con una elasticidad empleo/PIB muy superior a la del pasado. Ello pone de manifiesto que los esfuerzos de convergencia nominal y la definitiva incorporación de España a la moneda única han supuesto una modificación sustancial del comportamiento de nuestra economía. Asimismo, dicha modificación del patrón de comportamiento queda claramente resaltada por la evolución reciente de la economía española en un contexto de turbulencias financieras de gran intensidad.

Por todo ello, las principales directrices de política económica en los próximos años serán las siguientes:

- Culminar el esfuerzo de consolidación fiscal realizado desde 1996 para cumplir con los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, logrando un superávit en el año 2002. La política presupuestaria definida en este Programa de Estabilidad plantea a lo largo del mismo una mejora sustancial y continua de todas las variables fiscales; saldo público total, saldo primario, saldo estructural, ahorro público y ratio deuda pública/PIB.

- Dada la necesidad de convergencia real y dentro del esfuerzo de consolidación fiscal que se plantea, se recogen como prioridades presupuestarias los compromisos del Gobierno español con los gastos en infraestructuras, I+D, educación y políticas activas de empleo. En estos casos, se incrementa el peso de las partidas presupuestarias correspondientes en el PIB a lo largo del horizonte considerado.

- Por el contrario, perderán peso en la economía el gasto corriente, las cargas financieras de la deuda y las políticas pasivas de empleo. Las prestaciones sociales mantendrán estabilizado su peso en el período considerado.

- La reforma del IRPF recientemente ratificada por el Parlamento español llevará a una reducción de la presión fiscal en nuestro país en los años 1999 y 2000 de aproximadamente 4 décimas del PIB. Esta reforma ten-

drá, no obstante, un efecto claramente positivo sobre el funcionamiento de los mercados de capitales y de trabajo, impulsando el crecimiento tendencial de nuestra economía.

- La continuación del esfuerzo de reforma estructural tanto en los mercados de factores, como de bienes y servicios, es un instrumento transcendental tanto para avanzar en la consolidación fiscal como en la elevación de la elasticidad empleo/PIB implícita en nuestro crecimiento económico.

En conclusión, el Gobierno español otorgará en los próximos años una importancia fundamental al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dicho esfuerzo se compatibilizará con la reforma de la imposición sobre la renta y con el aumento de peso del gasto en las partidas estratégicas para el crecimiento económico futuro (infraestructuras, I+D, educación y formación de la mano de obra). La política de oferta continuará recibiendo una atención prioritaria en el contexto de la moneda única. El resultado final proyectado de esta política es una aproximación progresiva e intensa de nuestro nivel de empleo y renta a la media de la UE.

## ANEXO 1

### EL NUEVO IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

El modelo de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) vigente hasta 1999 fue implantado en España con la reforma tributaria de 1977. Desde entonces, el impuesto ha sufrido, junto al lógico desgaste derivado del paso del tiempo, múltiples modificaciones legislativas que han aumentado sensiblemente su grado de complejidad, sin que ello haya contribuido, por otro lado, a que el impuesto cumpliera de manera satisfactoria con los principios tributarios básicos de igualdad y progresividad recogidos en la Constitución Española. Por el contrario, el IRPF, como consecuencia de su escasa sistematización normativa, el complejo entramado de deducciones, su costosa administración y las dificultades de su estructura para una eficaz lucha contra el fraude, había perdido gran parte de su elasticidad recaudatoria. Pese a que el impuesto español poseía uno de los tipos más elevados dentro de los países de la OCDE, su importancia recaudatoria con relación al PIB se situaba por debajo de la media de aquellos países.

Por otro lado, la integración creciente de la economía española con el resto de las economías europeas, que ha culminado en su acceso a la tercera fase de la UEM a partir del inicio de 1999, exige que el nuevo modelo de IRPF se adapte al contexto que determina el euro, dada la incidencia que dicha figura tributaria tiene sobre las decisiones de los agentes acerca del ahorro, del empleo y, en definitiva, sobre el crecimiento económico. La falta de adaptación en ese sentido tendría, por consiguiente, consecuencias indeseables sobre la competitividad y la capacidad de expansión de la economía española.

En definitiva, las deficiencias acumuladas por el IRPF a lo largo del tiempo, las exigencias derivadas de la incorporación al euro y el cumplimiento del compromiso político de elaborar un impuesto con mayores dosis de equidad, determinaron que el Gobierno adoptara desde el inicio de su mandato la reforma del IRPF como objetivo central de su política económica.

Tras una amplia consulta social, cuya manifestación más evidente fue la creación, en febrero de 1997, de una «Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del IRPF», el Gobierno presentó en abril de 1998 al Congreso de los Diputados el correspondiente proyecto de Ley. La discusión parlamentaria de dicho proyecto ha culminado con la aprobación por las Cortes de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF.

La nueva Ley modifica prácticamente toda la estructura del antiguo IRPF. Sin embargo, las modificaciones más importantes afectan al objeto del impuesto así como a la tarifa del mismo. En cuanto al objeto, el nuevo impuesto grava la capacidad económica del contribuyente, entendida ésta como la renta que puede utilizar el contribuyente tras atender a sus necesidades básicas y las de su familia. Para ello se establece un mínimo personal y familiar exento de tributación y variable de acuerdo con las condiciones de cada contribuyente. Este mínimo vital viene a simplificar el complejo entramado anterior de deducciones de la cuota cuya existencia, además de elevar excesivamente el coste de gestión del tributo, era, en muchos casos, difícil de justificar en términos de equidad y progresividad. Por lo tanto, el mínimo vital sustituye con ventaja al tramo con tipo impositivo cero de la anterior escala de gravamen.

Asimismo, el nuevo impuesto incorpora una mayor neutralidad en el tratamiento fiscal de los diferentes instrumentos financieros y el fomento del ahorro a largo plazo realizado a través del sistema de previsión social complementaria.

En cuanto a la tarifa del impuesto, la nueva Ley del IRPF incorpora dos novedades importantes: la rebaja general de los tipos impositivos y la reducción y redefinición de los tramos, acercando así la normativa española a la vigente en la mayoría de los países europeos, los cuales vienen optando igualmente por una simplificación de la tarifa. Así, el tipo marginal máximo se reduce del actual 56 por 100 hasta el 48 por 100, mientras que el tipo mínimo pasa del 20 por 100 al 18 por 100. Además, los actuales ocho tramos de la tarifa quedan reducidos a seis.

Al margen de las dos citadas modificaciones sustanciales del IRPF, la nueva Ley contempla, en el ámbito procedimental, una simplificación en la gestión del tributo que permitirá reducir sensiblemente el número de declarantes así como los excesivos pagos a cuenta sobre la cuota diferencial del impuesto, de forma que los recursos humanos y materiales de la Administración Tributaria así liberados podrán ser dedicados a la lucha contra el fraude fiscal.

Cabe señalar, por último, que los efectos que pretenden de la reforma del IRPF sobre la economía son de naturaleza estructural y, por lo tanto, con incidencia más allá del corto plazo. En efecto, dicha reforma dotará a

esta importante figura tributaria de mayor neutralidad en cuanto a las decisiones de los agentes económicos, ampliará de forma permanente la renta disponible de las familias y reducirá sensiblemente la llamada cuña fiscal o diferencia entre el coste laboral bruto para el empresario y el salario neto que percibe el trabajador. Todo ello contribuirá a aumentar el producto potencial de la economía española. No obstante, a corto plazo la reforma del IRPF supondrá lógicamente una calda de recaudación para la Hacienda Pública. Las estimaciones realizadas al respecto indican que dicho efecto estará en torno a los 550.000 millones de pesetas en los años 1999 y 2000.

## ANEXO 2

### REFORMAS ESTRUCTURALES

En el nuevo diseño de la política económica del Gobierno español han adquirido una especial relevancia las reformas estructurales en los mercados de productos y de factores. El desarrollo de tales reformas será aún más relevante en el contexto de la UEM, donde existirá un menor margen de maniobra en las políticas tradicionales de demanda (política monetaria y fiscal) y donde las diferencias de productividad derivarán en gran medida de la flexibilidad de los sectores productivos.

Así, se han llevado a cabo importantes procesos de reforma y de liberalización en diversos sectores, con especial incidencia en aquellos que, por su carácter de «inputs» productivos, tienen consecuencias indirectas en otras actividades económicas. Los procesos de liberalización así iniciados han ido generalmente en línea con los acometidos por el resto de los países de la UE y, en ocasiones, se han adelantado a los calendarios previstos.

En el futuro próximo se continuará en la línea de reforma emprendida, profundizando en las actuaciones ya acometidas e iniciando las modificaciones necesarias para la introducción de competencia y la mejora en la calidad de la regulación en otros casos. Así, y tal y como se recoge en el último capítulo del Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes, Servicios y de Capitales en España, los principales retos de cara al futuro en este ámbito son los que se señalan a continuación.

- Telecomunicaciones

La liberalización plena de las telecomunicaciones en España se ha completado el 1 de diciembre de 1998. A partir de ahora, se procederá a la adjudicación de nuevas licencias para la prestación de servicios de telefonía fija y móvil, así como a la implantación gradual de los operadores de cable.

Por otro lado, los últimos precios de interconexión de referencia han recogido rebajas significativas respecto a los actualmente en vigor, sobre todo en la interconexión local, que disminuye un 34 por 100.

- Sector eléctrico

Una vez aprobada la nueva Ley del sector eléctrico, los objetivos inmediatos serán la reducción (entre un 25 y un 40 por 100) de los peajes o tarifas de acceso de terceros al transporte y distribución de electricidad. Por otra parte, se considerará la disminución del umbral legal para poder elegir el suministrador de electricidad por parte de los denominados consumidores cualificados (aquellos que consumen más de 15 kwh).

- Suelo

Dado que en materia de urbanismo y ordenación del territorio las competencias corresponden en exclusiva a las CC.AA. y Corporaciones Locales, desde el Gobierno continuará la labor dirigida a concienciar a las CC.AA. y las Corporaciones Locales, sobre la importancia de armonizar la normativa y de liberalizar el mercado del suelo.

Por otra parte, en cuanto a la política de Vivienda de Protección Oficial, el apoyo a través de subsidiaciones en los tipos de interés de los préstamos se irá sustituyendo progresivamente por ayudas directas a la adquisición de vivienda.

- Agua

La nueva Ley prevista para este sector avanzará en la racionalización del uso del agua y en su consideración como un bien económico, con el objeto de alcanzar una asignación más eficiente del mismo.

- Comercio minorista

En las actuaciones que se lleven a cabo en este ámbito, cobrarán especial relevancia aquellas dirigidas a lograr una mayor flexibilidad comercial a partir del año 2001, para lo que deberán alcanzarse los oportunos acuerdos con las CC.AA.

- Privatizaciones

Se continuará en la línea prevista de privatizaciones de empresas públicas. En concreto, la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), uno de los órganos ejecutores de la política de privatizaciones, prevé enajenar las participaciones existentes en otras 15 empresas (Iberia, Casa, Indra, Enatcar, Babcock Wilcox, entre otras). Se prevé que, para el año 2000, sólo quedarán en el sector público empresarial la minería y algunas empresas del sector de defensa.

- Ley Concursal

Se encuentra en preparación el borrador de una nueva Ley Concursal que modifique la regulación actual sobre los procedimientos de suspensiones de pagos y quiebras, diseñando un procedimiento ágil y poco gravoso que otorgue una mayor seguridad en las relaciones económicas y que evite que la recuperación de empresas viables

se vea dificultada por procesos excesivamente largos o costosos.

- Ley de Enjuiciamiento Civil

Para la mejora del proceso civil se encuentra en tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil que va a sustituir a las actuales leyes procesales. En lo que se refiere a las relaciones económicas, las líneas básicas del Proyecto son la agilización de los procesos judiciales, la creación de procedimientos adecuados para los créditos de pequeña cuantía y la racionalización del sistema de medidas cautelares.

- PYMES

Dentro de las actuaciones de política económica dirigidas de manera especial a las PYMES, por un lado, se pondrá en marcha un Plan de Agilización y Simplificación Normativa y, por otro lado, el Gobierno fomentará la titulización de los créditos concedidos a las empresas de actividad productiva a través de la concesión de un aval a estas operaciones. Esta medida, si bien aplicada de forma general, beneficiará de manera especial a las empresas más pequeñas.

- Defensa de la Competencia

El desarrollo del sistema de defensa de la competencia será un objetivo básico dentro de la política económica, pues es el garante de que las ventajas derivadas de la mayor competencia introducida en los mercados repercutan adecuadamente en los consumidores y usuarios finales. En ese sentido, se modificará la normativa sobre defensa de la competencia, con el propósito fundamental de reforzar los órganos de defensa de la competencia, incrementar el control de las ayudas de Estado, modificar determinados aspectos del control de concentraciones, e introducir la terminación convencional en los procedimientos sancionadores.

- Fiscalidad

Junto a la reforma del IRPF ya puesta en marcha, se prevé la adopción de otras medidas de carácter fiscal dirigidas a incentivar el ahorro. Así, por ejemplo, puede señalarse la reducción de las retenciones practicadas sobre los rendimientos del capital mobiliario y la eliminación de la retención practicada sobre la renta fija privada.

- Política de I+D

Se está preparando un Proyecto de Ley de Fomento de la Innovación Industrial, en el que se establezca el marco jurídico, fiscal y financiero de la política de innovación industrial y de fomento de actividades innovadoras en la industria. Su objetivo será, en última instancia, establecer un entorno económico e institucional favorable para que la innovación sea una actividad atractiva para las empresas.

- Internacionalización de la empresa española

De cara al futuro, se debe seguir incidiendo en medidas que faciliten y apoyen la internacionalización de la empresa española. En este sentido, se considerarán y analizarán un conjunto de actuaciones en distintos ámbitos (fiscal, financiero, de promoción, etc.), que favorezcan una mayor presencia de las empresas españolas en el exterior.

- Mercado de capitales

De las diversas medidas emprendidas para modernizar el mercado de capitales, cabe destacar la nueva legislación de las Entidades de Capital Riesgo y la de las Instituciones de Inversión Colectiva. La nueva regulación de las Entidades de Capital Riesgo flexibiliza su política de inversiones, el control de supervisión de la CNMV y su adaptación operativa en función de la naturaleza del inversor.

En lo relativo a las Instituciones de Inversión Colectiva, el proceso de reforma ya iniciado en este ámbito culminará con una completa reforma del esquema legal y operativo de las mismas, que supondrá una ampliación y liberalización en materia de política de inversiones y de esquemas de funcionamiento.

- Sanidad

La Ley de Medidas Administrativas, Fiscales y del Orden Social para 1999 incluye una modificación de las formas organizativas de los centros sanitarios públicos dirigida al logro de una mayor eficiencia. Mediante las Fundaciones Públicas Sanitarias se otorga una nueva personificación a los hospitales públicos con lo que se logra reducir la carga burocrática de la gestión, descentralizar la toma de decisiones y aumentar la autonomía en la administración. Estos objetivos se alcanzan con la introducción de una mayor flexibilidad en la gestión económica y de recursos humanos, vinculando las retribuciones a la obtención de resultados.

Asimismo, se avanzará en la introducción de los medicamentos genéricos y en la implantación de precios de referencia.

- Otras medidas de control del gasto público

Se prevé una modificación de la Ley General Presupuestaria en 1999, con el objetivo de reforzar tanto el control como la eficacia del gasto público a través del establecimiento de una gestión por objetivos y de una responsabilidad directa de los gestores. Adicionalmente, esta reforma fijará como principio fundamental el equilibrio presupuestario en la programación a medio plazo, estableciendo, además, la gestión presupuestaria plurianual.

Finalmente, en línea con lo fijado en el Pacto de Toledo, se avanzará tanto en el proceso de racionalización de la Seguridad Social, considerando la evolución demográfica y la del mercado de trabajo, como en el fomento del sistema de previsión social complementaria.

## ANEXO 3

FACTORES EXPLICATIVOS  
DE LA VARIACIÓN DE LA RATIO DEUDA  
PÚBLICA/PIB

El presente Programa de Estabilidad contempla en su escenario central una senda de reducción de la ratio deuda/PIB de forma que, al final del período considerado, éste se sitúe por debajo del nivel de referencia del Tratado de Maastricht (60 por 100). Dicha evolución es coherente tanto con los avances esperados en los saldos presupuestarios primarios como con la evolución proyectada del PIB nominal y la situación de estabilidad de los tipos de interés que cabe prever en la UEM a lo largo del período. En el cuadro adjunto figuran de forma más precisa los factores determinantes de la senda de la ratio de deuda en el período 1986-2002. Dichos factores se deducen a partir de la ecuación de la restricción presupuestaria que da lugar a la siguiente expresión:

[1]

$$d_t - d_{t-1} = b_t + \left( \frac{r_t - \alpha_t}{1 + \alpha_t} \right) d_{t-1} + a_t$$

donde  $d$  es la ratio deuda/PIB;  $b$  es el déficit primario, igualmente en proporción del PIB;  $r$  es el tipo de interés efectivo de la deuda pública;  $\alpha$  es el crecimiento nominal del PIB; y  $a$  es un término de ajuste que recoge las variaciones de la ratio debidas a las de activos financieros y a los ajustes stock-flujo

En el cuadro de la página siguiente se pueden distinguir tres etapas en la evolución de la ratio:

- Durante el período 1986-1991 apenas creció la ratio de deuda como consecuencia, fundamentalmente, de la simultaneidad de elevados ritmos de crecimiento económico y tasas de inflación lo que determinaba fuertes crecimientos del PIB nominal, superiores a los tipos de interés efectivos de la deuda, pese a que éstos se mantuvieron en torno al 10 por 100 en el promedio del período.

- Entre los años 1992-1996 se produjo un sensible aumento de la deuda pública en porcentaje del PIB, que pasó del 45,5 por 100 en 1991 al 70,1 por 100 en 1996, esto es, un aumento de casi 5 puntos porcentuales de PIB cada año. Dicho aumento cabe atribuirlo a los tres factores explicativos de la expresión [1], pero sobre todo al fuerte aumento producido en el componente de ajuste, indicativo, por un lado, de los importantes aumentos registrados por los activos financieros —básicamente por la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España ante la prohibición, desde 1994, de que éste financiara el déficit público—, y, por otro, de las sensibles diferencias producidas entre la contabilidad de caja y la contabilidad

**Factores explicativos de la variación de la ratio deuda pública/PIB**  
(En puntos porcentuales de PIB)

Periodo	Variación de la ratio deuda/PIB	Contribución de los factores explicativos			Nivel de la ratio deuda/PIB
		Déficit primario <sup>(1)</sup>	Tipo de interés y crecimiento PIB	Ajuste <sup>(2)</sup>	
1986-1991 <sup>(3)</sup>	0,1	0,4	-0,7	0,5	45,5
1992-1996 <sup>(3)</sup>	4,9	0,9	1,8	2,3	70,1
1997	-1,2	-1,8	0,7	-0,0	68,9
1998	-1,5	-2,2	0,0	0,7	67,4
1999	-1,0	-2,5	0,2	1,2	66,4
2000	-2,1	-2,8	0,3	0,5	64,3
2001	-2,4	-3,2	0,4	0,4	61,9
2002	-2,6	-3,5	0,5	0,4	59,3

(1) Un signo positivo (negativo) significa déficit (superávit)

(2) Variación de la ratio debida a la variación de los activos financieros y a los ajustes stock-flujo, principalmente.

(3) Media anual, excepto última columna que corresponde a final de periodo.

nacional en el período. Además, dicho período se caracterizó por un crecimiento económico moderado y unos tipos de interés reales elevados que condujo a un rápido crecimiento de la participación de la carga financiera de la deuda en el PIB. Finalmente, aunque en 1996 ya se obtuvo un superávit primario, el cómputo promedio del período refleja, en un contexto de moderada expansión económica, un cierto deterioro, respecto al período anterior, del saldo presupuestario primario.

• A partir de 1997 mejoran sustancialmente los parámetros explicativos de la evolución de la ratio de deuda, de tal forma que dicho año es el primero en el que se produce una inflexión en su senda de crecimiento comenzando un proceso de reducción del peso de la deuda pública dentro del PIB. Los déficits primarios, como consecuencia de una política presupuestaria orientada a reducir la expansión del gasto público estructural y de un contexto económico más favorable, se convierten en superávit de magnitud cada vez mayor. La diferencia entre el tipo de interés efectivo de la deuda y el crecimiento nominal del PIB se ha reducido sustancialmente en 1997 y 1998 como consecuencia, principalmente, de los mínimos históricos alcanzados por los tipos de interés. Dicha diferencia, no obstante, no ha llegado a hacerse negativa no sólo debido a la importante reducción experimentada por la inflación en esos años

sino también a la inercia que los tipos de interés históricos de la deuda tienen sobre el conjunto de una deuda pública con una vida media cada vez mayor. Por último, el componente de ajuste ha perdido gran parte de su importancia pasada debido, primordialmente, a la estrategia de consolidación fiscal.

Respecto al período cubierto por este Programa de Estabilidad, la reducción de la ratio deuda/PIB será resultado básicamente de la continuidad de una política presupuestaria rigurosa que permita, en un contexto de crecimiento económico algo más moderado, seguir aumentando el superávit primario. Esta expansión más moderada de la actividad junto con la desaceleración prevista en los aumentos de precios implicarán crecimientos nominales del PIB algo inferiores a los tipos de interés efectivos de la deuda.

Finalmente, cabe esperar que la aportación de los ajustes stock-flujo al aumento de la ratio de deuda sea de una magnitud algo inferior a la que se estima actualmente para el promedio del período 1997-1999.

En resumen, y de acuerdo con los supuestos del escenario central contenidos en este Programa de Estabilidad, está previsto que la ratio deuda/PIB se sitúe por debajo del umbral de referencia del Tratado de Maastricht (60 por 100) al término del período contemplado.

ANEXO 4  
CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1

VARIABLES MACROECONOMICAS 1990-2002  
(Tasas de variación anual a precios constantes de 1986, en %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Medía 2000-2002
<b>PIB Y AGREGADOS</b>											
Consumo privado	3,6	2,9	2,2	-2,2	0,9	1,6	2,0	3,1	3,6	3,8	3,1
Consumo público	6,6	5,6	4,0	2,4	-0,3	1,8	0,9	1,4	1,2	1,2	1,2
Formación bruta de capital fijo	6,6	1,6	-4,4	-10,5	2,5	8,2	1,3	5,1	9,1	10,0	5,9
- Equipo	1,2	-1,9	-4,4	-17,0	3,7	11,2	7,1	11,0	13,0	12,0	5,1
- Construcción	10,4	3,9	-4,4	-6,5	1,9	6,6	-2,0	1,3	6,5	8,5	6,5
Demanda nacional	4,8	2,9	1,0	-4,2	1,3	3,2	1,6	2,9	4,6	5,0	3,5
Exportación de bienes y servicios	3,2	7,9	7,4	8,5	16,7	10,0	10,6	14,8	10,6	9,8	8,5
Importación de bienes y servicios	7,8	9,0	6,9	-5,2	11,3	11,0	7,4	12,2	12,4	12,4	8,6
Saldo exterior (cont. al crec. del PIB)	-1,3	-0,8	-0,4	3,4	0,9	-0,6	0,7	0,5	-0,8	-1,3	-0,4
PIB	3,7	2,3	0,7	-1,2	2,3	2,7	2,4	3,5	3,8	3,8	3,3
<b>PRECIOS Y COSTES</b>											
Deflactor del PIB	7,3	7,1	6,9	4,3	4,0	4,8	3,2	2,0	2,4	2,1	1,9
Deflactor del consumo privado	6,5	6,4	6,4	5,6	4,9	4,7	3,4	2,5	2,0	1,9	1,7
<b>MERCADO DE TRABAJO (E.P.A.)</b>											
Empleo - variación en %	2,6	0,2	-1,9	-4,3	-0,9	1,8	1,5	2,9	3,5	2,8	2,3
- variación en miles (a)	328,5	31,1	-249,0	-542,0	-110,0	216,0	178,0	357,0	450,0	370,0	959,0
Tasa de paro (% de población activa) (b)	15,7	15,8	17,9	22,2	23,7	22,7	22,2	20,8	18,7	17,1	12,8
<b>OTRAS VARIABLES (en % sobre el PIB)</b>											
Cap.(+) o nec.(-) de financ. resto mundo	-3,4	-3,0	-3,0	-0,4	-0,8	1,2	1,3	1,5	0,9	0,0	0,0

(a) La creación de empleo que se incluye como media 2000-2002 es la variación entre la ocupación media del 2000-2002 y la de 1999.  
(b) Las tasa que se incluye como media 2000-2002 en la correspondiente al año 2002.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

**Cuadro 2**  
**ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
**(Contabilidad Nacional: % PIB según Directiva PNB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total ingresos	39,7	40,6	42,3	42,5	41,5	40,4	41,3	41,7	41,6	41,4	41,2	41,2	41,2
Total gastos	44,0	45,1	46,4	49,5	47,8	47,7	46,0	44,4	43,5	43,0	42,2	41,6	41,2
- Gastos corrientes	37,2	38,5	40,6	43,3	41,9	41,4	40,8	39,5	38,6	38,0	37,2	36,5	35,9
- Carga financiera	4,0	3,9	4,4	5,2	4,8	5,5	5,1	4,5	4,1	4,1	3,8	3,6	3,4
- Gastos de capital	6,7	6,5	5,8	6,2	5,9	6,2	5,2	4,8	4,9	5,0	5,0	5,2	5,3
Formación bruta capital fijo	5,0	4,9	4,1	4,2	4,0	3,8	3,2	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	3,8
Cap.(+)/nec.(-) financ. AA.PP.	-4,3	-4,5	-4,1	-7,0	-6,3	-7,3	-4,7	-2,6	-1,9	-1,6	-1,0	-0,4	0,1
Administración Central	-3,3	-2,8	-3,0	-5,7	-5,4	-6,6	-4,0	-2,3	-1,6	-1,4	-0,9	-0,4	0,1
- Estado	-3,4	-2,5	-2,8	-6,3	-5,2	-6,3	-3,5	-2,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,4	0,1
- Seguridad Social	0,1	-0,3	-0,1	0,5	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
AA.PP. Territoriales	-1,0	-1,6	-1,1	-1,2	-1,0	-0,7	-0,7	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
<b>Deuda Bruta</b>	<b>44,8</b>	<b>45,5</b>	<b>48,0</b>	<b>60,0</b>	<b>62,6</b>	<b>65,5</b>	<b>70,1</b>	<b>68,9</b>	<b>67,4</b>	<b>66,4</b>	<b>64,3</b>	<b>61,9</b>	<b>59,3</b>
Superávit primario	-0,3	-0,6	0,3	-1,8	-1,5	-1,8	0,4	1,8	2,2	2,5	2,8	3,2	3,5
Ahorro bruto	1,8	1,3	0,8	-1,7	-1,5	-2,4	-0,9	1,0	1,8	2,2	2,9	3,6	4,2

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda

**Cuadro 3**  
**ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
(Contabilidad Nacional: tasas de variación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002
Total ingresos	11,6	12,2	12,1	3,7	3,7	4,8	7,9	6,8	6,0	5,4	5,2	5,3	4,9	5,2
Total gastos	13,2	12,4	10,9	10,0	2,7	7,4	1,7	2,0	4,2	4,9	3,7	3,8	3,7	4,0
- Gastos corrientes	13,4	13,4	13,6	9,9	2,9	6,4	3,9	2,3	3,8	4,5	3,3	3,3	3,2	3,6
- Gastos de capital	12,0	6,5	-5,0	10,4	1,2	14,2	-12,8	-0,8	7,2	7,9	7,1	7,4	7,4	7,5
Formación bruta capital fijo	26,3	7,2	-9,6	6,4	1,3	1,1	-12,0	5,2	7,8	9,5	9,8	10,0	10,0	9,8

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda

Edita: **Congreso de los Diputados**. C/. Floridablanca, s/n. 28071 Madrid  
Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional**. B.O.E.  
Avda. Manoteras, 54. 28050 Madrid. Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

**Depósito legal: M. 12.580 - 1961**