

ESTUDIOS  
POR  
PAÍSES

**Estudios económicos  
de la OCDE**

**España**

**ECONOMÍA**

**OCDE** 

**Junio 2001**

**ESTUDIOS  
ECONÓMICOS  
DE LA OCDE  
2000-2001**

**España**



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

## **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS**

En virtud del artículo 1.º de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960 en París, que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), República de Corea (12 de diciembre de 1996) y República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Traducción al español de la D.G. de Política Económica  
(Ministerio de Economía, España)

a partir de las versiones originales en inglés y francés, tituladas, respectivamente,  
OECD ECONOMIC SURVEYS: SPAIN 2000-2001  
ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE: ESPAGNE 2000-2001

© OCDE, 2001

Las solicitudes de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación, deben dirigirse al Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France. Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países, excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: <http://www.copyright.com//> Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Editions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ISBN: 84-8476-000-6

Código (10 2001 03 4 P1)

Depósito legal: M. 37.002-2001

Impreso por: Mundi-Prensa Libros, S. A., Castelló, 37, Madrid. Tel.: 914 36 37 00 - Fax: 915 75 39 98,

E-mail: [libreria@mundiprensa.es](mailto:libreria@mundiprensa.es), y Artes Gráficas Cuesta, S. A.

# Índice general

<b>Diagnóstico y recomendaciones</b> .....	11
<b>III. Resultados macroeconómicos</b> .....	27
Evolución macroeconómica: la economía se enfría .....	28
La política macroeconómica de apoyo al crecimiento ha generado tensiones en la economía .....	47
Retos de la política fiscal a medio plazo .....	56
La Ley de Estabilidad Presupuestaria .....	59
Perspectivas .....	61
<b>II. Opciones de reforma para impulsar un crecimiento sostenible</b> .....	65
Reformas del mercado de trabajo .....	68
Reformas de los mercados de productos .....	79
Reformas del sistema financiero .....	94
El sector público .....	102
<b>III. Asegurar la viabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones</b> ..	111
El proceso de envejecimiento se producirá más tarde pero de forma más acentuada que en otros países .....	112
Disposiciones institucionales para apoyar a las personas mayores .....	117
El impacto del envejecimiento sobre las finanzas públicas .....	143
Las opciones de reforma .....	148
Notas .....	157
Glosario de siglas .....	173
Bibliografía .....	175
<i>Anexos</i>	
I. Modificaciones del método de cálculo del índice de precios al consumo ...	181
II. El paquete de medidas de liberalización de junio de 2000 .....	183
III. Reformas recientes del mercado de trabajo .....	187
IV. Incertidumbres sobre las proyecciones demográficas .....	191
V. El pacto de Toledo: medidas para mejorar el sistema público de pensiones y su impacto .....	191
VI. Tasa interna de retorno del sistema público de pensiones .....	193
VII. Los sistemas complementarios de pensiones de empresa: fondos de pensiones y contratos de seguros .....	197
VIII. Cronología de los principales acontecimientos económicos .....	199

**Recuadros**

1. Cambios recientes y futuros de la metodología de la encuesta de población activa .....	39
2. ¿Cuál es el crecimiento potencial de la economía española? .....	42
3. ¿Ha llegado la «nueva economía» a España? .....	66
4. El descenso de la fecundidad .....	113
5. La reciente reforma del sistema público de pensiones .....	120
6. El régimen de clases pasivas del Estado .....	125
7. Mantener la prosperidad en una sociedad que envejece: recomendaciones para España .....	155

**Cuadros**

1. Posición financiera de los sectores económicos .....	31
2. Resultados financieros de las empresas no financieras .....	33
3. Balanza de pagos .....	36
4. Crecimiento de la productividad del trabajo .....	41
5. Crecimiento potencial .....	42
6. Descomposición de la inflación: comparación entre España y la eurozona ..	45
7. El proceso de consolidación fiscal .....	50
8. Cuentas de las Administraciones Públicas .....	54
9. Programa de Estabilidad 2000-04 .....	57
10. Previsiones a corto plazo .....	62
11. Recomendaciones para continuar las reformas estructurales .....	69
12. Legislación de protección del empleo: indemnizaciones por despido .....	75
13. Comparación internacional de la rentabilidad bancaria .....	95
14. Empleo público y receptores de subsidios .....	103
15. Indicadores del sistema de asistencia sanitaria .....	107
16. Evolución del gasto farmacéutico .....	108
17. Sistema público de pensiones: número de pensiones y gasto total .....	119
18. Principales parámetros de los sistemas de pensiones en algunos países .....	122
19. Edad de jubilación y período de cotización en los regímenes de pensiones contributivas .....	126
20. Tasas de sustitución y de retorno en los principales regímenes de pensiones contributivas .....	127
21. Tasas de sustitución y de retorno en el régimen general .....	129
22. Gasto en pensiones contributivas .....	130
23. Tipos impositivos implícitos por un año adicional de trabajo .....	134
24. Comparación de la renta de los pensionistas en algunos países de la OCDE ..	138
25. Comparación de los sistemas sanitario y de atención a los mayores .....	141
26. Componentes del gasto en pensiones hasta 2050 .....	146
27. Consecuencias del cambio de ciertos parámetros en el régimen general del sistema de pensiones .....	147

*Anexo*

A1. Proyecciones demográficas .....	189
-------------------------------------	-----

**Gráficos**

1. Indicadores recientes del consumo .....	29
2. Demanda de las familias y tasa de ahorro .....	30
3. Costes laborales unitarios y precios por sectores .....	32
4. Contribuciones al crecimiento del PIB.....	34
5. Indicadores de la competitividad y resultados de las exportaciones .....	37
6. Empleo y desempleo: principales características .....	38
7. Precios al consumo .....	46
8. Presupuesto de las Administraciones Públicas .....	48
9. El signo de la política macroeconómica .....	49
10. El déficit de las Administraciones Públicas y el saldo presupuestario estructural .....	51
11. Crecimiento de la productividad total de los factores .....	65
12. Contratos temporales por sectores .....	72
13. Comparación internacional del trabajo a tiempo parcial .....	72
14. Incidencia del paro por edad y sexo .....	73
15. Ayudas de Estado en los países de la UE .....	82
16. Tarifas telefónicas en determinados países .....	85
17. Abonados a Internet en el área de la OCDE.....	86
18. Precios de la electricidad en determinados países de la OCDE.....	90
19. Márgenes y rentabilidad de la intermediación bancaria .....	96
20. Inversión privada en capital riesgo.....	102
21. Comparación del gasto sanitario en diversos países de la OCDE .....	105
22. Tasas de fecundidad y esperanza de vida .....	114
23. Tendencias de la población y tasas de dependencia en España .....	115
24. Situación del mercado de trabajo .....	116
25. Inmigración: una comparación internacional .....	118
26. Gasto en pensiones en determinados países.....	123
27. Pensiones que se benefician de los complementos de mínimos .....	124
28. Tasas de actividad de la población con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años .....	132
29. Proyecciones del gasto en pensiones .....	144



## ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE ESPAÑA (2000)

### TERRITORIO

Superficie (1.000 km <sup>2</sup> )		Principales ciudades: Censo 1998 (miles de habitantes)	
Total	506,0	Madrid	2.882
Cultivable	191,4	Barcelona	1.506
		Valencia	739
		Sevilla	702

### POBLACIÓN

En miles:			
Población	39.442	Empleo civil (miles)	14.474
Densidad por km <sup>2</sup>	27	Composición sectorial (por 100):	
Crecimiento vegetativo	40	Agricultura	6,8
Saldo migratorio	77,9	Industria	19,9
		Construcción	11,0
		Servicios	62,3

### PRODUCCIÓN

Producto Interior Bruto (PIB):		Formación bruta de capital fijo:	
Billones de pesetas	100.873	En porcentaje del PIB	25,4
PIB per cápita, (dólares USA)	14.187	Per cápita (dólares USA)	3.602

### ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En % del PIB)		Composición del Congreso de los Diputados	
Consumo público	17,1	(número de miembros):	350
Inversión pública	38,4	Partido Popular (PP)	182
Ingresos públicos	-0,3	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	125
Déficit público	12,9	Convergencia i Unió (CIU)	15
		Izquierda Unida (IU)	8
		Partido Nacionalista Vasco (PNV)	7
		Otros	13
		Últimas elecciones generales: marzo 2000	

### COMERCIO EXTERIOR

Exportaciones de bienes y servicios		Importaciones de bienes y servicios	
(en % del PIB)	29,9	(en % del PIB)	32,2
Exportaciones de mercancías, % del total:		Importaciones por tipo de productos:	
Productos alimenticios	11,4	Productos alimenticios	6,0
Otros bienes de consumo	28,5	Otros bienes de consumo	18,8
Energía	3,1	Combustibles y lubricantes	12,0
Otros bienes intermedios	43,6	Otros bienes intermedios	45,3
Bienes de capital	13,3	Bienes de capital	18,0

### MONEDA

Unidad monetaria: Peseta		Tipo de cambio (pesetas por dólar USA)	
Conversión fija del euro:		media de las cotizaciones diarias:	
1 euro = 166,386 pesetas		Año 2000	180,5
		Abril 2001	186,2

*Nota:* El cuadro del Anexo recoge una comparación internacional de ciertas estadísticas básicas.



*Este estudio ha sido elaborado a partir de un informe de la Secretaría General para el Comité de Examen de Situaciones Económicas y Desarrollo el 22 de mayo de 2001.*

•

*Después de revisarlo a la vista de la discusión durante la sesión de examen, el Comité lo aprobó finalmente para su publicación el 12 de junio de 2001.*

•

*El Estudio anterior sobre España se publicó en enero de 2000.*

## Diagnóstico y recomendaciones

*La actividad ha continuado su buena marcha en el año 2000, pero han surgido tensiones*

En general, 2000 fue otro año favorable para la economía española. La actividad siguió su buena marcha por cuarto año consecutivo y el diferencial de crecimiento con la zona del euro volvió a ser positivo, aunque se redujo ligeramente. Especialmente alentador fue el mantenimiento del vigor en la creación de empleo, caracterizado por un crecimiento más rápido que en la mayoría de los demás países de la OCDE. A pesar de esta panorámica global favorable, han empezado a generarse tensiones que podrían comprometer la sostenibilidad de la expansión actual: la situación financiera del sector privado se ha debilitado a lo largo de los últimos años, las presiones inflacionistas se han incrementado al cerrarse el output gap, y las mejoras de la productividad han seguido siendo muy débiles.

*La demanda interna ha sufrido una considerable ralentización, que se ha visto compensada hasta ahora por un aumento de las exportaciones netas*

Tras varios años de gran pujanza, la demanda interna experimentó una marcada desaceleración en el transcurso del año pasado, pasando de una tasa de crecimiento de más del 5 por ciento a finales de 1999 a menos del 3 por ciento en el segundo semestre de 2000. La situación financiera de las familias se ha debilitado considerablemente en los años más recientes, de manera que cuando las rentas reales se vieron mermadas el año pasado a causa del aumento de los precios del petróleo, y la confianza de los consumidores se vió afectada por la caída de los valores bursátiles, se ralentizó el crecimiento del consumo privado. El endeudamiento de las empresas también ha aumentado a lo largo de los últimos años, y el incremento de los costes energéticos y laborales junto con el giro experimentado por los tipos de interés, han hecho mella en el excedente de explotación, aunque la rentabilidad se mantiene pujante. Las empresas han recortado drásticamente sus inversiones en maquinaria y bienes de equipo y han adoptado una actitud de espera frente a las

crecientes incertidumbres acerca de la evolución económica futura. A pesar de la ralentización de la demanda interna, el crecimiento de la producción se mantuvo cercano al 4 por ciento, ya que la mejora de la coyuntura externa permitió un impulso significativo de las exportaciones netas.

*El desempleo ha vuelto a disminuir, pero las ganancias de productividad han seguido siendo escasas*

Aunque la creación de puestos de trabajo perdió cierto ímpetu, el crecimiento del empleo ha seguido siendo impresionante, reduciéndose aún más la tasa de paro hasta alcanzar un 13,4 por ciento a principios de 2001. Pero la disminución del número de personas en busca de empleo se vio aminorada a lo largo del año, debido en parte al incremento en la tasa de participación. Las reformas estructurales en los mercados de productos y de trabajo han sido claramente importantes para generar un fuerte crecimiento del empleo. Pero el impacto de las reformas en la productividad no es visible todavía en el nivel agregado de la economía. De hecho, el crecimiento de la productividad se desaceleró en los años recientes y siguió siendo muy débil en 2000. El resultado es que todavía no hay evidencia clara de que el crecimiento potencial de la economía haya aumentado. La pujante actividad de los años recientes ha llevado así a un progresivo tensionamiento de los mercados, pasando a ser positivo el output gap en 2000. No obstante, teniendo en cuenta las reformas estructurales llevadas a cabo por el Gobierno, y en línea con las experiencias recientes de otros países, España debería disfrutar en los próximos años de un aumento tanto de la productividad como del crecimiento potencial.

*La inflación se ha acelerado por el aumento del precio del petróleo, el efecto de la enfermedad de las «vacas locas» y la aparición de cuellos de botella*

La inflación se aceleró hasta llegar al 4 por ciento a finales de 2000, debido en parte al aumento de los precios de la energía y a la depreciación del euro. La inflación se mantuvo en torno al 4 por ciento en abril de 2001, a pesar de la reciente bajada de los precios del petróleo. El aumento de la inflación ha sido ocasionado por factores especiales, pero también ha reflejado la alta utilización de la capacidad productiva y el incremento de los costes laborales. La inflación subyacente ha ido en ascenso desde mediados del año pasado y ahora se encuentra entre las más elevadas de la zona del euro. Los salarios también experimentaron un repunte en 2000, debido a la activación de las cláusulas de

indexación que figuran en un número cada vez mayor de convenios salariales y, en ciertos sectores y regiones, debido al progresivo tensionamiento del mercado de trabajo. A resultados de lo anterior, han aumentado los costes laborales unitarios y los precios de producción en los sectores protegidos, reduciéndose al mismo tiempo los márgenes de beneficios en los sectores expuestos a la competencia extranjera. Esta evolución sugiere que el aumento del diferencial de inflación con respecto a la zona del euro no es simplemente un asunto de la convergencia real. La persistencia de tal diferencial podría erosionar la competitividad de la economía con el paso del tiempo, aunque actualmente la competitividad española sigue siendo buena y España ha seguido ganando cuotas de mercado, aunque de forma menos impresionante que en años anteriores. Aunque el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente se amplió hasta superar el 3 por ciento del PIB (Producto Interior Bruto) en 2000, esto se debe principalmente al deterioro de la relación real de intercambio y no a un debilitamiento de la competitividad.

*La política macroeconómica de apoyo al crecimiento ha generado tensiones en la economía*

El ritmo de la demanda interna se ha ralentizado aun cuando el diseño de la política macroeconómica ha seguido siendo favorable al crecimiento. Las condiciones monetarias en España, que se relajaron de forma pronunciada en los períodos previo e inmediatamente posterior a la adopción del euro, se han mantenido así a pesar de las sucesivas subidas de los tipos de interés realizadas por el Banco Central Europeo desde finales de 1999. Con una inflación más elevada que en la mayoría de los demás países de la zona del euro, los tipos de interés reales son todavía bajos y el crecimiento del crédito ha seguido siendo muy rápido. Aunque la política fiscal, medida por el déficit estructural, se hizo más restrictiva desde 1997, esto no ha compensado de forma significativa la relajación de las condiciones monetarias. En este periodo, el déficit presupuestario se redujo sustancialmente, incluso más de lo previsto por el Gobierno, al acentuar la situación cíclica las mejoras de carácter estructural. En 2000, el déficit de las Administraciones Públicas cayó un 0,9 por ciento adicional, con unos ingresos mayores que los previstos, que se destinaron sólo en una parte a hacer frente a las mayores obligaciones de gasto. El Presupuesto de 2001, que se elaboró basándose en una tasa de crecimiento del 3,6 por ciento, prevé que las

cuentas de las Administraciones Públicas se salden en equilibrio por primera vez en 25 años. A pesar de que la previsión oficial de crecimiento se ha revisado a la baja, reduciéndose dicha cifra al 3,2 por ciento, se ha mantenido el objetivo de conseguir un presupuesto equilibrado.

*El ritmo más lento de la actividad en 2001 probablemente no baste para reducir la inflación subyacente, y la política fiscal deberá estar vigilante*

Según las previsiones de la OCDE, el crecimiento de la producción se desacelerará significativamente en 2001 y 2002, hasta situarse en torno al 3 por ciento, cifra próxima al crecimiento potencial de la economía. Dicha desaceleración refleja una ralentización tanto en la demanda interna como en la externa. Las familias y las empresas, cuyas tasas de crecimiento del consumo y de la inversión ya se han debilitado significativamente desde mediados de 2000, probablemente continuarán siendo cautelosas a causa de las crecientes incertidumbres económicas y del deterioro de sus respectivas situaciones financieras. A pesar de que las previsiones de crecimiento de la Secretaría son menos optimistas que las del Gobierno, el objetivo de un presupuesto equilibrado debería ser factible, dado que las previsiones oficiales de ingresos son muy prudentes. La mejora en las cuentas de las Administraciones Públicas tendrá un leve efecto amortiguador sobre la demanda y por sí sola probablemente no bastará para ralentizar la inflación subyacente de manera significativa. En coherencia también con las necesidades de largo plazo puede ser necesario un cierto ajuste adicional de la política fiscal. Por otro lado, las incertidumbres sobre la magnitud de la ralentización de la actividad aún son grandes. Ésta dependerá tanto de la evolución de la coyuntura externa, que puede volverse todavía menos favorable, como del comportamiento de las familias y las empresas, cuya confianza puede deteriorarse aún más. Dichos riesgos colaterales restan fuerza a los argumentos en pro de un ajuste fiscal inmediato, indicando más bien que los parámetros presupuestarios habrán de evaluarse minuciosamente a la luz de la evolución económica.

*El mantenimiento de una política fiscal sana a a medio plazo requerirá esfuerzos adicionales de control del gasto*

El Programa de Estabilidad de España pretende mantener las cuentas de las Administraciones Públicas en ligero superávit (0,25 puntos porcentuales del PIB) entre 2002 y 2004, y reducir la deuda pública en 7 puntos porcentuales del PIB. Además de mantener un pequeño superávit, lo que debería proporcionar el suficiente margen de maniobra para contrarrestar impactos adversos, el Programa contempla un

nuevo recorte en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2003. Prevé un crecimiento vigoroso y continuado del gasto de capital para impulsar el desarrollo de las infraestructuras, al tiempo que contempla una ulterior restricción del gasto corriente a fin de reducir el gasto público total en porcentaje del PIB. Por último, prevé destinar cualquier superávit de la Seguridad Social al incremento de los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (hasta un 1 por ciento del PIB). En general, la estrategia a medio plazo adoptada por las autoridades no es lo bastante ambiciosa, sobre todo porque se basa en la premisa de un crecimiento económico del 3,2 por ciento anual hasta 2004, que es probablemente algo optimista. Sin embargo, cabe destacar que, incluso con un crecimiento más moderado, las autoridades se han comprometido a mantener un presupuesto equilibrado. La reducción de la proporción del gasto corriente que se pretende requerirá de esfuerzos adicionales para lograr un control de los programas de gasto que, como las pensiones y los productos farmacéuticos, han estado creciendo de forma rápida en los últimos años.

*El Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria es oportuno pero conlleva ciertos riesgos*

Se ha presentado un Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria a fin de establecer un marco de disciplina presupuestaria en un país que se encuentra entre los más descentralizados de la OCDE. Esta legislación podría constituir una medida apropiada para acelerar el desarrollo de una cultura de «responsabilidad presupuestaria» a todos los niveles de las Administraciones Públicas y ayudará a la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Prohibirá la financiación de gasto público mediante déficit a todos los niveles de las Administraciones Públicas a partir de 2003, a fin de afianzar los resultados presupuestarios favorables de los últimos años. Los déficits no quedarán absolutamente descartados, sino que se restringirán a situaciones de carácter temporal y excepcional. Tendrán que estar debidamente justificados y habrá que presentar planes de restablecimiento del equilibrio presupuestario ante el Parlamento. El cumplimiento por parte de cada instancia presupuestaria se supervisará a través de un sistema de información estadística que permitirá una mayor transparencia, y podrán imponerse sanciones. La legislación propuesta es un medio para reforzar la disciplina presupuestaria en un momento en que la buena

situación de las finanzas públicas podría, de lo contrario, llegar a fomentar un gasto más elevado y una fiscalidad más baja. La mejora en la información exigida y el aumento de la transparencia son también un paso adelante. Aun así, esta legislación conlleva ciertos riesgos si se aplica con excesiva rigidez. Según esta legislación presupuestaria sería necesario mantener un sustancial superávit presupuestario en todos los niveles de las Administraciones Públicas para permitirles contar con margen para afrontar las evoluciones cíclicas, y siendo así resulta mucho más restrictiva que la normativa establecida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para España. En tanto en cuanto estos superávits no se consiguieran, existiría el riesgo de que los estabilizadores automáticos no puedan funcionar plenamente en caso de un desaceleración pronunciada. Sin embargo, el significado de la expresión «situación excepcional» todavía está por aclarar y podría representar una cláusula de escape ante situaciones difíciles, si bien a costa de restar credibilidad a la norma.

*Las reformas son esenciales para preparar a España frente a las consecuencias del envejecimiento de la población*

Una legislación presupuestaria estricta debería ejercer presión adicional en favor de una reforma del sistema de pensiones, tema que se trata en el capítulo especial de este *Estudio Económico*. Las reformas son efectivamente esenciales para preparar a España frente a las dificultades que se derivarán del envejecimiento de su población. Aunque ocurrirá relativamente tarde, a partir de 2020-2025, el shock demográfico será especialmente grave y el impacto que previsiblemente tendrá sobre las pensiones no se ha visto atenuado por las reformas de 1997 y de marzo 2001 del sistema de pensiones de reparto de la Seguridad Social. El envejecimiento también incidirá sobre el gasto sanitario y el de los servicios sociales. El hecho de que las actuales situaciones financieras de los diferentes regímenes de pensiones sean en general satisfactorias, y probablemente sigan siéndolo durante varios años más, no debería inducir a error a los responsables políticos. Los parámetros actuales del sistema de pensiones de vejez son más generosos que los de la mayoría de los demás países de la OCDE, y el gasto público en pensiones podría aumentar en unos 8 puntos porcentuales del PIB de aquí al año 2050. Será necesario todo un abanico de medidas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas frente a estas perspectivas. El alcance de las nece-

sarias reformas futuras dependerá, no obstante, de la disciplina presupuestaria global en el futuro. En este contexto, el nuevo Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria son útiles como primeros pasos. La estrategia de reducir la deuda o de acumular activos antes de que se produzca el choque demográfico debería formar parte de la respuesta a los problemas vinculados con el envejecimiento. Pero la eficacia de dicha estrategia tiende a verse limitada por las incertidumbres inherentes al proceso presupuestario, que se ciñe a un marco temporal mucho más restringido y se encuentra inevitablemente influido por consideraciones de índole política.

*El sistema de pensiones debería hacerse menos generoso*

Para mantener los regímenes de pensiones en equilibrio, la tasa de retorno de las cotizaciones de los trabajadores ha de ser más baja que la tasa de crecimiento económico a largo plazo, cosa que no ocurre actualmente. Aumentar los tipos de cotización hoy para prefinanciar un gasto que crecerá rápidamente en el futuro sería una solución arriesgada, ya que resultaría sumamente difícil resistir la presión política para destinar dichos ingresos adicionales a un aumento de la generosidad del sistema público de pensiones. Además, este enfoque, al elevar los costes laborales, repercutiría negativamente sobre el empleo. Teniendo en cuenta especialmente las consecuencias sobre el mercado de trabajo, parecería preferible centrarse en medidas destinadas a reducir el coste efectivo del sistema de reparto, en lugar de incrementar sus fondos. Los parámetros de cálculo para la pensión de jubilación requieren, por tanto, una revisión. Deberían contemplarse varios ajustes. Uno de ellos podría consistir en basar las pensiones en los ingresos obtenidos a lo largo de toda la vida laboral en vez de en los últimos 15 años; otro en aumentar el número de años de cotización para tener derecho al cobro de la pensión completa de 35 a 40, y otro en rebajar la tasa de sustitución con respecto a su nivel actual, que ronda el 100 por cien para una vida laboral de cotización completa. Esta reducción de la generosidad tendría que aplicarse a todos los regímenes y sus respectivas reglamentaciones tendrían que armonizarse. Una generosidad más reducida no llevaría a la pobreza a las personas mayores, ya que su impacto negativo sobre los niveles de las pensiones se verá compensado por el efecto positivo deri-



vado de la probable mejora de los historiales laborales de los futuros pensionistas. Esto quedaría asegurado llevando a cabo gradualmente la reducción en la generosidad del sistema.

*Los desincentivos para continuar en activo tendrían que eliminarse*

Otro conjunto de medidas debería estar destinado a mantener en activo a los trabajadores de edad avanzada. Los incentivos fiscales para jubilarse antes de la edad legal de 65 años plantean problemas que requieren solución. Los incentivos ofrecidos a los empleados del Estado son muy generosos y deberían recortarse. En el caso del régimen general, la reciente decisión de ampliar la posibilidad de jubilación anticipada para los mayores de 61 años, desempleados durante un período superior a seis meses, hace que sea de la máxima importancia pasar enseguida a un sistema de equivalencia actuarial, tanto para los trabajadores de renta baja como para aquéllos con largos períodos de cotización. En ese sentido, la reciente rebaja en el coeficiente reductor de las pensiones en el caso de la jubilación anticipada para este último grupo no mejora la situación. Por otra parte, la decisión de eximir a los empresarios de cotizar al sistema de la Seguridad Social por los trabajadores mayores de 65 años aumentará la capacidad de inserción social de éstos, pero dicha medida deberá verse acompañada de mayores incentivos para que los trabajadores sigan en activo. A este respecto, hay que dar la bienvenida a las nuevas posibilidades de acumular parcialmente salario y pensión después de los 65 años de edad.

*Se podría considerar la idea de hacer obligatorio el sistema de pensiones privado*

El sistema de pensiones privado también podría desarrollarse más. Se trata de un sistema enteramente de capitalización, capaz de servir como complemento del sistema público de pensiones de reparto, y su ampliación impulsaría los mercados de capitales si, como consecuencia del mismo, aumentase el ahorro agregado. Así mismo el desarrollo de planes de pensiones privados podría añadir una nueva dimensión a la negociación colectiva y probablemente aliviaría la presión salarial si las remuneraciones también se pudiesen materializar en derechos de pensión. Las autoridades podrían considerar la idea de hacer obligatorio este segundo pilar del sistema de pensiones. Un segundo pilar de capitalización más fuerte compensaría parcialmente la reducción de la generosidad del régimen público, y dotaría de

mayor flexibilidad al sistema general de pensiones. Deberían dedicarse ulteriores esfuerzos a la mejora del marco normativo que rige el funcionamiento de los fondos de pensiones, especialmente para fomentar la competencia.

*Aumentar la tasa de ocupación sólo servirá a largo plazo si se reduce la generosidad del sistema de pensiones*

Las medidas para aumentar la participación en la población activa podrían ayudar también a resolver las dificultades asociadas al envejecimiento de la población. Pero si se quiere que estas medidas sean eficaces a largo plazo, hay que reducir la generosidad del sistema de pensiones. De lo contrario no harán más que posponer el problema de la financiación de las pensiones. Entre las medidas destinadas a aumentar la población activa podrían figurar el aumento de la inmigración y reformas para reducir el desempleo e incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral. El desarrollo de servicios que respondan a la demanda de las parejas de contar con centros de atención infantil y con servicios sociales que les ayuden a conciliar familia y trabajo sería útil a la hora de atraer a más mujeres a la vida activa. El desarrollo de contratos a tiempo parcial más flexibles también ayudará a incrementar adicionalmente el empleo femenino, mientras que la mejora en las perspectivas laborales para los jóvenes podría aumentar la tasa de natalidad, que ha sido muy baja en los últimos años, restableciéndose así el equilibrio de la estructura demográfica.

*Los servicios sociales son insuficientes y es necesario desarrollarlos*

El proceso de envejecimiento incrementará la demanda de asistencia social para las personas mayores dependientes, algo de lo que actualmente se ocupan sobre todo las familias de manera informal. Este tipo de soluciones informales se está viendo menoscabado progresivamente por el declive en el número de hijos capaces de cuidar de sus padres, la creciente complejidad de la atención a los mayores y la tendencia al aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Es por tanto necesario incrementar la oferta de servicios sociales, insuficiente en la actualidad, con políticas de acompañamiento que reduzcan las disparidades interregionales y fomenten el desarrollo de una asistencia no institucionalizada. La oferta en materia de atención a domicilio, por ejemplo, es actualmente muy escasa. Al mismo tiempo, es importante impedir que la creciente demanda de estos servicios ocasione una subida pronunciada en el gasto público, lo que podría suceder si la oferta se orientase a internar a las personas

mayores en residencias o incluso en hospitales. Otro tema pendiente de solución es el acceso a lo servicios sociales a precios asequibles, dados los limitados recursos financieros de los mayores. Soluciones como los vales de servicios, combinando de manera flexible la financiación pública y la privada, y el desarrollo de un sistema de seguros privados son enfoques complementarios que se podrían explorar.

**La descentralización  
ha vuelto a cobrar  
impulso**

El control del gasto sanitario, que se verá sometido también a una presión al alza a causa del proceso de envejecimiento, es otra cuestión presupuestaria primordial. Ya hay siete Comunidades Autónomas con competencias en materia sanitaria, y las demás podrían alcanzarlas en breve. Las autoridades han centrado recientemente sus esfuerzos en el gasto en medicamentos, que ha experimentado un aumento muy acusado. Las reformas, que incluyen rebajas en los márgenes de las farmacias y la introducción de un sistema de precios de referencia, han arrojado resultados alentadores, pero serán necesarias más medidas si se pretende conseguir un cambio duradero en la tendencia. Es importante ejercer un control firme sobre el gasto sanitario para la buena salud financiera de las Comunidades Autónomas. Dichas administraciones autonómicas son responsables de una proporción creciente del gasto público, que desde 2001 incluye también el gasto de educación. La reforma de su financiación, que se está debatiendo ahora y que debería entrar en vigor en 2002, resulta por tanto de particular importancia. Esta reforma pretende proporcionar recursos estables a las autonomías, así como mejorar la corresponsabilidad fiscal en el contexto del Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria. Es importante que esto no provoque un incremento de la imposición global. Las opciones para la transferencia de competencias fiscales adicionales del Estado a las Comunidades son limitadas. Por ejemplo, la transferencia de la fiscalidad indirecta estaría en conflicto con la necesidad de preservar el mercado interno, que está sujeto a la normativa de la UE. Sin embargo, debería contemplarse la posibilidad de recurrir cada vez más al cobro de servicios, en particular por lo que respecta a las autoridades locales.

**Es necesario suavizar  
más la legislación de  
protección del empleo**

Con su alto nivel de desempleo, el mercado de trabajo ha sido durante años uno de los principales objetivos de la reforma estructural. Al reducir los costes del despido, así

como las cotizaciones sociales de los empresarios en el caso de ofrecer contratos indefinidos a los trabajadores en situación más precaria, la reforma del mercado de trabajo de 1997 contribuyó al impresionante crecimiento del empleo registrado en los últimos años. Pese a este proceso, la proporción del empleo temporal sigue siendo muy alta, haciendo pensar que a fin de cuentas hasta los nuevos contratos «especiales» de carácter indefinido son demasiado restrictivos en opinión de los empresarios. Al mismo tiempo, hay evidencia de que el empleo temporal resulta perjudicial para la mejora de la cualificación y puede, por tanto, ser parcialmente responsable de los pobres resultados de la productividad. Cuando las disposiciones de 1997 estaban a punto de caducar, fueron renovadas por las autoridades en marzo de 2001 haciéndolas extensivas a otras categorías de trabajadores, de manera que en la actualidad únicamente los hombres de edades comprendidas entre los 30 y los 45 años no pueden acogerse a los contratos indefinidos especiales. Además, los trabajadores temporales tienen ahora derecho a la indemnización por despido, lo que podría conducir a un incremento de los contratos indefinidos, aunque podría generar efectos negativos sobre la creación de empleo en algunos sectores. En términos globales, estas medidas repercuten tan sólo de forma limitada sobre la protección del empleo, cuya legislación sigue siendo más restrictiva que en la mayoría de los demás países de la OCDE. De ahí que siga siendo deseable una reducción general de la indemnización por despido para los contratos indefinidos aplicable a todos los trabajadores, hasta equipararla con los niveles de los países con altas tasas de empleo. Las indemnizaciones por despido también podrían reducirse en términos agregados si la distinción entre despido «procedente» e «improcedente» se basase en criterios que impidieran a la magistratura considerar que la mayoría de los despidos son improcedentes. Mientras que la reforma de la protección del empleo ha avanzado poco, las medidas adoptadas en marzo de 2001 han facilitado la regulación de los contratos a tiempo parcial, que anteriormente eran muy rígidos. Por tanto, la proporción de contratos a tiempo parcial debería aumentar, atrayendo a más mujeres al mercado de trabajo y alentando tal vez a que se recurra con menos frecuencia a los contratos temporales.

**Debería simplificarse el sistema de negociación colectiva**

Serán necesarias más reformas para aumentar el empleo y reducir el desempleo estructural, que sigue estando entre los más altos de la OCDE. El sistema de negociación colectiva resulta aquí prioritario. El sistema actual opera a múltiples niveles, introduciendo así un sesgo inflacionista a través de los sucesivos añadidos, mientras que los acuerdos que afectan al sector industrial en general no tienen suficientemente en cuenta los resultados en materia de productividad en el ámbito de la empresa. Sería deseable dar un giro hacia una negociación más descentralizada que concediese una mayor flexibilidad a las empresas. Además, un número creciente de acuerdos incluyen cláusulas de salvaguardia respecto a la inflación que deberían ir desapareciendo paulatinamente. Otras reformas tendrían que centrarse en la mejora del servicio público de empleo, que actúa como intermediario solamente en una pequeña proporción de los nuevos contratos de trabajo y cuya reciente transferencia a las Comunidades Autónomas ha generado dificultades de coordinación. Asimismo, debería dedicarse un mayor esfuerzo a la evaluación de los programas de políticas activas de empleo; la experiencia de varios países de la OCDE demuestra que si dichos programas están bien diseñados, escogiendo minuciosamente a los colectivos de destino, mejoran en cierta medida la capacidad de inserción social de los trabajadores en situación más precaria. Sería útil disponer de una evaluación independiente de su eficacia. Por último, es importante reducir la tasa de siniestralidad laboral en la industria, que es elevada a escala internacional.

**La reforma de la regulación ha progresado, pero la concentración sigue inhibiendo las fuerzas del mercado**

El *Examen de la Reforma de la Regulación* realizado en 2000 por la OCDE ha indicado numerosas vías que conducirían a un mejor marco reglamentario y a mayores presiones competitivas. La reforma de la regulación es un elemento fundamental de la estrategia económica del Gobierno y ha continuado progresando verdaderamente con rapidez, a resultas de lo cual se ha producido un descenso de los precios de la energía y de las comunicaciones. En junio de 2000 se adoptó un amplio paquete de nuevas medidas regulatorias para mejorar la organización de ciertos mercados, que contemplan, entre otras cuestiones, una mayor transparencia y la reducción de la integración vertical en el sector de la energía. En los sectores de la electricidad y de los hidrocarburos se

impusieron restricciones a la expansión de los grupos dominantes durante los próximos años y la completa desregulación del sector eléctrico se adelantó a 2003. En el sector del gas, donde el monopolio previo se encuentra actualmente expuesto a la competencia en ciertos segmentos del mercado, la plena liberalización ahora tendrá lugar antes de 2004. También se adoptaron medidas para estimular la competencia en la distribución de hidrocarburos. Pese a estas medidas, el sector energético sigue estando marcado por la concentración y por la falta de interconexión con las redes europeas, obstáculo que el Gobierno quería que desapareciese. Esto ocurre especialmente en el caso de la electricidad, sector en el que los precios, pese a haber sufrido una acusada caída, siguen siendo altos. Debería plantearse la escisión en las dos compañías líderes del sector, así como la separación entre las actividades de generación y las de distribución. La reforma de la regulación ha progresado de manera significativa en el sector de las telecomunicaciones, sobre todo con la apertura del bucle local. Esto debería fomentar las conexiones a Internet, que por el momento aún se utiliza poco en España, aunque el número de usuarios habituales se ha duplicado en los últimos doce meses, espoleado por las medidas adoptadas. En este sector, caracterizado por el cambio tecnológico y por la rápida evolución de la organización del mercado, las autoridades tendrían que tratar de desarrollar un marco incentivador de la inversión.

*Deberían incrementarse los recursos y competencias de las autoridades reguladoras*

En los últimos años el Gobierno ha creado un entorno más propicio para la competencia. Se ha llevado a cabo un ambicioso programa de privatizaciones y en varias ocasiones el Gobierno ha limitado las concentraciones. Se ha previsto ahora un calendario para la desaparición gradual de los últimos monopolios públicos restantes, como los ferrocarriles a partir de 2002. Para consolidar esos favorables progresos, se deberían otorgar más poderes y recursos a los organismos reguladores responsables de evaluar la competencia y velar por la aplicación de una conducta apropiada caso de producirse fallos de mercado. Las autoridades de defensa de la competencia, que han desempeñado un papel activo y destacado en los años más recientes, disponen de recursos insuficientes. También deberían ampliarse las competencias de la Comisión del Mercado de las Tele-

comunicaciones, sobre todo en el sector de la telefonía móvil. Por otra parte, el potencial de distorsión de la competencia generado por las subvenciones a la industria podría reducirse más si dicha ayuda se reorientase a objetivos horizontales tales como el apoyo a la investigación y desarrollo. En el ámbito agrario, las subvenciones concedidas por el gobierno (a través de transferencias al régimen de pensiones, un IVA reducido sobre el fuel-oil, y un precio del agua que a menudo es muy bajo) parecen excesivas. Si el agua tuviese un precio más acorde con su coste se limitarían las subvenciones al sector agrario y se dispondría de una señal mejor acerca de las futuras necesidades de infraestructuras, que se han expuesto recientemente en el Plan Hidrológico Nacional.

*La supervisión prudencial de los bancos debe seguir vigilante*

La consolidación bancaria progresó a lo largo de los años 90, especialmente en el caso de los bancos comerciales, cuya estructura de balance se ha aproximado a la de los bancos de otros países con menores costes de explotación y márgenes de intermediación inferiores. El proceso de fusiones en la banca comercial que se inició a principios de los 90 puede haberse completado ya con la aparición de dos entidades prominentes, pero los bancos han continuado su expansión a través de adquisiciones en el extranjero, sobre todo en Latinoamérica. Debería continuar el proceso de consolidación entre las numerosas cajas de ahorro de pequeño tamaño controladas regionalmente. La supervisión bancaria ha seguido vigilante y se han dado pasos adicionales para mejorar la evaluación del riesgo de crédito. Las autoridades deberían continuar prestando particular atención a los riesgos asociados al desarrollo de las inversiones bancarias en Latinoamérica, dadas las incertidumbres relativas a la evolución de los acontecimientos económicos en la región. La normativa sobre el mercado de capitales y los fondos de inversión debería seguir tratando de alcanzar un grado más elevado de armonización con los demás países europeos a fin de extraer mayores beneficios del proceso de integración en curso. Por último, es necesario dilucidar si los efectos de la reciente reforma de la normativa sobre el capital riesgo bastan para que España pueda converger en esta área, ya que el capital riesgo es una de las claves para una productividad más alta.

### Recapitulando

Los favorables resultados de crecimiento de España se han visto acompañados por la aparición de presiones inflacionistas. Las condiciones monetarias relajadas desde que España entró en la unión monetaria han elevado la demanda por encima de la capacidad de producción en 2000, a pesar del ajuste de la política fiscal, y la inflación subyacente ha repuntado. La moderación de precios y salarios es esencial si se quiere mantener la competitividad y si se pretende que la actividad y el empleo aumenten de forma sostenible, sobre todo dado que las ganancias de productividad siguen siendo pequeñas. Dadas estas tensiones inflacionistas subyacentes, la ralentización de la actividad que probablemente ocurra en 2001 parece necesaria. La mejora en las cuentas de las Administraciones Públicas tendrá un leve efecto amortiguador sobre la demanda y por sí sola probablemente no bastará para ralentizar la inflación subyacente de manera significativa. En coherencia también con las necesidades de largo plazo puede ser necesario un cierto ajuste adicional de la política fiscal. Sin embargo, los riesgos a la baja para la actividad desaconsejan un ajuste fiscal inmediato. En esta fase del ciclo, es importante no sobreestimar el crecimiento potencial de la economía. Los efectos positivos de las reformas emprendidas resultan claramente patentes en términos de creación de empleo, pero no han impulsado la productividad hasta el momento. Las reformas recientes en los mercados de productos, de capitales y de trabajo, así como en el proceso presupuestario, han ido por buen camino, pero en algunos casos los avances han sido limitados. Deberían mantenerse los esfuerzos para incrementar la competencia y reducir la rigidez del mercado de trabajo, en particular mediante una reforma de los mecanismos de negociación colectiva y una ulterior suavización de la legislación de protección del empleo. Se necesitan asimismo nuevas reformas para preparar a España frente a las consecuencias del envejecimiento de la población, un área en la que los interlocutores sociales todavía no perciben plenamente la insostenibilidad cuasi absoluta a largo plazo de las disposiciones actuales. En términos generales, no es probable que la reforma más reciente mejore la viabilidad financiera del sistema público de pensiones. Será necesaria la introducción de todo un abanico de medidas complementarias para asegurar una renta adecuada para las personas mayores, respe-



tando al mismo tiempo las limitaciones financieras impuestas por la capacidad de producción a largo plazo. Además, será necesario aumentar la oferta de servicios sociales para los mayores. Hace falta comenzar rápida y decididamente una serie de reformas que incluyan la reducción de la generosidad del sistema de pensiones y eliminen los desincentivos a la prolongación de la vida laboral con vistas a afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Es importante aprovechar la situación económica aún favorable para emprender dichas reformas así como para adelantar la agenda de la reforma estructural. Es necesario asegurar la estabilidad macroeconómica y proseguir las reformas estructurales para aumentar el potencial de crecimiento y acelerar la convergencia con los países de renta elevada.

## I. Resultados macroeconómicos

El crecimiento económico prosiguió su buena marcha en 2000, situándose en torno al 4 por ciento por cuarto año consecutivo. España mantuvo así un diferencial de crecimiento positivo con respecto a la media de la zona del euro, aunque dicha diferencia se ha reducido<sup>1</sup>. Sin embargo, el ritmo de la demanda interna se ralentizó significativamente, aunque esto se vió compensado en gran medida por un incremento de las exportaciones netas, apuntalado por una demanda externa más pujante. La tasa de paro continuó su descenso y a principios de 2001 alcanzó un 13,4 por ciento frente al 15,0 por ciento del año anterior, y el empleo siguió creciendo con relativo vigor. Si bien el crecimiento de los salarios fue bastante moderado, los costes laborales aumentaron con mayor rapidez, ya que las ganancias de productividad fueron escasas. Esto, junto con la subida del precio del petróleo y la aparición de una cierta presión sobre la capacidad, provocó una aceleración de la inflación a lo largo de 2000. Pese a unos precios del petróleo algo inferiores a principios de 2001, el índice general de precios al consumo se mantuvo en un 4 por ciento en abril. Pero la inflación subyacente, del 3,4 por ciento, ha ido en ascenso desde mediados del año pasado, y se ha ampliado el diferencial con la media de la zona del euro.

Las condiciones monetarias siguen siendo relajadas para la posición cíclica de la economía española, a pesar de las subidas de los tipos de interés realizadas por el Banco Central Europeo desde finales de 1999 y del ligero repunte del euro a finales de 2000. Con una inflación que aumenta más rápidamente que en la mayoría de los demás países de la zona del euro, los tipos de interés reales siguen siendo bajos. El déficit estructural ha disminuido desde 1997 pero esto no ha compensado sensiblemente la relajación de las condiciones monetarias. La demanda ha experimentado una expansión más rápida que el crecimiento potencial de la economía y la producción se encuentra ahora ligeramente por encima de la capacidad. Pese al diseño todavía relajado de la política macroeconómica, se espera que el crecimiento de la producción se ralentice significativamente hasta situarse en torno al 3 por ciento en 2001 y 2002, lo que probablemente no baste para reducir la inflación subyacente. No obstante, las incertidumbres relativas a la magnitud de la ralentización aún son grandes. De ahí que la cuestión clave consista en saber si la

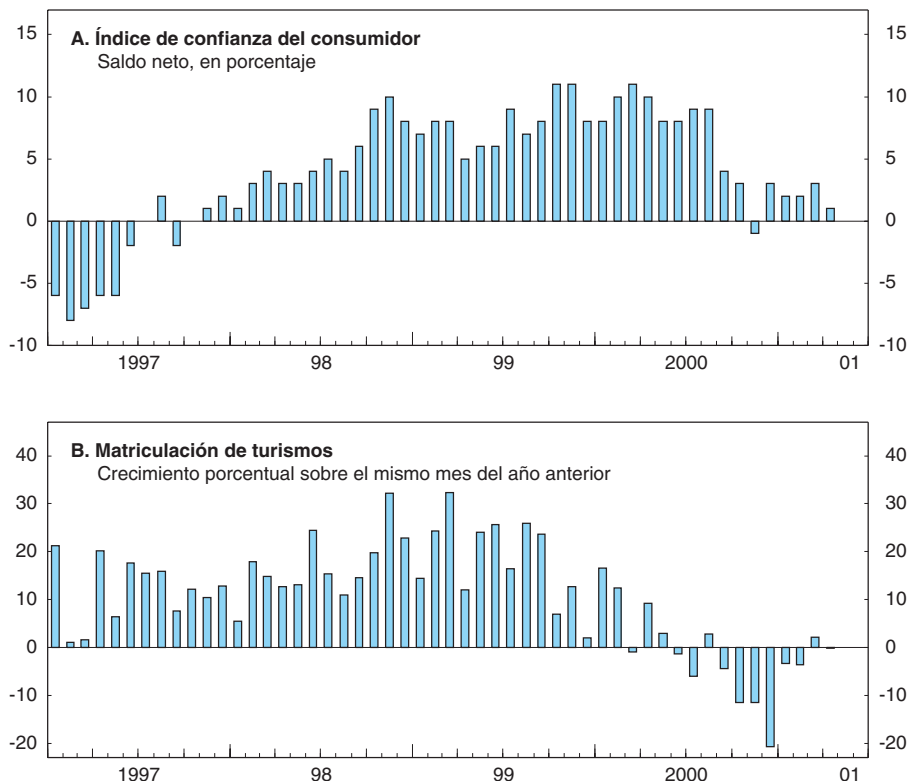
economía se ralentizará lo suficiente como para reducir las tensiones a que está siendo sometida la economía y para contener las presiones inflacionistas. Por tanto, es importante seguir muy de cerca la evolución de los acontecimientos económicos. Asimismo, en coherencia con las necesidades a largo plazo, puede ser necesario un cierto ajuste adicional de la política fiscal. Sin embargo, los riesgos a la baja sobre la actividad restan fuerza a los argumentos en favor de un ajuste fiscal inmediato.

## **Evolución macroeconómica: la economía se enfría**

### ***Ha disminuido el gasto de las familias***

El consumo privado creció una media del 4 por ciento en 2000. Al igual que en años anteriores, ese robusto crecimiento se vió sostenido por el aumento de la renta disponible de las familias al continuar el ascenso de los niveles de empleo. La tasa de ahorro de las familias fue también inferior a la de 1999, dado que la caída del desempleo fomentó la confianza de éstas. Aun así, la media de 2000 oculta un cambio muy pronunciado en el transcurso del año. Entre el primer y el último trimestre de 2000 se ralentizó el crecimiento del consumo, cuya tasa anual pasó del 5 por ciento al  $2\frac{3}{4}$  por ciento. Varios factores fueron responsables de esta brusca desaceleración. En primer lugar, se disipó el impacto de los recortes introducidos por la reforma fiscal de 1998 en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. En segundo lugar, las subidas de los tipos de interés realizadas por el BCE contuvieron durante el segundo semestre del año las compras de automóviles, de las cuales más de dos tercios se financian a crédito (Gráfico 1) <sup>2</sup>. En tercer lugar, el incremento del coste de los créditos hipotecarios redujo la liquidez para la adquisición de otros bienes de consumo duradero que habían experimentado un acusado aumento en años anteriores (Gráfico 2). Por último, a partir del otoño la subida del precio del petróleo y la caída del mercado bursátil mermaron la renta y el patrimonio de las familias, así como su confianza, que habían alcanzado un máximo histórico a mediados de 2000 <sup>3</sup>. A lo largo de los últimos cinco años la capacidad de financiación de las familias ha disminuido considerablemente (Cuadro 1). Por un lado, la tasa de ahorro, que ha experimentado un descenso constante a medida que mejoraba la situación económica, ha alcanzado ahora un mínimo histórico. Por otro, las adquisiciones de viviendas han continuado a un ritmo vigoroso. Esto último refleja probablemente una demanda insatisfecha entre los jóvenes, muchos de los cuales han encontrado empleo en un momento en que los tipos de interés reales sobre los préstamos hipotecarios siguen siendo bajos. De hecho, los bajos tipos de interés existentes desde que España entró en la unión monetaria en 1999 ayudaron a sostener el elevado crecimiento del crédito hipotecario (Gráfico 2).

Gráfico 1. Indicadores recientes del consumo

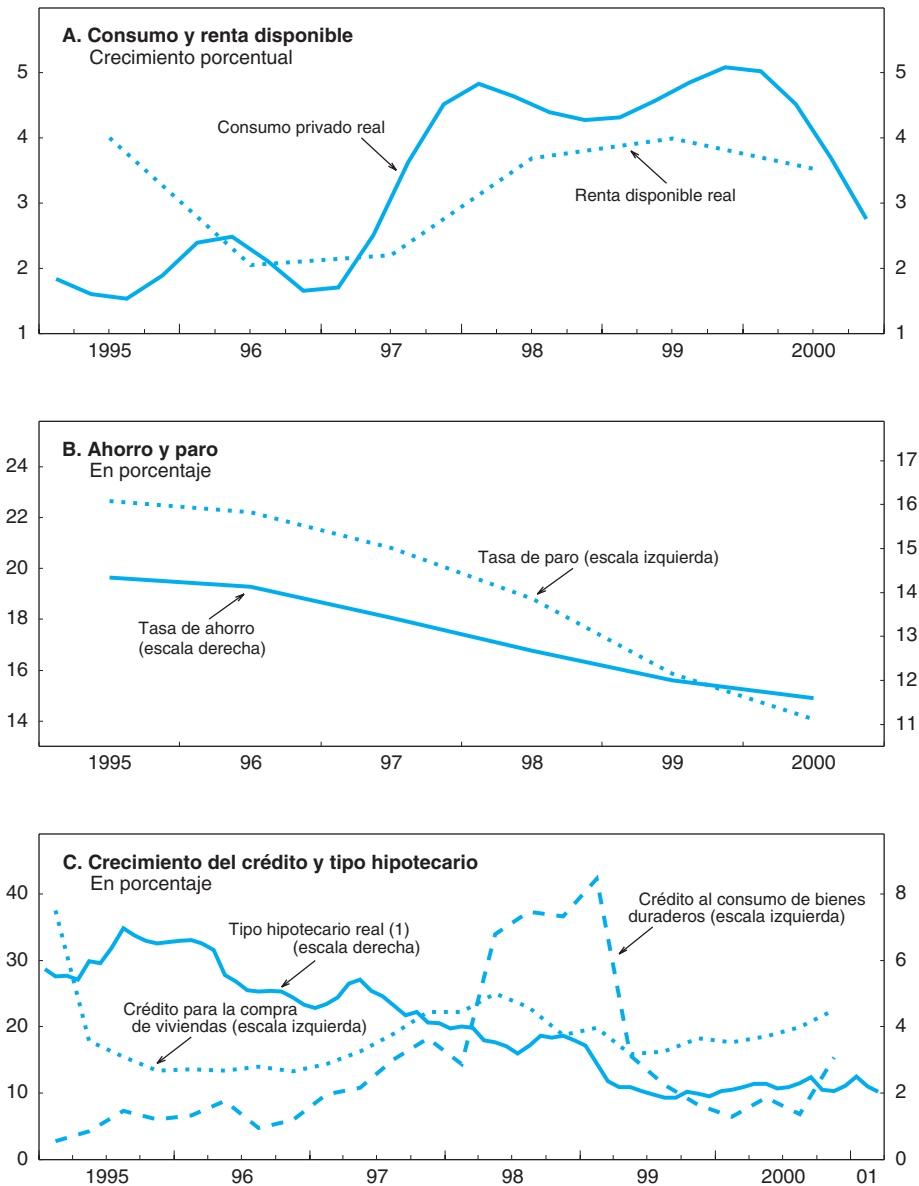


Fuente: Ministerio de Economía, Eurostat y ANFAC.

### ***El crecimiento de la inversión empresarial se ha ralentizado significativamente***

El vigoroso crecimiento de la inversión empresarial, cuya media fue del 9 $\frac{1}{4}$  por ciento en 1998 y 1999, se ralentizó hasta situarse por debajo del 6 por ciento en 2000. La desaceleración continuó durante todo el año y fue más pronunciada en maquinaria y bienes de equipo que en construcción. En la primera de estas dos categorías el crecimiento de la inversión pasó de ser superior al 8 $\frac{1}{2}$  a principios de 2000 a descender hasta un 1 $\frac{1}{2}$  por ciento en el último trimestre. Esta brusca ralentización se produjo pese a que la utilización de la capacidad y los beneficios siguieron siendo altos<sup>4</sup>. La rentabilidad de las empresas mejoró durante los últimos años, principalmente a causa de la moderación salarial y del descenso de los costes financieros<sup>5</sup>. Desde mediados de 1999, sin embargo, se han reducido ligeramente los márgenes de beneficios de las empresas aunque sigan siendo altos en términos históricos. El aumento de los costes laborales y de los precios de la ener-

Gráfico 2. Demanda de las familias y tasa de ahorro



1. Deflactado por el índice de precios al consumo.

Fuente: Banco de España; Ministerio de Economía; OCDE, principales indicadores económicos, y Secretariado de la OCDE.

Cuadro 1. Posición financiera de los sectores económicos

En porcentaje del PIB

	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
<b>Ahorro bruto</b>					
Economía nacional	22,1	22,6	22,6	22,3	22,4
Instituciones financieras	1,6	1,3	1,5	1,0	1,3
Administraciones Públicas	-1,2	0,4	1,2	2,8	3,4
Sociedades no financieras	11,9	11,7	11,4	10,5	10,2
Familias (2)	9,9	9,2	8,5	8,0	7,6
<b>Transferencias de capital e inversión</b>					
Economía nacional	-20,8	-21,0	-22,1	-23,5	-24,7
Instituciones financieras	-0,6	-0,6	-0,4	-0,5	-0,6
Administraciones Públicas	-3,7	-3,6	-3,8	-3,9	-3,8
Sociedades no financieras	-11,5	-11,8	-12,6	-13,4	-14,1
Familias (2)	-5,1	-5,0	-5,3	-5,6	-6,2
<b>Capacidad de financiación neta</b>					
Economía nacional	1,2	1,6	0,5	-1,1	-2,2
Instituciones financieras	1,0	0,7	1,1	0,5	0,7
Administraciones públicas	-4,9	-3,2	-2,6	-1,1	-0,3
Sociedades no financieras	0,4	-0,2	-1,3	-2,9	-3,9
Familias (2)	4,8	4,2	3,2	2,4	1,4
<b>2000</b>					
	Q1	Q2	Q3	Q4	
<b>Operaciones financieras netas</b>					
Economía nacional		-2,8	-2,2	-2,3	-1,5
Instituciones financieras		1,3	1,0	1,2	-0,8
Administraciones públicas		1,0	2,4	-0,4	-4,2
Sociedades no financieras		-2,6	-3,6	-6,6	0,4
Familias (1)		-2,5	-1,9	3,4	3,1

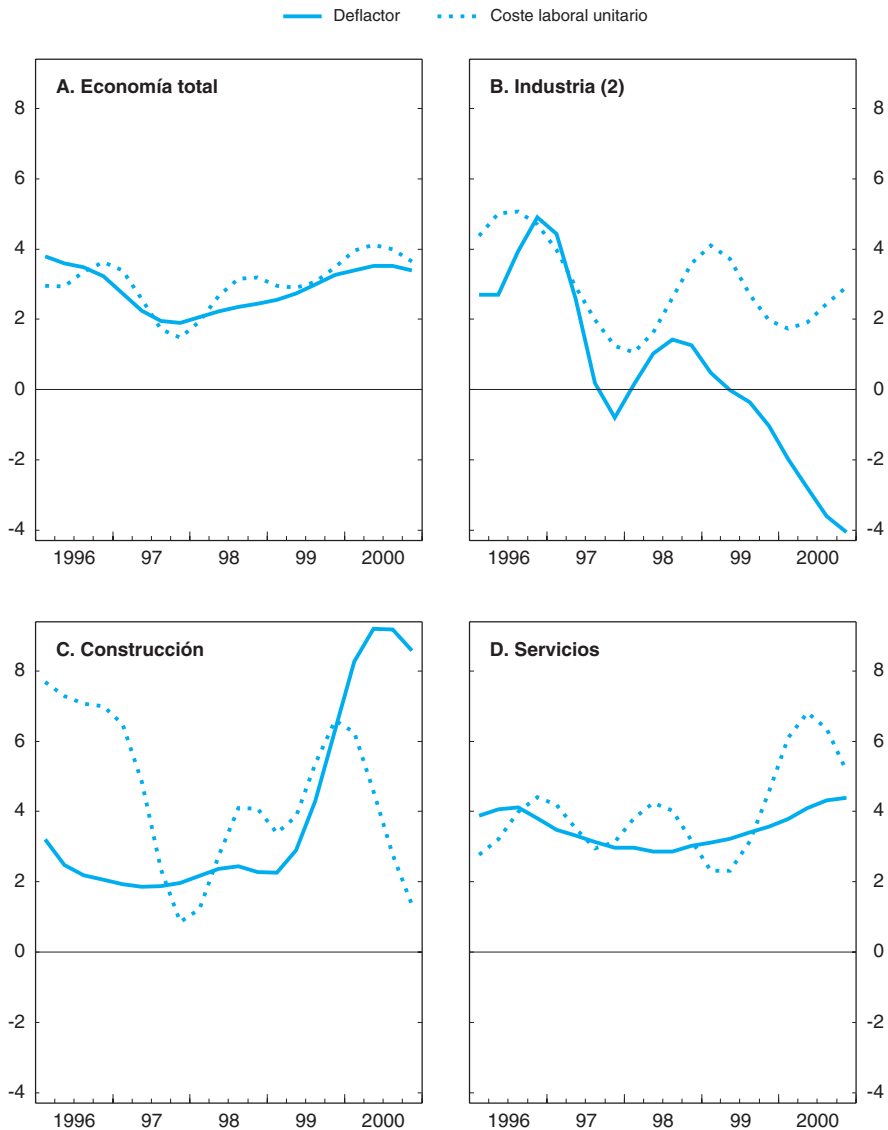
1. Estimaciones.

2. Incluyendo instituciones sin ánimo de lucro.

Fuente: INE, Banco de España e IGAE (Intervención General del Estado).

gía no se ha visto totalmente compensado por una subida de los precios de producción. Además, aunque los tipos de interés reales siguen en niveles bajos, el hecho de que hayan vuelto a aumentar ha acabado con la influencia favorable que ejerciera la reducción de los costes financieros desde mediados de los 90. La evolución de la rentabilidad ha sido distinta según los sectores. Los márgenes se redujeron significativamente sobre todo en la industria, reflejando asimismo una mayor competencia por parte de otros fabricantes de la zona del euro (Gráfico 3). En la construcción, la subida de los costes de producción se vió compensada con creces por los sustanciales aumentos de los precios, lo que señala la aparición de una acusada dicotomía entre los sectores protegidos y los expuestos a la competencia externa. En términos globales, las empresas han incrementado su endeudamiento

Gráfico 3. **Costes laborales unitarios y precios por sectores**  
Variación porcentual por sectores sobre el mismo trimestre del año anterior (1)



1. Contabilidad Nacional, datos de ciclo-tendencia.

2. Minería e industria.

Fuente: INE, Ministerio de Economía y Secretariado de la OCDE.

Cuadro 2. **Resultados financieros de las empresas no financieras (1)**

Porcentaje de variación

	Muestra Anual			Muestra Trimestral				
	1997	1998	1999	1999	2000			
				Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Tasa de variación anual								
Valor añadido bruto	7,1	6,8	4,3	2,7	7,2	8,2	8,3	11,8
Costes laborales	4,0	5,7	5,3	4,9	6,3	5,8	5,3	2,2
Costes financieros	-13,6	-7,0	-3,0	0,5	12,9	13,3	40,2	48,8
Resultado neto (2)	14,8	16,6	17,0	9,7	28,2	25,9	33,3	-6,4
Ratios de rentabilidad								
Rentabilidad neta (2)	7,7	8,9	8,2	7,6	8,3	9,2	10,7	10,3
Ratio de endeudamiento (2)	39,0	39,9	43,6	44,3	42,0	41,5	42,1	44,9
Ratio de apalancamiento (3)	0,8	3,1	3,1	2,3	3,0	3,7	4,5	3,8

1. La cobertura de datos está sesgada a favor de las grandes empresas industriales y públicas

2. Como porcentaje del valor añadido bruto

3. Tasa de rentabilidad de los activos, menos los costes financieros, sobre el total de los pasivos (en puntos porcentuales).

Fuente: Banco de España, *Central de Balances*.

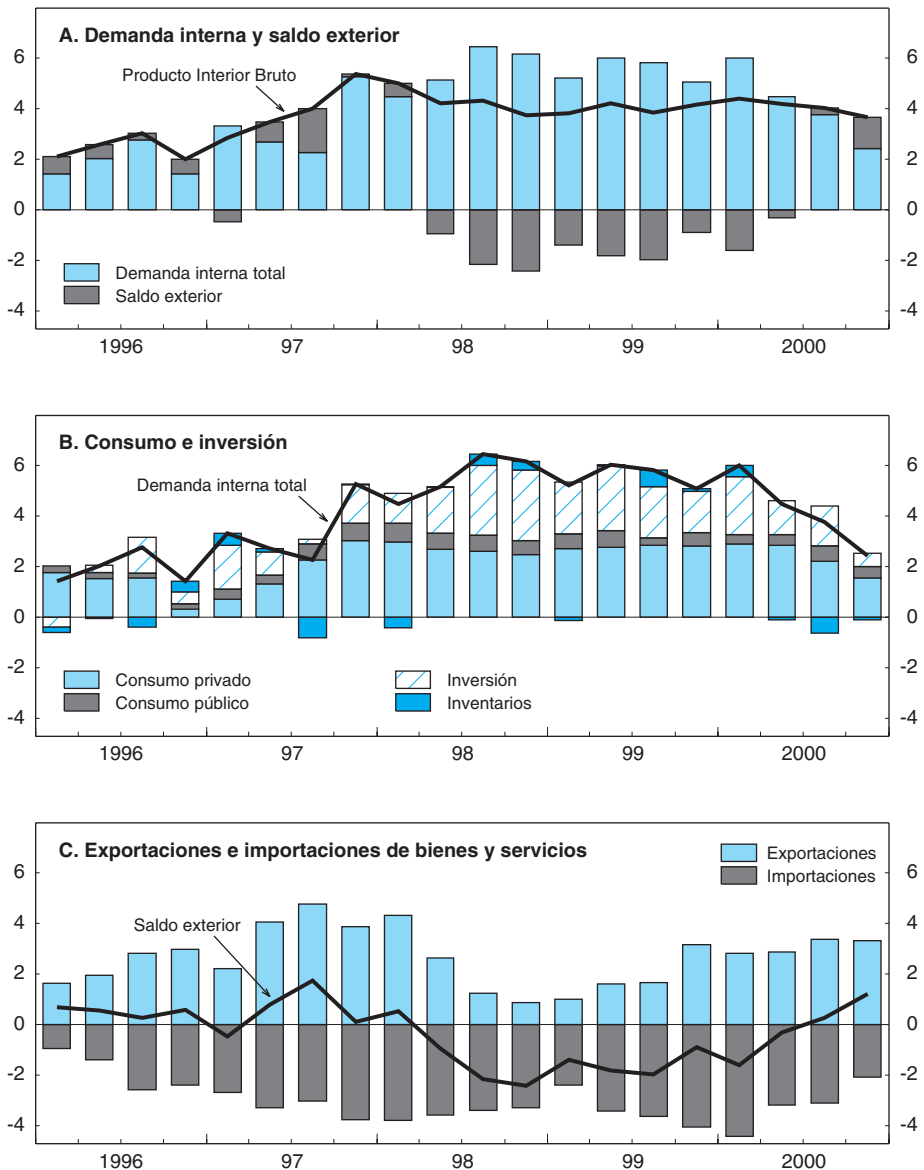
para financiar sus inversiones de los últimos años (Cuadro 2). Dada la tendencia bajista de los precios de las acciones a causa de las turbulencias de los mercados de valores, también han aumentado los coeficientes de endeudamiento. Como las empresas no parece que estén afrontando de momento problemas de financiación, el reciente comportamiento de la inversión refleja sin duda una cautela derivada de la incertidumbre sobre la evolución económica futura.

### ***El crecimiento de las exportaciones netas ha compensado la ralentización de la demanda interna***

La desaceleración del consumo privado y del gasto en inversión coincidió con un consumo aún moderado de las Administraciones Públicas debido al mantenimiento de las restricciones a la contratación de personal. Por lo tanto, el crecimiento de la demanda interna total se ralentizó de forma apreciable, y su tasa anual pasó de situarse por encima del 5 por ciento en 1998 y 1999 al 3 por ciento en el cuarto trimestre de 2000. Mientras que las importaciones se debilitaron a consecuencia de lo anterior, las exportaciones experimentaron un marcado repunte gracias a una coyuntura externa más propicia, sobre todo en los países de la Unión Europea, y a un cierto incremento de la competitividad internacional al perder terreno el euro. La contribución de las exportaciones a la actividad, que todavía era negativa a principios de 2000, aumentó progresivamente, compensando el debilitamiento de la demanda interna y permitió que el crecimiento de la producción siguiera siendo del 4 por ciento a lo largo del año (Gráfico 4).



Gráfico 4. Contribuciones al crecimiento del PIB (1)



1. Datos corregidos por factores estacionales.  
Fuente: OCDE, Contabilidad Nacional Trimestral e INE.

### ***La balanza por cuenta corriente se ha deteriorado a causa de la factura del petróleo***

A partir del segundo semestre de 1999, los resultados del sector exterior se vieron definidos por la marcada aceleración del comercio internacional, la pronunciada subida del precio del petróleo y el debilitamiento del euro, que perdió una media del 13½ por ciento frente al dólar en 2000 (aunque el tipo de cambio efectivo nominal en España tan sólo disminuyó un 3 por ciento). La diferencia cíclica entre la economía española y la de sus principales socios comerciales, que había ocasionado un deterioro de la balanza por cuenta corriente entre 1997 y 1999, se redujo en 2000, pero esto no condujo a una mejora del saldo exterior. El déficit por cuenta corriente de hecho volvió a ampliarse hasta alcanzar el 3,1 por ciento del PIB en 2000 frente al 2,1 por ciento de 1999, fundamentalmente a causa de la subida del precio del petróleo y de la depreciación del euro, que provocaron un deterioro de 3 puntos porcentuales en la relación real de intercambio (Cuadro 3). La subida de la factura del petróleo, que ascendió a casi un 1½ por ciento del PIB, fue responsable de más del 80 por ciento del aumento del déficit comercial entre 1999 y 2000 en términos de Aduanas. Con una demanda menos pujante, las importaciones crecieron algo menos rápidamente que en 1999, pero aun así aumentaron más de un 10 por ciento de media en 2000. El superávit de la cuenta del turismo, más elevado, limitó el deterioro de la balanza por cuenta corriente. No obstante, hubo una cierta ralentización en el crecimiento de los ingresos netos por turismo en comparación con años anteriores, a causa de una mayor competencia por parte de otros países. Los precios del turismo aumentaron con relativa rapidez en 2000, lo que erosionó hasta cierto punto la competitividad del sector.

La competitividad vía precios de la exportación tan sólo experimentó una leve mejora en 2000 (alrededor del 1 por ciento), pese a la acusada depreciación del euro (Gráfico 5, parte A). La ganancia en competitividad fue muy escasa comparada con la de los fabricantes alemanes y franceses (5 a 7 por ciento). La marcada mejora (9 puntos porcentuales) de los precios relativos de exportación de España con respecto a países no pertenecientes a la zona del euro se vio prácticamente contrarrestada por un ligero deterioro (por debajo de 1 punto) con respecto a los competidores que sí pertenecen a la zona del euro<sup>6</sup>. En cuanto a nivel de precios, sin embargo, las exportaciones españolas siguen siendo bastante competitivas con relación a la media europea, pese a haber perdido cierto terreno en los últimos años. De hecho, España sólo ha aumentado marginalmente su cuota de mercado de exportación durante los últimos años (Gráfico 5, parte B). Esta evolución menos favorable puede reflejar también un giro en el proceso de internacionalización de la economía. Mientras que antes la fuerza impulsora era la rápida expansión del comercio exterior, desde 1997 se ha producido un incremento significativo de la inversión directa de España en el exterior, que ha superado ahora a la inversión directa extranjera en España. En 1999 y 2000, la media de

Cuadro 3. **Balanza de pagos**  
En millones de euros

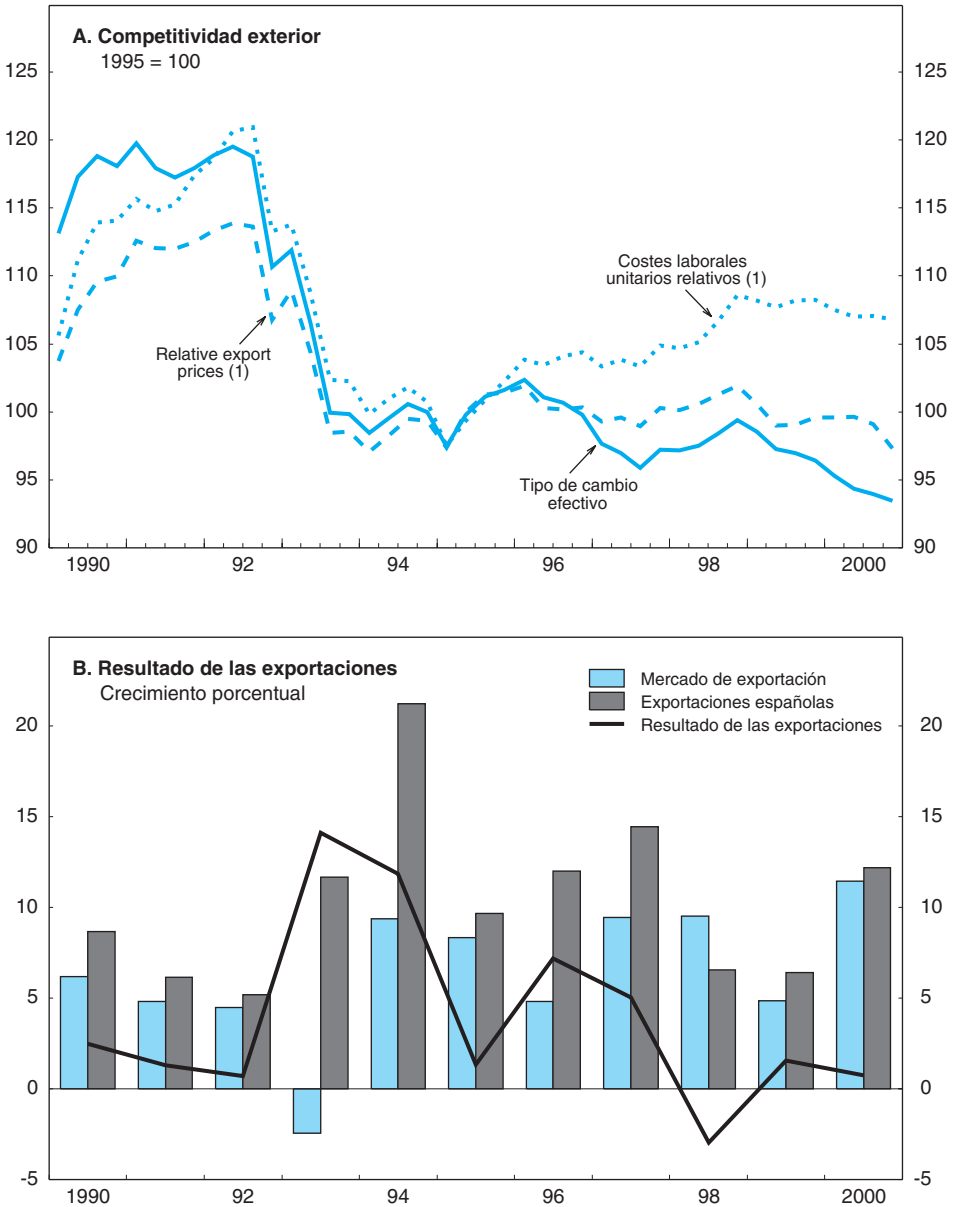
	1997	1998	1999	2000
<b>Saldo comercial</b>	-11.802	-18.480	-28.585	-35.643
(en % del PIB)	-2,4	-3,5	-5,1	-5,9
Servicios (excluido turismo)	-2.112	-2.689	-3.726	-3.526
Turismo	19.695	22.315	25.250	27.743
Saldo neto de rentas	-5.949	-6.751	-8.904	-9.055
Saldo neto de transferencias corrientes	2.408	3.006	2.853	1.523
<b>Saldo cuenta corriente</b>	2.240	-2.598	-13.112	-18.959
(en porcentaje del PIB)	0,5	-0,5	-2,3	-3,1
<b>Saldo cuenta de capital</b>	5.609	5.680	6.552	5.217
<b>Cuenta financiera (variación neta) (1)</b>	-2.783	-105	11.242	21.509
Activos (variación neta)	37.299	67.162	84.368	136.698
Inversiones de España en el exterior				
Directas	11.041	17.002	39.501	58.303
De cartera y derivados financieros	14.407	41.521	43.816	62.960
Otras inversiones (2) y activos de reserva	11.850	8.639	1.051	15.435
Pasivos (variación neta)	34.516	67.057	95.609	158.207
Inversiones extranjeras en España				
Directas (3)	5.621	10.592	14.791	39.742
De cartera (4)	11.067	15.400	42.688	62.212
Otras inversiones (2)	17.828	41.065	38.130	56.253
<b>Errores y omisiones (netos)</b>	-5.066	-2.977	-4.682	-7.768
<i>Pro memoria:</i>				
Relación real de intercambio, bienes y servicios (variación porcentual)	-0,1	0,9	-0,1	-3,0
En porcentaje del PIB:				
Inversiones extranjeras directas en España	1,1	2,0	2,6	6,6
Inversiones directas en el exterior	2,2	3,2	7,0	9,6
Inversiones directas netas	1,1	1,2	4,4	3,1

1. Las variaciones en activos y pasivos financieros son en términos netos. Los derivados financieros han sido incluidos en las variaciones de activos financieros, aunque se calculan como el saldo entre activos menos pasivos.
2. Fundamentalmente, operaciones de préstamos, depósitos y reposiciones.
3. No incluye inversiones directas en acciones que cotizan en Bolsa, pero incluye inversiones en acciones que no cotizan en Bolsa.
4. Incluye inversiones directas en acciones que cotizan en Bolsa, pero no incluye inversiones en acciones que no cotizan en Bolsa.

Fuente: Banco de España y OCDE.

la inversión directa en el exterior, principalmente dirigida hacia Latinoamérica, representó más del  $8\frac{1}{4}$  por ciento anual del PIB, comparada con un  $2\frac{3}{4}$  por ciento en 1997-98 (Cuadro 3). Si se tienen en cuenta las entradas de inversiones extranjeras, las salidas netas de capital representaron más del  $3\frac{3}{4}$  por ciento del PIB en promedio en los dos últimos años, en comparación con un 1 por ciento aproximadamente en 1997 y 1998.

Gráfico 5. Indicadores de la competitividad y resultados de las exportaciones

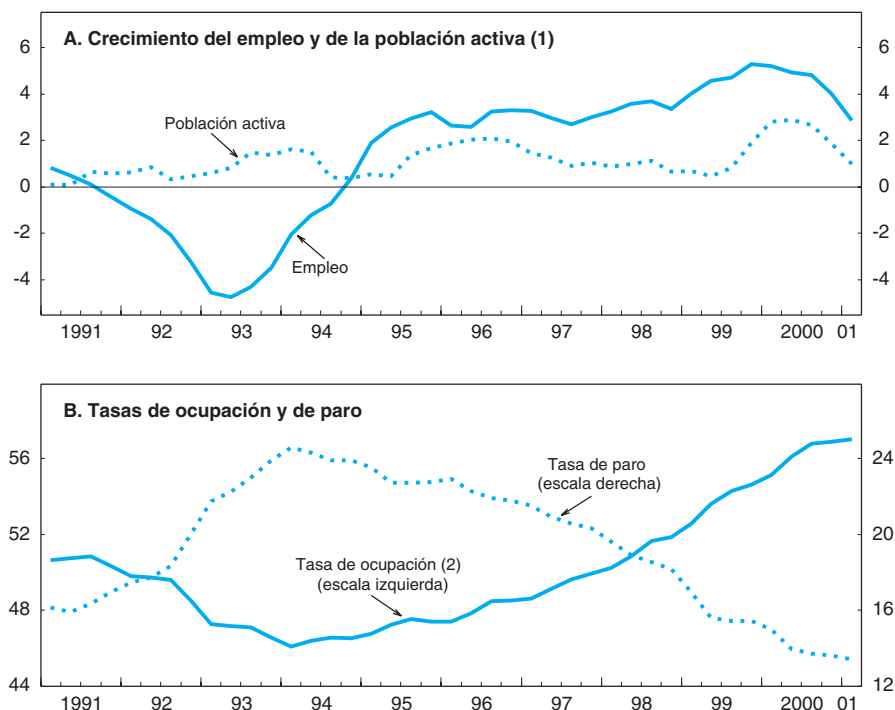


1. Industria.  
Fuente: Secretariado de la OCDE.

### El crecimiento del empleo sigue su buena marcha, aunque a un ritmo algo más lento

El crecimiento del empleo siguió siendo notable en 2000, ampliando los positivos resultados registrados desde 1997. Alcanzó una media del 4,2 por ciento tras la corrección de los cambios estadísticos introducidos el año pasado (Gráfico 6 y Recuadro 1). Aunque la tasa de creación de empleo perdió cierto ímpetu a lo largo del año<sup>7</sup>, se crearon 491.000 puestos de trabajo entre el último trimestre de 1999 y el último de 2000. A principios de 2001, el empleo aumentó un 2,8 por ciento en el primer trimestre (en tasas interanuales). Como en el pasado, la creación de empleo fue especialmente intensa en el sector de la construcción. De estos nuevos puestos de trabajo, más fueron a parar a mujeres que a hombres, a mayores de 55 años y a jóvenes que a personas pertenecientes a otros grupos de edad. Los factores que sostuvieron la creación de empleo fueron el favorable clima empresarial, la

Gráfico 6. **Empleo y desempleo: principales características**  
En tanto por ciento



1. Ajustados estacionalmente: crecimiento sobre el mismo trimestre del año anterior.

2. Ocupados en porcentaje de la población entre 16 y 64 años.

Fuente: INE, Ministerio de Economía y Secretariado de la OCDE.

### Recuadro I. Cambios recientes y futuros de la metodología de la encuesta de población activa

Se han realizado varios cambios en las estadísticas de empleo y desempleo de la encuesta de población activa desde 1995. El objetivo de estos cambios consistía en actualizar la muestra para hacerla más representativa y en conseguir que los métodos para medir el paro estuviesen más en consonancia con los de Eurostat. Dichos cambios continuaron en 2000 y está prevista la introducción de una serie de modificaciones adicionales a principios de 2002, que se exponen a continuación.

Durante el primer trimestre de 2000 se actualizó parte de la muestra de la encuesta (el 4 por ciento) para hacerla más representativa de la distribución de la población a escala nacional. Al igual que en la última actualización de 1995-96, este cambio permitió obtener una imagen más exacta de la evolución del empleo en las zonas urbanas. A consecuencia de lo anterior, el empleo registrado se incrementó en 77.500 personas (principalmente asalariados con contratos indefinidos), y la tasa de actividad aumentó en 0,26 puntos porcentuales. El número de parados y la tasa de paro sólo se vieron afectados de forma marginal.

Se producirán tres cambios fundamentales en las estadísticas de empleo en 2002:

- En primer lugar, cambiará la forma de contabilizar el número de parados, para adaptarla a las normas Eurostat. Así pues, para que alguien pueda ser contabilizado como parado, tendrá que demostrar que ha estado buscando trabajo activamente. Más en concreto, la persona tendrá que cumplir dos condiciones: *a)* tendrá que haber estado en contacto con la oficina de empleo (INEM) a lo largo de las cuatro semanas anteriores (en la actualidad sólo tiene que estar en contacto cada tres meses); *b)* tendrá que haber tomado medidas para encontrar un puesto de trabajo (el contacto con la oficina de empleo por razones administrativas no se considerará válido salvo cuando se trate de una persona que se ha inscrito en busca de su primer puesto de trabajo).
- En segundo lugar, se utilizarán nuevas proyecciones de población para tener en cuenta el reciente aumento de la población inmigrante, de manera que la población de referencia será mayor;
- Se aplicará un nuevo ajuste (reponderación) para compensar la infrarepresentación en la muestra de las respuestas correspondientes a los grupos de edad de 25 a 40 años.
- El impacto de estos tres cambios sobre las estadísticas de empleo y desempleo resulta difícil de evaluar. En 2001 se llevará a cabo una encuesta paralela, lo que permitirá cuantificar dicho impacto a principios de 2002.

El cambio más significativo de los tres es la nueva definición de desempleo. Según el Instituto Nacional de Estadística, el número de personas afectadas por este cambio, que actualmente se contabilizan como desempleados únicamente porque están inscritos en el INEM, será de 700.000 como máximo. Sólo habrá algunos que no encajen con la nueva definición de desempleo. Si la mitad de dicha población quedara excluida de las estadísticas, la tasa de paro descendería en  $2\frac{1}{4}$  puntos porcentuales. El empleo no se verá afectado y aumentará el número de personas inactivas. La utilización de las nuevas proyecciones de población debería aumentar el número de ocupados, así como el de personas paradas e inactivas, pero no tendría que afectar a las tasas de actividad y de paro. Por último, se espera que la reponderación aumente la tasa de ocupación y de actividad.

continuidad de la moderación salarial y el impacto aún perceptible de la reforma del mercado de trabajo de 1997. Sin embargo, los efectos de dicha reforma, que regula, entre otras disposiciones, la contratación fija de jóvenes y personas mayores y de desempleados de larga duración, dieron muestras de agotamiento. El número de contratos subvencionados descendió en 2000, tras el pronunciado aumento registrado entre 1997 y 1999, debido en parte a que disminuyó la cuantía de reducción aplicable a las cotizaciones a la Seguridad Social por dichos trabajadores (véase el Capítulo II para una explicación más detallada)<sup>8</sup>. Aunque el número de puestos de trabajo fijos aumentó más rápidamente que el de temporales, la proporción de estos últimos en el total de empleo tan sólo se redujo ligeramente: a principios de 2001 ascendía a un 31,5 por ciento, cifra que está únicamente 2 puntos porcentuales por debajo de la correspondiente a 1997 y que es el doble de la media europea<sup>9</sup>. La proporción del empleo a tiempo parcial, que ascendió al 8,2 por ciento, no ha aumentado desde 1997 y sigue siendo inferior a la media de la OCDE.

El crecimiento de la población activa ascendió al 2,0 por ciento en 2000, duplicando la tasa registrada de 1997 a 1999. Este incremento puede atribuirse principalmente al repunte de las tasas de actividad de las mujeres de edades comprendidas entre los 25 y los 54 años y de las personas de más de 55 años, cuyas perspectivas de empleo han mejorado. Este aumento de tasas de actividad frenó el descenso del paro: la tasa de paro, que alcanzó el 13,6 por ciento en el cuarto trimestre de 2000, descendió en 1,8 puntos porcentuales a lo largo del año, frente a los 2,8 puntos porcentuales del año anterior. La tasa de desempleo continuó su descenso a primeros de 2001, alcanzando un 13,4 por ciento en el primer trimestre. La ralentización de la creación de empleo a principios de año se vio compensada por un crecimiento más débil de la población activa, que se cifró en un 1,0 por ciento en tasa interanual en el primer trimestre de 2001. El descenso del paro se debilitó de forma constante durante todo el año 2000 y a principios de 2001<sup>10</sup> y la tasa de paro sigue siendo apreciablemente más elevada que la media de la OCDE. Pero parte de la diferencia, que ascendió a 8 puntos porcentuales en 2000, refleja una disparidad de definiciones que debería corregirse en la próxima revisión de la encuesta de población activa prevista para principios de 2002 (Recuadro 1). Al igual que en años anteriores, la reducción del número de parados benefició mayoritariamente a los trabajadores en situación más precaria, con experiencia laboral escasa o desfasada y a menudo con un limitado nivel de formación. En 2000, la reducción del desempleo fue dos veces más pronunciada en el caso de las personas en busca de su primer puesto de trabajo y los parados de larga duración que para los demás trabajadores. La proporción de parados de larga duración con respecto al desempleo total disminuyó del 55,6 por ciento de finales de 1997 al 47,8 por ciento en el primer trimestre de 2001. Durante dicho período, el descenso del número de parados, que alcanzó una media del 31 por ciento, fue casi del 40 por

ciento entre aquéllos que no habían completado sus estudios primarios y en torno al 27 por ciento entre las personas con estudios secundarios o educación superior. Por otra parte, un 61 por ciento de aquéllos que salieron del paro durante dicho período pertenecían a la categoría de personas con estudios secundarios o educación superior<sup>11</sup>.

El crecimiento de la productividad ha seguido siendo débil. Aunque las ganancias de productividad pueden estar subestimadas hasta cierto punto a causa de problemas de medición<sup>12</sup>, es evidente que se han ralentizado de forma significativa desde mediados de los 90 con la mejora de la situación del empleo<sup>13</sup>. Esta tendencia, que también se ha manifestado en otros países europeos, ha sido particularmente acusada en España, pese a su continuado potencial de convergencia de la productividad con respecto a sus principales socios comerciales (Cuadro 4). La entrada de los trabajadores menos productivos en el proceso de producción, y además en sectores que han sido tradicionalmente de baja productividad, podría aparecer como la gran responsable de este fenómeno<sup>14</sup>. Aunque la reforma del mercado de trabajo ha posibilitado una pujante creación de empleo, ésta se ha obtenido a costa de desacelerar la productividad. De hecho no hay signos claros de que se haya incrementado el crecimiento potencial de la economía en los últimos años, pese a las reformas que han reducido el paro estructural y han elevado la tasa de ocupación (Cuadro 5 y Recuadro 2). Es probable que este período de bajo creci-

Cuadro 4. **Crecimiento de la productividad del trabajo**

Producto por empleado

	Crecimiento medio por período			Variación (puntos) (b-a)
	1987-2000	1987-1994 (a)	1994-2000 (b)	
<b>España</b>	1,6	2,3	0,8	-1,5
Belgica	1,8	1,9	1,7	-0,2
Finlandia	2,7	2,8	2,7	-0,1
Francia	1,6	1,8	1,3	-0,5
Alemania (1)	1,6	2,0	1,2	-0,8
Irlanda	3,6	3,4	3,8	0,5
Italia	1,7	2,0	1,4	-0,6
Holanda	1,3	1,7	0,9	-0,8
Reino Unido	1,5	1,6	1,5	-0,1
Área del euro (1)	1,6	1,9	1,2	-0,7
Estados Unidos	1,5	1,1	1,9	0,8
Japón	1,7	1,9	1,4	-0,5
OCDE	1,7	1,7	1,7	0,1

1. Alemania Occidental hasta 1991 inclusive.

Fuente: OCDE.



Cuadro 5. **Crecimiento potencial**  
Variación porcentual

	1985-2000	1985-1994	1994-2000	Output gap (nivel) en 2000
Estimación de la OCDE	2,9	2,9	2,8	0,3
<i>De la cual, contribución de:</i>				
Stock de capital	1,0	1,1	1,0	..
Eficiencia tendencial del trabajo	1,1	1,2	0,9	..
Empleo potencial	0,8	0,7	1,0	..
<i>Del cual:</i>				
Población en edad de trabajar	0,5	0,6	0,3	..
Tasa de actividad tendencial	0,4	0,3	0,5	..
Paro estructural	-0,1	-0,3	0,2	..
<i>Pro Memoria:</i>				
Estimación del FMI	2,9	2,9	3,0	0,5
Estimación de la CE	2,9	2,8	3,2	0,8
	1986	1995	2000	
Estimación de la NAIRU (1) por la OCDE	15,0	16,5	14,2	

1. Tasa de paro no aceleradora de la inflación.

Fuente: OCDE; FMI (2000), *World Economic Outlook*; Comisión Europea.

### Recuadro 2. ¿Cuál es el crecimiento potencial de la economía española?

Desde 1997, la media del crecimiento ha sido superior el 4 por ciento. Dados los importantes cambios que se han producido en la economía desde mediados de los 90, conviene evaluar hasta qué punto esta expansión refleja una recuperación cíclica tras la profunda recesión de 1992-93 o un incremento del crecimiento potencial. El crecimiento español de los últimos años, que se ha visto acompañado por la creación de un gran número de puestos de trabajo y un bajo crecimiento de la productividad, depende del mantenimiento de una estricta moderación salarial. Por tanto, conviene cerciorarse de que la demanda no imponga excesivas presiones sobre la capacidad productiva, ya que esto haría peligrar el crecimiento. Más en concreto, es necesario adoptar un diseño de política macroeconómica que se adecúe a la posición cíclica de España.

Desgraciadamente, no es posible observar el crecimiento potencial y todas las estimaciones de este tipo deben ser interpretadas con cautela. Existen varios métodos de estimación, con sus respectivas ventajas y desventajas: técnicas puramente estadísticas de suavización de series temporales o enfoques de índole más económica que utilizan funciones de producción cuyos determinantes (empleo potencial, capital y productividad total de los factores y del capital) se estiman mediante diversos métodos semi-estructurales o estadísticos. La OCDE emplea este segundo tipo de enfoque, que permite identificar mejor los distintos determinantes de la oferta potencial y el nivel de producción compatible con un crecimiento no inflacionista.

Las estimaciones del crecimiento potencial en el período reciente difieren y están sujetas a un alto grado de incertidumbre. Las estimaciones obtenidas por métodos puramente estadísticos, como el filtro Hodrick-Prescott (HP) utilizado por la Comisión, podrían dar lugar a resultados diferentes de los enfoques que emplean una función de producción (OCDE) dependiendo del perfil cíclico<sup>1</sup>. No obstante, es necesario manejar con cuidado

**Recuadro 2. ¿Cuál es el crecimiento potencial de la economía española? (continuación)**

las estimaciones que se derivan de técnicas puramente estadísticas, como el filtro HP, ya que tienden a verse afectadas por un significativo sesgo de fin de período que, en el caso de España, resulta ser positivo a causa del pujante crecimiento de los últimos años. Por esta razón hay que interpretarlos con gran cautela por lo que a la evolución más reciente se refiere. Por otra parte, las funciones de producción también suelen tener un sesgo retrospectivo a causa de la forma en que se estiman los parámetros. Estos métodos presentan dificultades a la hora de captar los cambios estructurales recientes.

Los resultados de dichas estimaciones se presentan en el Cuadro 5. En él se muestra que el crecimiento potencial de la economía ha sido prácticamente equivalente al 3 por ciento del PIB desde 1986, año en que España se adhirió a la Unión Europea. Sin embargo, no se ha producido ninguna aceleración a partir de 1995 con respecto al período 1985-94<sup>2</sup>. Dado el pujante crecimiento de los últimos años, todas las estimaciones (OCDE, FMI, Comisión Europea) coinciden en la existencia de un output gap positivo en 2000, aunque difieren en cuanto a la magnitud de éste.

La estimación del crecimiento potencial realizada por la OCDE tiene en cuenta los distintos factores que han influido en las condiciones de la oferta dentro de la economía a lo largo de los últimos años. El primero de dichos factores es la reforma del mercado de trabajo, que ha reducido el desempleo estructural o NAIRU de un 16 $\frac{1}{4}$  por ciento en 1995 a un 14 $\frac{1}{4}$  por ciento en 2000 (OCDE, 2000), y ha provocado una tendencia ascendente en la tasa de actividad. Ambos elementos han servido para aumentar la oferta potencial de mano de obra durante el período 1995-2000. Esta tendencia positiva, sin embargo, se vio parcialmente contrarrestada por un crecimiento más lento de la población en edad de trabajar debido al proceso de envejecimiento de la población, aun considerando el reciente incremento de la inmigración. Pese al aumento de la inversión desde 1995, se estima que la contribución de dicho incremento del stock de capital al crecimiento potencial sólo ha variado levemente a lo largo del período 1985-2000<sup>3</sup>. En contraste, la ralentización de la eficiencia laboral ha restringido el aumento del potencial.

Según la estimación de la OCDE, el crecimiento potencial de la producción podría mantenerse ligeramente por debajo del 3 por ciento en los próximos años. Dicha estimación, basada en el supuesto de un descenso continuado del paro estructural hasta alcanzar un 12 por ciento aproximadamente en 2005, incorpora un crecimiento ligeramente más fuerte de la tendencia de la eficiencia de la mano de obra. Es inferior al supuesto de crecimiento del 3 $\frac{1}{4}$  por ciento adoptado por las autoridades en su nuevo Programa de Estabilidad para 2000-04.

1. La Comisión utiliza dos formas de medir el output gap. Además del filtro HP, que se emplea principalmente con el propósito de calcular los saldos presupuestarios estructurales, también lleva a cabo una medición del crecimiento potencial basada en una función de producción como las que se utilizan en el modelo macroeconómico QUEST II y de ahí deriva una medida de output gap. Las estimaciones del output gap para España en el año 2000 son de 0,9 por ciento según HP y de 1,2 por ciento según el enfoque de función de producción (Comisión Europea, 2001).
2. El análisis de Balmaseda *et al.* (2000) también llega a la conclusión de que, a diferencia de Estados Unidos, España no se benefició de un impacto permanente sobre la oferta durante el período más reciente. Este análisis, que se basa en la estimación de un modelo VAR, muestra que las fuentes de variación en el PIB fueron en su mayoría impactos temporales.
3. La estimación del stock de capital a partir de series de datos de inversión, que tengan en cuenta programas informáticos de conformidad con la metodología SEC95 (Sistema Europeo de Contabilidad), se basa en el supuesto de una vida media más corta (con el consiguiente aumento de la tasa de depreciación del capital) durante este último período. Esta estimación, que realiza la OCDE para todos los estados miembros de la OCDE, sólo tiene un ligero efecto sobre la estimación final del crecimiento potencial: si en realidad el stock de capital hubiera crecido más rápidamente, eso significaría que el incremento de la productividad del capital y, por ende, de la productividad total de los factores, sería menor.

miento de la productividad sea pasajero, dados los recientes esfuerzos en las reformas estructurales. Por otra parte, no hay ningún indicio de que esta situación esté tocando a su fin. Lo que implica que será de crucial importancia mantener la moderación salarial, a fin de no dañar la competitividad de la economía.

### ***Se ha acelerado la inflación con la subida del precio del petróleo y la aparición de cuellos de botella***

La subida de los costes laborales ha elevado los precios de producción. Esto se indica en el Cuadro 6, donde se presenta un desglose de la inflación (medida por el deflactor del PIB) desde 1995 en costes laborales, impuestos indirectos y beneficios de sociedades en España y la zona del euro<sup>15</sup>. La remuneración nominal por asalariado aumentó de forma más pronunciada en 2000, en parte a causa del progresivo tensionamiento del mercado de trabajo. Aunque la tasa media de desempleo sigue siendo alta, fue de hecho relativamente baja en algunas regiones (alrededor del 6 por ciento en Navarra y Baleares, y del 7 por ciento en Aragón y La Rioja). En agricultura, turismo y construcción ha habido ocasionalmente escasez de mano de obra, pero ésta se solventó fundamentalmente recurriendo en mayor medida a la inmigración. Por otra parte, ha resultado difícil satisfacer la demanda de trabajo en actividades relacionadas con las nuevas tecnologías. Además, las encuestas indican que los desempleados están menos dispuestos que antes a aceptar un cambio de lugar de residencia o un puesto de trabajo de menor cualificación para conseguir empleo. El hecho de que los convenios salariales incluyan cláusulas de indexación es otra razón para que la subida de los salarios haya sido más acentuada en 2000. Cada vez hay más convenios colectivos que estipulan cláusulas de salvaguarda si se superan las previsiones de inflación. Ésta es la consecuencia de las desagradables sorpresas deparadas por los precios en los dos últimos años y de la interrupción del descenso de la inflación que afectó negativamente a las expectativas de los agentes sociales<sup>16</sup>. Dichas cláusulas de salvaguarda se activaron en 2000 y volverán a activarse en 2001. Por tanto, la aceleración de los aumentos salariales negociados en convenios que se produjo entre 1999 y 2000 continuó a principios de 2001<sup>17</sup>. Haciendo balance, dado el débil crecimiento de la productividad, a consecuencia de lo anterior se ha producido una subida de los costes laborales, que ha repercutido en los precios de la producción (Cuadro 6, Parte A). Los beneficios de las empresas, por otro lado, se han visto aún más afectados a causa del aumento de la fiscalidad indirecta neta en 1999 y 2000, en consonancia con la buena marcha de los ingresos recaudados a través de este tipo de impuestos.

El aumento del índice de precios al consumo (IPC) continuó acelerándose a lo largo de todo el año 2000, alcanzando un 4,0 por ciento (interanual) en diciembre, en comparación con un 2,9 por ciento un año antes y un 1,4 por ciento en diciembre de 1998. La subida del precio del petróleo es parcialmente responsable de ello (Gráfico 7). La depreciación del euro en 2000, que provocó un aumento de los pre-

Cuadro 6. **Descomposición de la inflación: comparación entre España y la eurozona**  
Variación porcentual

	Media 1994-98	1999	2000
<b>A. España</b>			
Deflactor del PIB (1)	3,2	2,9	3,5
Costes laborales (2)	2,9	3,4	4,1
Salarios	3,3	3,0	4,2
Productividad	0,8	0,4	0,8
Tasa de asalarización (3)	0,4	0,7	0,7
Impuestos indirectos netos	5,2	0,8	4,2
Beneficios	3,2	0,8	2,4
Salarios reales	0,1	0,6	0,6
<b>B. Eurozona</b>			
Deflactor del PIB (1)	2,1	1,2	1,2
Costes laborales (2)	1,2	1,4	1,2
Salarios	2,4	1,7	2,0
Productividad	1,3	0,8	1,2
Tasa de asalarización (3)	0,1	0,5	0,3
Impuestos indirectos netos	4,6	4,0	0,4
Beneficios	2,6	0,1	1,6
Salarios reales	0,2	0,6	-0,1
<b>C. Diferencia</b>			
Deflactor del PIB (1)	1,1	1,7	2,2
Costes laborales (2)	1,7	1,9	3,0
Salarios	0,9	1,3	2,2
Productividad	-0,5	-0,4	-0,4
Tasa de asalarización (3)	0,3	0,2	0,3
Impuestos indirectos netos	0,5	4,8	3,8
Beneficios	0,7	0,7	0,8
Salarios reales	0,0	0,0	0,7

1. La desagregación de la inflación (medida por el deflactor del PIB) se obtiene utilizando la siguiente identidad contable:

$$\frac{\text{PIB}}{\text{PIB en volumen}} = \frac{\text{Compensación total de los empleados}}{\text{PIB en volumen}} + \frac{\text{Impuestos indirectos netos}}{\text{PIB en volumen}} + \frac{\text{Beneficios}}{\text{PIB en volumen}}$$

El primer elemento representa el coste total del trabajo en la economía, el segundo representa el coste ligado a los impuestos indirectos netos y el último término residual de la identidad representa la contribución de los beneficios y de otros ingresos.

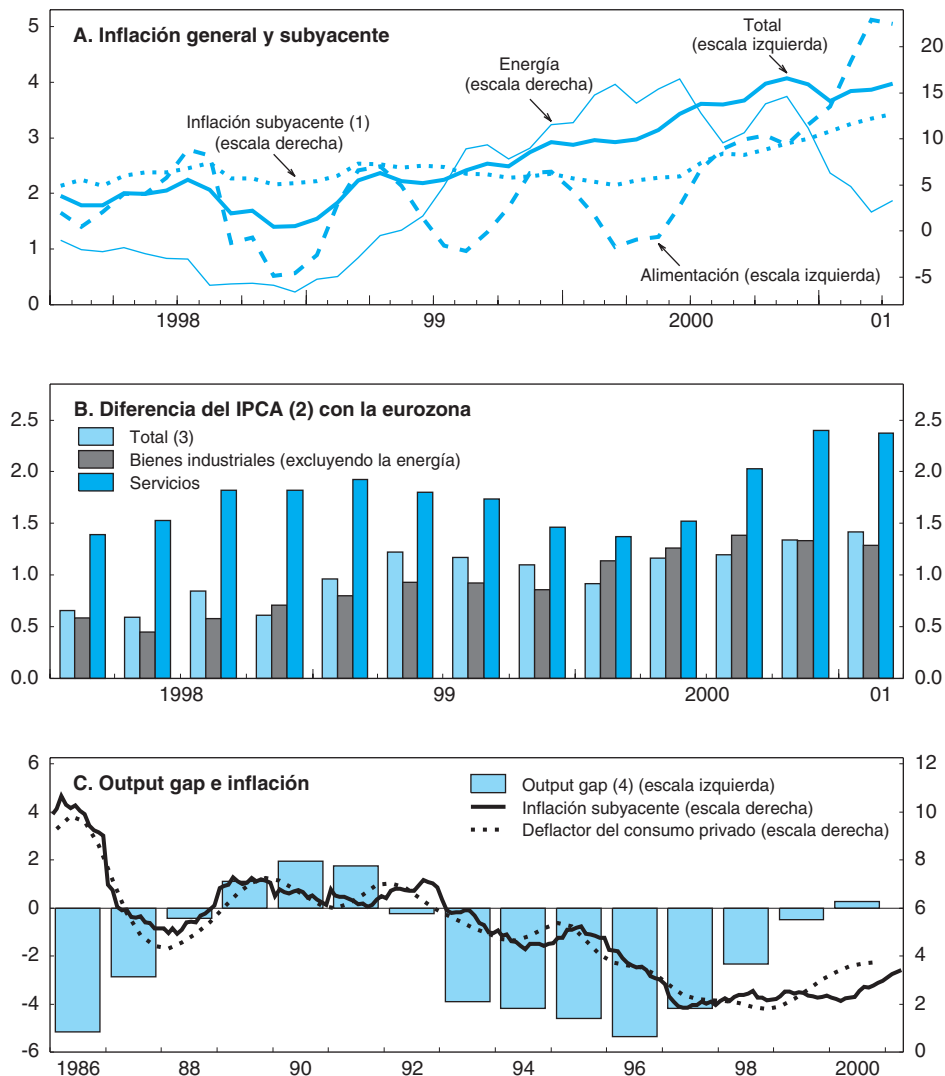
2. Salarios menos productividad más la relación de empleados.

3. Relación de empleados respecto del empleo total.

Fuente: Cálculos de la OCDE, a partir de la Contabilidad Nacional.

cios a la importación, fue otro factor añadido, al igual que algunos acontecimientos especiales como el incremento de los precios de ciertos productos alimenticios (carne de cerdo, aves de corral). Según las estimaciones oficiales, la combinación de esta serie de factores hizo aumentar la inflación 1½ punto porcentual en 2000, y

Gráfico 7. Precios al consumo  
Variación porcentual



1. Excluyendo los alimentos frescos y la energía.
2. IPCA: Índice de Precios de Bienes al Consumo Armonizado.
3. Incluyendo los alimentos frescos y la energía; en 2000, la inflación en estos sectores se comportó relativamente mejor en España que en la zona del euro.
4. En porcentaje del PIB potencial.

Fuente: INE, Ministerio de Economía, Eurostat y Secretariado de la OCDE.

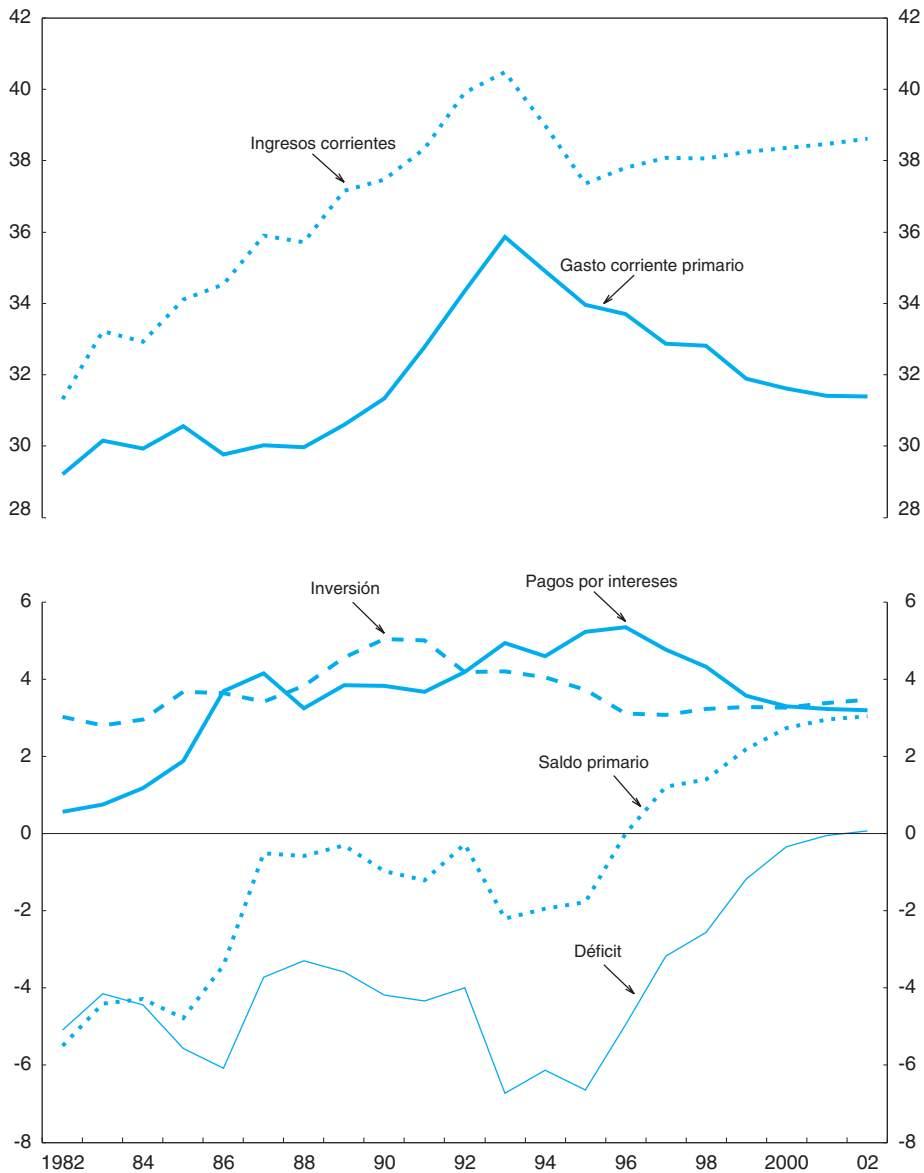
es la principal razón del desbordamiento del objetivo de inflación del 2 por ciento fijado para diciembre del año pasado. Pese a la reciente distensión de los precios de la energía y a un euro algo más fuerte, la inflación seguía rondando el 4 por ciento en abril de 2001. El incremento de la inflación no se debe únicamente a los factores especiales mencionados anteriormente. También refleja la aparición de cuellos de botella y la subida de los costes laborales unitarios. La inflación subyacente, que se había estabilizado en torno al 2¼ por ciento desde 1998, se aceleró a partir del segundo trimestre de 2000 y alcanzó un 3,4 por ciento en abril de 2001. La utilización de la capacidad en la industria en 2000 volvió a situarse a un nivel semejante al de 1989-90, cuando se agotó el proceso de descenso de la inflación que había comenzado a finales de los 70. La medición del output gap realizada por la OCDE tiende a confirmar este extremo.

El diferencial de inflación entre España y el resto de la zona del euro se ha ido ampliando desde 1998 y en el primer trimestre de 2001 hasta situarse entre 1¼ y 2½ puntos según diversos indicadores: inflación general, subyacente y de precios industriales (Gráfico 7). Dado que el crecimiento de la productividad es inferior al de otros países de la zona del euro, esta ampliación del diferencial no puede justificarse por la convergencia de la economía con sus vecinos europeos<sup>18</sup> (modelo Balassa-Samuelson, véase Blanchard, 2001). Efectivamente, el creciente diferencial de inflación entre España y el resto de la zona del euro se debe a diferencias en la evolución de los costes laborales (Cuadro 6, Parte C). El crecimiento de los salarios reales entre 1998 y 2000 fue medio punto porcentual anual más elevado en España que la media de la zona del euro, mientras que el crecimiento de la productividad fue prácticamente medio punto porcentual inferior. Por otra parte, en 1999 y 2000 los impuestos indirectos netos y los beneficios empresariales aumentaron más rápidamente en España que en el resto de la zona del euro. Un análisis pormenorizado de la evolución del índice de precios de consumo desde 1996 también muestra que los precios en ciertos sectores (telefonía, transporte aéreo de pasajeros y mercancías) aumentó más acusadamente que en otros países de la UE (Alonso *et al.*, 2001). Esto puede reflejar en parte un problema de medición del IPC, aunque eso es algo que también puede darse en cualquier otro lugar. El método de cálculo del índice de precios se modificó en enero de 2001 para corregir algunas de sus imperfecciones y volverá a revisarse a principios de 2002 (Anexo I).

### **La política macroeconómica de apoyo al crecimiento ha generado tensiones en la economía**

Tras la entrada de España en la unión monetaria, el principal objetivo de la política económica fue mantener y prolongar la actual fase de expansión, a fin de que el empleo siguiera creciendo rápidamente y se acelerase el proceso de convergencia real con los demás países de la UE. En este contexto, la política fiscal se centró en continuar la reducción del déficit público hasta su eliminación definitiva

Gráfico 8. Presupuesto de las Administraciones Públicas (1)  
En porcentaje del PIB

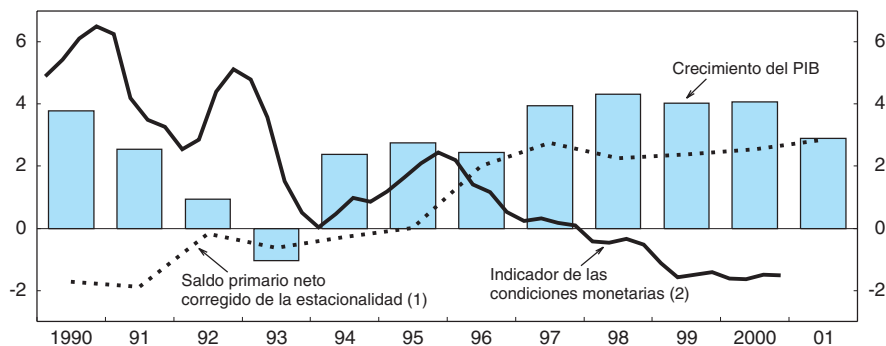


1. Todas las series están ajustadas estacionalmente, excepto los pagos por intereses y la inversión. Para 2001-2002, son proyecciones de la OCDE.

Fuente: INE, OCDE, Contabilidad Nacional y Secretariado de la OCDE.

(Gráfico 8). Las autoridades consideraron que así se abriría camino a recortes fiscales adicionales en el futuro para estimular la oferta y aumentar el margen de maniobra de la política presupuestaria para contrarrestar choques adversos. El déficit de las Administraciones Públicas se redujo de un 3¼ por ciento del PIB en 1997 a un cuarto de punto porcentual en 2000 y debería conseguirse un presupuesto equilibrado en 2001, un año antes de la fecha fijada como objetivo en el anterior Programa de Estabilidad. Este progreso se debe a factores tanto cíclicos como estructurales<sup>19</sup>. La pequeña mejora del saldo estructural primario a lo largo de los últimos años indica un ligero endurecimiento del diseño de la política fiscal (Gráfico 9).

Gráfico 9. El signo de la política macroeconómica  
En porcentaje



1. En porcentaje del producto potencial.

2. El indicador de las condiciones monetarias se calcula como la media ponderada del tipo de interés real a corto y largo plazo y el tipo de cambio efectivo real (a partir de los costes laborales unitarios en la industria). La variable del tipo de interés tiene un coeficiente unitario, mientras que el coeficiente del tipo de cambio es la ratio de la exportación respecto del PIB.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

Al mismo tiempo, las condiciones monetarias, fijadas a nivel de la zona del euro, han sido muy relajadas para un país con tasas de crecimiento e inflación superiores a la media de la zona del euro. El crecimiento del crédito ha seguido siendo rápido y los tipos de interés reales siguen siendo bajos. El resultado ha sido un acusado aumento de la inversión de las empresas y las familias, cuya tasa de ahorro ha descendido. Con un crecimiento de la demanda superior al de la oferta, que en parte refleja un mayor nivel de endeudamiento del sector privado, la producción se situó ligeramente por encima del potencial en 2000. El alto nivel de utilización de la capacidad ha conllevado una subida de los costes laborales y de la inflación. Esta evolución ha sido más pronunciada en los sectores protegidos, sobre todo en la construcción, que en los sectores expuestos, donde los beneficios se han visto significativamente afectados a causa del incremento de la competen-



cia. La actual ralentización de la actividad puede que no baste para reducir las presiones inflacionistas. Si esta tendencia continúa restringirá el crecimiento del empleo y podrá llegar a afectar a la fortaleza del crecimiento que España ha experimentado en los últimos años.

### **La reducción del déficit desde 1997 es atribuible a factores cíclicos y estructurales**

El déficit de las Administraciones Públicas cayó en casi 3 puntos porcentuales del PIB entre 1997 y 2000, con resultados sistemáticamente mejores que los objetivos fijados (Cuadro 7 y Gráfico 10, Parte A). También se hicieron esfuerzos por aumentar la transparencia y mejorar así la supervisión del proceso presupuestario. Esto ha permitido ejercer un control relativamente eficaz del gasto primario<sup>20</sup>. Las autoridades también se han beneficiado de unas condiciones económicas más favorables de lo esperado. Entre 1997 y 2000 los supuestos de crecimiento económico empleados para la fijación de los objetivos presupuestarios estuvieron de media más de medio punto porcentual anual por debajo de los resultados finales. La reducción del déficit público fue más acentuada que la media de la zona del euro<sup>21</sup>, la relación deuda bruta-PIB disminuyó 7 puntos porcentuales entre 1996 y 2000 (hasta situarse en el 61 por ciento del PIB), comparada con un descenso de

**Cuadro 7. El proceso de consolidación fiscal**

En porcentaje del PIB potencial

	1995	1997	2000	2002 (1)	Variación en el período		
					1995-1997	1997-2000	2000-2002 (1)
<b>Capacidad neta de financiación</b>	-6,6	-3,2	-0,3	0,1	3,4	2,9	0,4
Efectos cíclicos	-2,0	-1,7	0,2	0,2	0,3	1,9	0,0
Pagos por intereses (2)	-4,6	-4,2	-3,1	-3,0	0,4	1,1	0,1
Saldo primario estructural	0,0	2,7	2,6	2,9	2,7	-0,1	0,3
<i>del cual:</i>							
Ingresos estructurales	37,0	37,6	38,1	38,4	0,6	0,5	0,3
Impuestos directos	10,2	10,5	10,5	10,6	0,3	0,0	0,1
Impuestos indirectos	10,3	10,6	11,6	11,7	0,3	1,0	0,1
Cotizaciones sociales	12,9	13,0	13,4	13,5	0,1	0,4	0,1
Otros ingresos	3,6	3,5	2,6	2,6	-0,1	-0,9	0,0
Gasto estructural	37,0	35,0	35,6	35,6	-2,0	0,6	0,0
Consumo	17,3	16,9	16,9	16,6	-0,4	0,0	-0,3
Inversión	3,6	3,0	3,3	3,5	-0,6	0,3	0,2
Gastos sociales	13,2	12,7	12,5	12,5	-0,5	-0,2	0,0
Otros gastos	2,9	2,4	2,9	3,0	-0,5	0,5	0,1

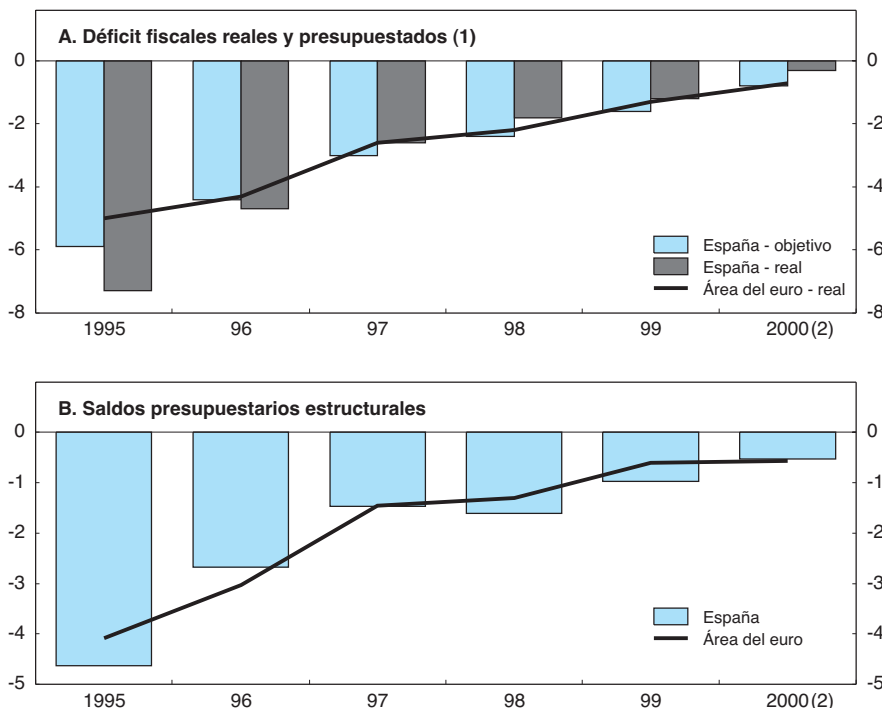
1. Previsiones de la OCDE.

2. La caída de los pagos por intereses puede ser incluida entre los factores estructurales dado que refleja la eliminación permanente de la prima de riesgo sobre los tipos de interés, gracias a las mejores condiciones económicas alcanzadas antes de la introducción del euro.

Fuente: OCDE.

Gráfico 10. **El déficit de las Administraciones Públicas y el saldo presupuestario estructural**

En porcentaje del PIB



1. SEC 79 para el período 1995-1998.

2. Excluyendo los ingresos por licencia de la UMTS.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

5 puntos porcentuales en la media de la zona del euro. Los buenos resultados presupuestarios se debieron en parte a factores cíclicos y a un menor pago de intereses, que tiene naturaleza estructural<sup>22</sup>. El saldo primario estructural también contribuyó en cierta medida. La mejora del déficit presupuestario estructural en España desde 1997 ha sido del mismo orden de magnitud que en otros países europeos (Gráfico 10, Parte B).

La ralentización de la consolidación fiscal que viene produciéndose desde 1998 refleja los límites alcanzados por las medidas adoptadas hasta la fecha para contener el gasto público. Según los cálculos de la OCDE, en los últimos años han aumentado los gastos estructurales primarios en relación al PIB, mientras que en 1996 y 1997 habían descendido (Cuadro 7). La relación entre consumo público y

PIB potencial se ha mantenido estable pese al mantenimiento de una serie de restricciones a la sustitución de funcionarios por causa de jubilación que llevaban varios años en vigor, aunque disminuyó en proporción del PIB real. Las administraciones autonómicas parecen tener dificultades para cumplir con dicha restricción. Esto quizás se deba a que disponen de mayores competencias a causa del proceso de descentralización, y han recurrido cada vez más al empleo temporal para cubrir sus necesidades de personal. Sin embargo, en comparación con otros países de la OCDE, ni el consumo público en porcentaje del PIB ni la proporción de empleo público en el total de empleo son elevados todavía<sup>23</sup>. La relación de la inversión pública respecto a la producción, que había descendido a principios de los 90, también aumentó ya que las autoridades dieron prioridad al desarrollo de las infraestructuras básicas<sup>24</sup>. Por último, la reducción de otros gastos en relación con el PIB, sobre todo de las transferencias sociales, se ha ralentizado desde 1998 a pesar del continuo descenso de la tasa de paro. El responsable en este caso ha sido, fundamentalmente, el crecimiento del gasto en pensiones. Las pensiones que están indexadas con la inflación han experimentado varios incrementos discrecionales, y las pensiones medias están aumentando más rápidamente que los salarios a causa de la forma especialmente generosa en que se fijan sus prestaciones (véase Capítulo III). El crecimiento del gasto primario se vio superado con creces por el crecimiento de los ingresos totales pese a los recortes realizados en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Las autoridades estiman el coste de dichos recortes en un 0,5 por ciento del PIB<sup>25</sup>. La tendencia favorable de la actividad y la reforma del IRPF de 1999 han acrecentado las bases de los distintos impuestos y cotizaciones. Durante los últimos años, la elasticidad de los ingresos fiscales respecto al PIB potencial ha sido especialmente elevada en el caso de los impuestos indirectos, mientras que el pronunciado aumento del número de cotizantes a la Seguridad Social ha impulsado el crecimiento de los ingresos<sup>26</sup>.

### **Los Presupuestos de 2000 y 2001**

En 2000, el déficit de las Administraciones Públicas disminuyó en 0,9 puntos porcentuales con respecto a su nivel de 1999 y representó el 0,3 por ciento del PIB, es decir, una mejora de medio punto porcentual sobre el objetivo inicial. El déficit de la Administración Central representó un 0,7 por ciento del PIB y el de las Administraciones Autonómicas y Municipales un 0,1 por ciento, mientras que las cuentas de la Seguridad Social arrojaban un superávit equivalente al 0,5 por ciento del PIB. Como ya se mencionaba anteriormente, la buena marcha de la economía, que superó todas las expectativas, es la principal responsable de estos resultados. El crecimiento de la producción superó en más de medio punto porcentual las previsiones de presupuesto, con lo cual los ingresos fiscales del Estado fueron un 0,5 por ciento del PIB más elevados de lo previsto. Esto se debió mayoritariamente al incremento de los ingresos recaudados mediante el impuesto sobre la renta de las

personas físicas y el impuesto de sociedades, incremento que fue más pronunciado de lo previsto, mientras que los ingresos por impuestos indirectos se ajustaron más o menos a lo esperado. Los ingresos procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social también aumentaron más de lo esperado debido a que el crecimiento del empleo continuó su buena marcha. Parte de esta acentuada subida de los ingresos se utilizó para financiar gastos superiores a lo previsto. Esto es lo que ocurrió especialmente en el caso de las pensiones, que experimentaron un incremento significativo a causa de su vinculación con el IPC. El desbordamiento del objetivo de inflación en 2 puntos porcentuales añadió 355.000 millones de pesetas (0,4 por ciento del PIB) al gasto en pensiones. La mitad del mismo se financió con cargo al Presupuesto 2000 y la otra mitad con cargo al Presupuesto 2001. Otras partidas de gasto imprevistas fueron la compensación concedida a los transportistas y a los agricultores por el aumento del precio de la energía, aunque el importe de dicha compensación fue limitado.

El Presupuesto de 2001 pretende que las cuentas de las Administraciones Públicas se salden en equilibrio por primera vez en 25 años. El déficit previsto para la Administración Central que, representará un 0,3 por ciento del PIB, se verá compensado por un superávit de la misma magnitud en la Seguridad Social, mientras de las Administraciones Autonómicas y Locales deberían estar equilibradas<sup>27</sup>. Además, la deuda pública descenderá por debajo del 60 por ciento del PIB, que es el umbral del criterio de deuda de Maastricht. Este presupuesto se basa en un crecimiento real de la producción del 3,6 por ciento, algo que parece optimista a la luz de la evolución macroeconómica reciente, aunque la previsión oficial se ha revisado a la baja en abril de 2001, situándose en un 3,2 por ciento. Sin embargo, la inflación podría superar ampliamente el objetivo del 2 por ciento fijado por las autoridades. Por primera vez en cuatro años es posible que el Gobierno tenga que prescindir de las ventajas de unos niveles de actividad más elevados de lo previsto. Y la reducción de costes financieros, a causa de unos tipos de interés más bajos, será probablemente menos marcada que en años anteriores. Aun así, según las previsiones de la OCDE, debería alcanzarse el objetivo de un presupuesto equilibrado en 2001. La mejora prevista en el presupuesto de las Administraciones Públicas se logrará esencialmente mediante un aumento del saldo primario debido a una ligera disminución del gasto en porcentaje del PIB. La consecución del objetivo oficial pese a una coyuntura menos propicia resulta posible porque el presupuesto se ha elaborado a partir de unos supuestos prudentes en materia de ingresos, especialmente en lo tocante a las cotizaciones a la Seguridad Social<sup>28</sup>. Además, el proceso de supervisión presupuestaria se ha reforzado este año para asegurar que se logre el objetivo de un presupuesto equilibrado<sup>29</sup>.

En materia de ingresos el Presupuesto 2001 no presenta ningún cambio fundamental que incida significativamente sobre la presión fiscal, y no se han previsto para este año ingresos excepcionales por privatizaciones (Cuadro 8). Los diferen-

Cuadro 8. **Cuentas de las Administraciones Públicas**  
En porcentaje del PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
<b>Ingresos corrientes</b>	37,4	37,7	38,1	38,2	38,4	38,5
Impuestos directos	10,3	10,5	10,2	10,3	10,5	10,6
Personas físicas	8,2	7,7	7,5	7,0	6,9	6,9
Empresas	2,1	2,8	2,7	3,2	3,6	3,7
Impuestos indirectos	10,2	10,5	11,1	11,7	11,6	11,6
Cotizaciones sociales	13,2	13,1	13,1	13,1	13,4	13,4
Otros	3,7	3,6	3,4	3,2	2,8	2,8
<b>Gastos corrientes</b>	38,6	37,3	36,6	35,5	34,9	34,6
Consumo público	17,5	17,2	17,2	16,9	16,8	16,6
Del cual: Sueldos y salarios	11,3	10,9	10,7	10,5	10,4	10,2
Subvenciones	1,0	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1
Prestaciones sociales	13,8	13,3	12,8	12,4	12,4	12,4
Intereses	5,3	4,8	4,3	3,6	3,3	3,2
Otros	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Ahorro	-1,2	0,4	1,2	2,8	3,4	3,8
Gastos netos de capital	3,7	3,6	3,8	4,0	3,8	3,9
<b>Capacidad o necesidad de financiación</b>	-4,9	-3,2	-2,6	-1,2	-0,3	0,0
<i>Pro Memoria</i>						
Saldo primario neto (2)	0,0	1,2	1,4	2,2	2,7	3,0
Endeudamiento neto de:						
Administración Central	-3,9	-2,7	-2,1	-1,1	-0,5	-0,3
Seguridad Social	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	0,5	0,3
Administraciones Territoriales	-0,6	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	0,0

1. Previsiones.

2. Diferencia entre el saldo primario y los pagos netos por intereses.

Fuente: OCDE y Ministerio de Hacienda.

tes recortes fiscales se verán compensados por aumentos equiparables. Los impuestos sobre consumos específicos que afectan al tabaco, el alcohol y los carburantes seguirán congelados, al igual que en 1999, y no se revisarán a la alza para ajustarse a la previsión de inflación. Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) se beneficiarán de una reducción del 35 al 30 por ciento en el tipo fiscal del impuesto de sociedades sobre los primeros 15 millones de pesetas ingresados si su volumen de negocio no rebasa los 500 millones de pesetas (antes, 250 millones de pesetas). Dichas empresas también obtendrán exenciones fiscales por inversiones en el extranjero y en nuevas tecnologías e investigación y desarrollo (I+D). Se han introducido medidas para incentivar el ahorro, con una rebaja del 20 al 18 por ciento de la imposición sobre las ganancias de capital y una reducción de dos años a uno del período mínimo de tenencia para poder aplicar el tipo reducido del impuesto. La disminución de los ingresos fiscales causada por estas medidas se verá compensada por un nuevo impuesto sobre el uso del espacio radioeléctrico (aplicable principalmente a los teléfonos móviles de tercera generación), que

debería aportar unos ingresos equivalentes al 0,2 por ciento del PIB. La deflatación de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas debería incrementar levemente la presión fiscal sobre las familias, que disfrutaron de acusadas reducciones en 1999 y 2000.

En cuanto al gasto, el Presupuesto de 2001 se centra en tres áreas prioritarias. La primera es el gasto social, con un incremento del 7,3 por ciento sobre el Presupuesto 2000, que supera el crecimiento previsto del 5,9 por ciento del PIB nominal<sup>30</sup>. Las partidas con un crecimiento más rápido serán: educación (+9,6 por ciento), prestaciones familiares (+13,1 por ciento) y prestaciones por maternidad (+14,1 por ciento). Asimismo, se ha presupuestado una dotación adicional para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que asciende a 90.000 millones de pesetas, lo que equivale al 0,1 por ciento del PIB. La segunda prioridad es la inversión en infraestructuras, con un aumento del gasto del 9,1 por ciento sobre el Presupuesto 2000 a fin de desarrollar la red ferroviaria (trenes de alta velocidad), la red viaria y el sistema de abastecimiento de agua. La tercera área prioritaria es la inversión en innovación e I+D, que está destinada a incrementarse en un 14,1 por ciento. Estos aumentos del gasto se verán compensados por la contención de los gastos corrientes, fundamentalmente de consumo, con la consiguiente reducción de la relación del gasto público en proporción al PIB. Los gastos de personal se restringirán imponiendo un tope del 2 por ciento sobre los aumentos de sueldo, en línea con el objetivo de inflación del Gobierno, y se mantendrán las restricciones a la sustitución de funcionarios por causa de jubilación, aunque la eficacia de esta medida ha disminuido en los últimos años. El crecimiento del gasto relativo al mercado de trabajo también será moderado; de la misma manera que el nivel de gastos por el pago de intereses, aunque éstos pueden empezar a subir otra vez, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores. No se ha adoptado ninguna disposición específica con respecto al impacto presupuestario (difícil de calibrar por el momento) del gasto relativo a la encefalopatía espongiforme bovina (enfermedad de las vacas locas) que ha afectado a cierta parte de la cabaña española. Sin embargo, el Gobierno tiene prevista la introducción de un impuesto especial para hacer frente a dicho impacto, en caso necesario.

### ***Evaluación de la política fiscal en 2001***

La disminución de los tipos de interés de la que se benefició España al entrar en la unión monetaria sesgó su posición con respecto a la mayoría de los demás países de la zona del euro. Aunque, medida por el déficit estructural, la política fiscal sí se ha endurecido desde 1997, esto no ha compensado significativamente la relajación de las condiciones monetarias y la política fiscal únicamente moderó un poco la marcha de la economía. La mejora en las cuentas de las Administraciones Públicas en 2001 tendrá un efecto amortiguador de carácter marginal sobre la demanda y por sí sola no bastará para contener la inflación

subyacente. Basada en una estimación oficial de crecimiento del 3,2 por ciento, cifra que se aproxima al potencial, la reducción del déficit público, cuyo objetivo se ha fijado en un cuarto de punto porcentual del PIB con respecto a 2000, será esencialmente estructural. Dada la existencia de un output gap positivo a principios de 2001, parecería necesaria una desaceleración de la actividad. En cualquier caso, ya se está produciendo una ralentización. Se trata de un ajuste fiscal a pequeña escala y en el caso de un país como España, con su alto nivel de exposición exterior, el multiplicador presupuestario es escaso<sup>31</sup>. Por lo tanto, el diseño de la política fiscal debería examinarse detenidamente a la luz de la evolución económica en los próximos meses, sobre todo en lo concerniente a la coyuntura internacional, que sigue siendo incierta. Asimismo, en coherencia con las necesidades de largo plazo, podría ser necesario un cierto endurecimiento de la política fiscal. Aunque la política fiscal de corto plazo no sea ni muy eficaz ni muy flexible para los fines de la gestión macroeconómica, es la única de que disponen ahora las autoridades.

### **Retos de la política fiscal a medio plazo**

Con el nuevo Programa de Estabilidad de España para el período 2000-2004 (aprobado por la Comisión y el Consejo de la Unión Europea a principios de 2001) el saldo de las Administraciones Públicas podría alcanzar un superávit del 0,3 por ciento del PIB en 2003 (Cuadro 9). Tanto la Administración Central como las Administraciones Territoriales deberían llegar al equilibrio a partir de 2003, mientras que la cuenta de la Seguridad Social debería mantener un superávit de un 0,25 por ciento del PIB. En España se podría lograr un presupuesto equilibrado de las Administraciones Públicas a partir de 2001, antes que en la media de la zona del euro, pero el superávit fijado como objetivo para 2004 es similar al de los demás países de la unión monetaria. El Programa contempla una reducción adicional del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que entraría en vigor en 2003. Dicha reforma, cuyos detalles todavía están por determinar, no haría peligrar el rigor fiscal<sup>32</sup>. Esto se debe a que el plan incluye una reducción del gasto público total en relación al PIB, que se alcanzará mediante ulteriores recortes del gasto corriente. Por otro lado, se ha previsto que el gasto de capital continúe su elevado crecimiento. Por último, el Programa de Estabilidad contiene medidas que refuerzan la viabilidad financiera del sistema de la Seguridad Social. Así, cualquier superávit del sistema de la Seguridad Social se destinará probablemente a incrementar las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuyos recursos acumulados alcanzarán un 1 por ciento del PIB en 2004. La reducción de la Deuda Pública, que podría representar 10 puntos del PIB entre 2000 y 2004, también implica reducir unas transferencias que van en detrimento de las generaciones futuras.

Cuadro 9. Programa de Estabilidad 2000-2004 (1)

	Porcentaje de crecimiento medio anual					
	1999	2000	2001	Media 2002-2004		
<b>Escenario macroeconómico</b>						
Crecimiento del PIB real (2)	4,0	4,0	3,6	3,2		
Consumo privado (3)	4,7	4,0	3,4	2,8		
Consumo público	2,9	1,2	1,2	1,8		
Formación bruta de capital fijo	8,9	7,0	7,0	5,3		
Sector exterior (2, 4)	-1,5	-0,4	-0,4	-0,1		
Deflactor del consumo privado	2,5	3,2	2,7	2,0		
Empleo (5)	3,6	3,0	2,5	2,1		
	En porcentaje del PIB					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Cuentas de las AA,PP, (6)</b>						
Saldo primario	2,5	3,0	3,3	3,4	3,5	3,5
Ingresos totales	40,0	40,4	40,6	40,6	40,4	40,3
Gasto total	41,1	40,7	40,6	40,4	40,1	40,0
Gasto corriente	35,8	35,4	35,1	34,8	34,4	34,2
Del cual: Pagos por intereses	3,6	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Gastos de capital	5,3	5,4	5,5	5,6	5,7	5,7
Déficit (-) o superávit (+)	-1,1	-0,3	0,0	0,2	0,3	0,3
Estado (7)	-1,1	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Seguridad Social	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Administraciones Territoriales	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda bruta	63,3	61,1	58,9	56,6	52,8	49,6
<i>Pro memoria</i>						
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación						
Media de la zona del euro	-1,3	-0,8	-0,7	-0,3	0,0	0,4

1. Las cifras para 1999 son provisionales, y a partir del 2000 son proyecciones.

2. A precios constantes de 1995.

3. Familias e instituciones sin ánimo de lucro.

4. Contribución al crecimiento del PIB.

5. En términos de empleo equivalente a tiempo completo.

6. En términos de contabilidad nacional.

7. Incluyendo los Organismos Autónomos.

Fuente: Ministerio de Economía (2001), «Actualización del Programa de Estabilidad» y Comisión Europea.

Hay dos riesgos fundamentales para el cumplimiento del Programa de Estabilidad. El primero se refiere al entorno macroeconómico en que está basado. El supuesto de que la actividad continuará expandiéndose a una tasa del 3,2 por ciento anual hasta 2004, mientras que la inflación se estabilizará en un 2 por ciento, parece optimista. El crecimiento potencial de la economía bien podría resultar inferior al 3 por ciento a lo largo de los próximos años, aun asumiendo una disminución continuada del desempleo estructural, si el crecimiento de la productividad no se acelera de forma sustancial. Sin embargo, los análisis de sensibilidad realizados por el Gobierno parecen indicar que el equilibrio financiero de las



Administraciones Públicas se mantendrá si se restringe la expansión de la actividad al 2,7 por ciento de media entre 2002 y 2004. Además, indudablemente peligrarán los recortes de impuestos previstos y/o el incremento de la dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Un segundo riesgo, de menor importancia, es la posibilidad de que el Gobierno se vea obligado a conceder a los funcionarios públicos una compensación salarial tras la reciente decisión de la Audiencia Nacional de poner punto final a la congelación impuesta en 1997. La ejecución de este mandato judicial quedó en suspenso tras la presentación de un recurso por parte del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, haciendo hincapié en el hecho de que el presupuesto que incorporaba dicha congelación había sido aprobado por el Parlamento<sup>33</sup>. No obstante, de confirmarse esta decisión, el coste para las finanzas públicas podría ser del orden del 0,3 al 0,4 por ciento del PIB<sup>34</sup>.

Dados los supuestos macroeconómicos, el objetivo fiscal adoptado por las autoridades en su Programa de Estabilidad podría parecer poco ambicioso, teniendo presentes los retos que tendrá que afrontar la economía española a medio y largo plazo. Mantener un presupuesto equilibrado es necesario a fin de poder disponer de un margen de maniobra suficiente que permita que los estabilizadores automáticos funcionen libremente ante un impacto que afecte a la economía, o incluso que actúen de manera discrecional ante una perturbación grave, respetando al mismo tiempo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>35</sup>. Sin embargo, es probable que sea necesario un superávit fiscal más elevado a medio plazo a fin de respetar las restricciones que impondrá la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria, en caso de adoptarse (véase el siguiente apartado). Por otra parte, sería conveniente una reducción adicional de los impuestos que gravan a las familias, para alentar la iniciativa individual y fomentar el trabajo, dada la baja tasa de ocupación. De manera análoga, resulta positiva la prioridad otorgada al desarrollo de las infraestructuras, ya que es probable que así se propicie una mejor conexión entre las regiones, aliviando de este modo los problemas que se derivan de sus diferencias en eficiencia y recursos, diferencias que por sí mismas podrían llegar a limitar el crecimiento potencial de la producción. No obstante, dichos objetivos no serán compatibles a medio y largo plazo a menos que las autoridades puedan ejercer un control efectivo sobre otros gastos. Ya se han realizado considerables esfuerzos sobre los costes de personal. Aunque no cabe duda de que todavía pueden obtenerse ganancias de eficacia adicionales, en particular mediante una mayor utilización de las nuevas tecnologías, probablemente va a resultar cada vez más difícil comprimir ulteriormente este tipo de gasto en el futuro, especialmente dada la importancia de mantener los salarios de los funcionarios públicos a un nivel que atraiga a personal cualificado y entusiasta. Dicho esto, se necesitan progresos en materia de reforma administrativa y gestión del empleo en el sector público, con el propósito de fomentar una mayor movilidad de los recursos humanos y la implantación de métodos de gestión más modernos. Asimismo, han de adoptarse medidas adicionales, con carácter prioritario, a fin de controlar mejor el gasto social, en

particular las pensiones y ciertas formas de gasto sanitario tales como el consumo de medicamentos, que es donde se sentirá mayor presión en el futuro. Respecto a las pensiones, el aumento de los recursos del Fondo de Reserva y la continuada reducción de la deuda de la Administración Central sin duda alguna forman parte de la solución a los problemas planteados por el envejecimiento, pero de ninguna manera constituyen una respuesta suficiente (véase Capítulo III).

### La Ley de Estabilidad Presupuestaria

Junto con la preparación del Presupuesto 2001 y del Programa de Estabilidad, las autoridades elaboraron un Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria, cuya meta es abandonar el déficit como forma de financiar el gasto público y asegurar que, en el futuro, las cuentas públicas se saldan en equilibrio o en un superávit. Dada la elevada descentralización de España, el proyecto de ley pretende imponer un equilibrio presupuestario a todos los niveles de las Administraciones Públicas: central, social, territorial y local, así como a las empresas y sociedades públicas. Cada nivel será libre de decidir si este objetivo debe alcanzarse mediante un aumento de los ingresos o mediante un recorte del gasto. La posibilidad de incurrir en déficit no quedará descartada, pero se restringirá a situaciones de carácter temporal y excepcional y tendrá que estar debidamente justificada. En tal caso, habrá que presentar planes para restablecer el equilibrio contable. Dichos planes, que abarcarán un período de 2 a 3 años, se debatirán en las cámaras legislativas. La regla del equilibrio presupuestario se aplicará junto con otros tres principios: objetivos plurianuales, transparencia y eficacia<sup>36</sup>. La ley, que se aplicará por primera vez en el Presupuesto 2003, estará situada dentro de un marco plurianual. A principios de cada año el Gobierno establecerá objetivos generales de estabilidad presupuestaria para tres años para todos los niveles de las Administraciones Públicas. Una vez que se hayan debatido y aprobado en las cámaras legislativas, se elaborarán los presupuestos de las distintas autoridades. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano en el que estarán representados los Ministros de Economía y de Hacienda y los responsables de las diferentes Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, será responsable de la coordinación de la política presupuestaria en el ámbito autonómico para asegurar su conformidad con estos objetivos generales<sup>37</sup>. El cumplimiento de dichos objetivos por parte de cada una de estas instancias se controlará mediante el desarrollo de un sistema de información estadística, que proporcionará una mayor transparencia y una supervisión más eficaz de las cuentas de las autoridades regionales<sup>38</sup>. En el caso de un incumplimiento de dichos objetivos por parte de las Comunidades Autónomas, el Gobierno podría poner limitaciones a su capacidad de endeudamiento (y, por consiguiente, a la de los organismos dependientes de ellas), y tendría que autorizar los déficit. También podrían imponerse sanciones<sup>39</sup>. Por último, el proyecto de ley introduce dos innovaciones

que afectarán al proceso presupuestario de la Administración Central: en primer lugar, se impondrá un tope al gasto dentro del marco de *multiannual scenarios* [escenarios plurianuales] votados por las cámaras legislativas a principios de cada año; y, en segundo lugar, se constituirá un fondo específico (que representará el 2 por ciento del gasto) para cubrir los gastos imprevistos<sup>40</sup>.

La decisión de aplicar este proyecto de ley refleja la determinación de las autoridades de mantener la disciplina presupuestaria necesaria para asegurar la continuación de los favorables resultados obtenidos por España en los cinco últimos años. Refuerza la disciplina presupuestaria en un momento oportuno, ya que ésta no está tan firmemente arraigada en España como en algunos otros países de la OCDE<sup>41</sup>, en un momento en el que el efecto positivo del ciclo sobre las finanzas públicas tiende a fomentar un aumento del gasto y recortes impositivos. La mejora de la información respecto a los gastos presupuestarios estipulada por la ley, y la mayor obligación de transparencia a todos los niveles de las Administraciones Públicas son pasos que van por buen camino. Este proyecto de ley es mucho más riguroso que la norma impuesta por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se basa en parte en las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000, donde se instaba a los gobiernos de los Estados Miembros a que realizasen esfuerzos de consolidación fiscal más allá del mínimo requerido por el Pacto de Estabilidad. Al obligar a la Seguridad Social a asegurarse de que sus cuentas se saldan permanentemente en equilibrio, la ley, si se aprueba, debería en principio inducir al Gobierno a implantar las reformas necesarias para hacer frente a las presiones a que se ven sometidas las pensiones debido al envejecimiento de la población. De manera análoga, las Comunidades Autónomas, que son responsables de la gestión del gasto social y sanitario, también tendrán que adoptar medidas para resolver los problemas suscitados por el aumento del gasto<sup>42</sup>. Al exigir que los presupuestos a todos los niveles de las Administraciones Públicas estén equilibrados *en todos los períodos*, el proyecto de ley parece excluir implícitamente la posibilidad de acumular activos ahora y gastarlos a través de déficit en el futuro para afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población<sup>43</sup>. No obstante, la aplicación de este proyecto de ley debería conducir a una disminución de la deuda pública.

Aunque muchos aspectos del Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria parecen positivos, éste conlleva, no obstante, varios riesgos. Por ejemplo, es importante asegurarse de que el marco no imponga excesivas limitaciones a la política fiscal, que sigue siendo el único instrumento disponible para afrontar un choque asimétrico a corto plazo. Algo semejante se plantea en los niveles inferiores de las Administraciones Públicas, que también pueden verse afectados por choques asimétricos. La obligación de mantener un presupuesto equilibrado a todos los niveles de las Administraciones Públicas puede exigir el mantenimiento permanente de un superávit presupuestario sustancial para hacer frente a las

variaciones cíclicas. La flexibilidad dependerá de lo que se entienda por «situación excepcional» en el proyecto de ley, que no es explícito sobre este extremo. En concreto, no se especifica si las recesiones se considerarán como situaciones excepcionales, dado que el proyecto de ley se ciñe a los principios generales<sup>44</sup>. La ley también podría plantear dificultades a las Administraciones Locales si éstas no disponen de recursos suficientes. En la actualidad, las regiones tienen la garantía de que sus ingresos experimentarán un aumento igual o superior al PIB nominal. Recientemente se han iniciado los debates relativos a la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que caduca a finales de 2001 (Capítulo II). Por tanto, la reforma del sistema de financiación tendrá que tratar de solventar este problema para que la ley de Estabilidad Presupuestaria pueda aplicarse a las Administraciones Locales sin grandes dificultades.

## Perspectivas

Las previsiones de la OCDE (Cuadro 10) indican que la ralentización de la demanda interna y el deterioro de la coyuntura externa probablemente reducirán el crecimiento de la actividad a una tasa más sostenible, que se situará en torno al 3 por ciento en 2001 y 2002. Con el ligero ajuste de la política fiscal, es probable que el consumo de las familias se modere y que se produzca un ligero repunte de la tasa de ahorro, prolongándose así la desaceleración observada en el segundo semestre de 2000. La disminución de la confianza de los consumidores provocada por un mercado bursátil a la baja y la incertidumbre sobre la evolución futura de la coyuntura internacional podría inducir a las familias, cuya capacidad financiera se ha visto considerablemente reducida en los últimos años, a limitar el crecimiento de sus compras. Aun así, el crecimiento del consumo debería verse apuntalado por una subida continuada y vigorosa de la renta disponible, con la aceleración de los salarios reales tras el choque del petróleo y la persistencia de una vigorosa creación de puestos de trabajo. Es también probable que descienda la inversión, reflejando la cautela de las empresas suscitada por la incertidumbre existente sobre la posible evolución de las condiciones económicas. Sin embargo, hay una serie de factores que deberían limitar la desaceleración del crecimiento del gasto de capital. Con el lanzamiento de proyectos de desarrollo de infraestructuras por parte de las autoridades, la inversión pública está destinada a expandirse rápidamente, y los bajos tipos de interés reales tendrían que seguir propiciando la inversión en vivienda. La rentabilidad de las sociedades sigue pareciendo favorable pese a la reducción de los márgenes en el sector expuesto de la economía, mientras que la presión sobre la capacidad es aún elevada. Al ser la demanda interna menos pujante, es probable que se debilite la tasa de crecimiento de las importaciones. La ralentización de la demanda externa tras la desaceleración de la economía estadounidense, sumada al descenso de la competitividad provocado por el fortaleci-

Cuadro 10. **Previsiones a corto plazo**  
Variación porcentual (1)

	1999	2000	2001	2002
Consumo privado	4,7	4,0	2,9	2,9
Consumo público	2,9	2,6	2,3	1,7
Formación bruta de capital fijo	8,9	5,9	4,1	3,9
Demanda interna total	5,5	4,1	2,9	2,9
Exportación de bienes y servicios	6,6	10,8	8,2	7,4
Importación de bienes y servicios	11,9	10,4	8,0	7,3
Saldo exterior (2)	-1,5	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Producto interior bruto</b>	4,0	4,1	2,9	2,9
Tasa de ahorro de las familias (3)	12,0	11,6	12,1	12,3
Empleo (4)	4,6	4,8	2,9	2,2
Tasa de paro (%)	15,9	14,1	13,2	12,6
Deflactor del consumo privado	2,4	3,6	3,2	2,8
Deflactor del PIB	2,9	3,5	3,5	3,0
Remuneración de asalariados (toda la economía)	3,0	4,2	4,1	4,2
Costes laborales unitarios (toda la economía)	3,4	4,1	3,6	3,2
Output gap (%) (5)	-0,5	0,3	0,3	0,4
En % del PIB:				
Balanza por cta. cte.,	-2,1	-3,1	-3,2	-3,2
Capacidad o necesidad de financiación de las AA.PP.	-1,2	-0,3	0,0	0,1
Saldo primario de las AA.PP.	2,2	2,7	3,0	3,0

1. PIB y sus componentes, a precios constantes.

2. Contribución al crecimiento del PIB.

3. El ahorro de las familias como porcentaje de su renta disponible.

4. Definición de la Encuesta de Población Activa.

5. Diferencia entre el PIB real y el potencial como porcentaje del último.

Fuente: OCDE.

miento del euro, debería contener el crecimiento de las exportaciones, con lo cual la contribución del comercio exterior a la actividad puede ser prácticamente nula. Asimismo, tomando en consideración la mejora de la relación real de intercambio a raíz de la caída de los precios de la energía, el déficit por cuenta corriente debería estabilizarse en torno al 3¼ por ciento del PIB.

La desaceleración de la demanda hasta un nivel similar al de la producción potencial debería ayudar a aliviar en cierta medida la presión sobre la capacidad, mientras que la caída de los precios de la energía y un euro algo más fuerte contendrán los precios de importación. La inflación podría así descender hasta situarse alrededor del 3 por ciento de media en 2001 y 2002, mientras que la inflación subyacente tendría que estabilizarse, así como el diferencial de inflación con respecto a los demás países de la zona del euro. El crecimiento del empleo, pese a ser más moderado que en años anteriores, debería reducir aún más el paro, alcan-

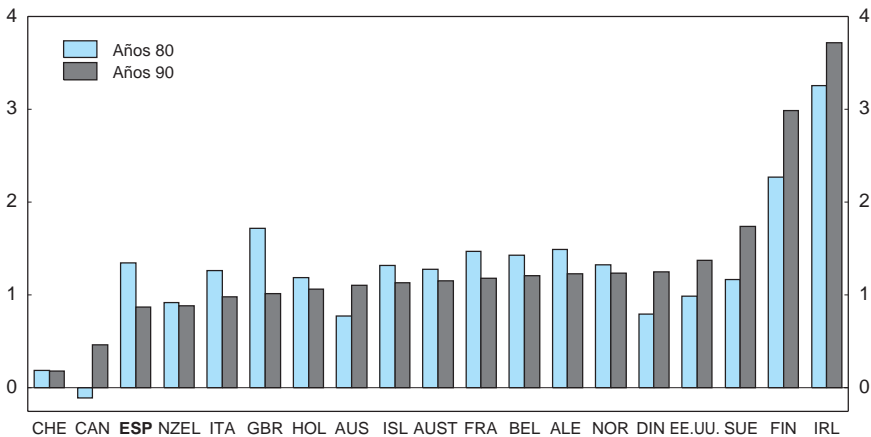
zando éste una tasa que rondaría el 12½ por ciento en 2002. La presión ascendente sobre el mercado de trabajo a raíz de la disminución del número de personas en busca de empleo, unida al ajuste salarial al alza [compensación salarial] ocasionado por la activación de las cláusulas de indexación con la subida de la inflación en 2000, provocará probablemente una ulterior aceleración, de carácter moderado, de la compensación de los trabajadores. El incremento de los costes laborales unitarios podría, no obstante, ralentizarse ligeramente gracias a un cierto aumento de las ganancias de productividad, lo que tendría que ayudar a contener la reducción de los márgenes de beneficios de las sociedades.

La tendencia de los salarios constituye el principal riesgo interno para este planteamiento. Si los futuros convenios incorporan la subida de las expectativas de inflación inducidos por los pobres resultados de la inflación en 2000 y los mecanismos de indexación ya existentes, la competitividad resultaría perjudicada y se vería socavada la creación de puestos de trabajo, que hasta ahora ha continuado su buena marcha. Una subida de la inflación, unido a una persistencia de la inestabilidad en el mercado bursátil y a una evolución desfavorable en el exterior, podría dañar gravemente la confianza de las familias y las empresas. La ralentización de la demanda interna observada a finales de 2000 podría, en dicho caso, continuar también en 2001 y la economía podría sufrir un aterrizaje aún más brusco.

## II. Opciones de reforma para impulsar un crecimiento sostenible

El fuerte crecimiento de la producción y del empleo registrado en los últimos años no se ha visto acompañado por una mejora de la productividad. El crecimiento de la productividad total de los factores ha sido menor en los años 90 que durante los 80 y es comparativamente bajo a escala internacional (Gráfico 11). A consecuencia de ello, el crecimiento potencial no ha experimentado un repunte (Capítulo I). La productividad del trabajo de hecho se ha desacelerado en la segunda mitad de la década de los 90, reflejando principalmente una fuerte creación de puestos de trabajo, con la entrada en el mercado de trabajo de muchos trabajadores poco cualificados. En otros países, tales como Estados Unidos, Irlanda, Finlandia o Suecia, el elevado crecimiento de la productividad ha ido de la mano de una pujante creación de empleo. En esos países, los sectores de alta tecnología

Gráfico 11. **Crecimiento de la productividad total de los factores**  
Crecimiento porcentual medio en el período



Fuente: Secretariado de la OCDE.

han desempeñado un importante papel para aumentar el crecimiento potencial. Sin embargo, en España la «nueva» economía no ha tenido de momento un impacto visible sobre los resultados agregados (Recuadro 3).

Por otra parte, los considerables esfuerzos de reforma de las autoridades españolas deberían haber acrecentado la productividad en la «vieja» economía. El Gobierno es consciente de la importancia de la reforma de la regulación en el contexto actual y ha aplicado un paquete global de medidas a través de un conjunto de Reales Decretos (marzo y octubre de 1999, y junio de 2000). Dichas medidas pretenden acelerar y mejorar el proceso de liberalización en ciertos mercados de productos clave. Algunas de estas medidas ya han tenido una repercusión directa en la reducción de los precios y el impulso de la producción (en especial en el sec-

### Recuadro 3. ¿Ha llegado la «nueva economía» a España?

Los indicadores agregados de productividad y la utilización de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) ponen de manifiesto que el elevado crecimiento de los últimos años no se ha derivado de la aparición de la «nueva economía». Los indicadores de la «nueva economía» muestran que el gasto en TIC es inferior al 2 por ciento del PIB, muy por debajo de la media de la OCDE, que supera el 4 por ciento (OCDE, 2000b). Aunque la liberalización de las telecomunicaciones ha cobrado impulso, los precios de la telefonía fija siguen estando por encima de la media de la OCDE, inhibiendo así el uso de Internet. España está rezagada también en términos de abonados a Internet (9,2 por cada 100 habitantes, frente a una media de 10,9 para la OCDE en enero de 2000) y especialmente en cuanto a hosts de Internet (15,7 por cada 100 habitantes, frente a 37,4 para la OCDE), mientras que el uso del comercio electrónico está aún en fase inicial. El gasto global en I+D ha disminuido a lo largo de los años 90, y en 1999 estuvo por debajo del 0,5 por ciento del PIB, siendo muy inferior a la media de la OCDE del 2 por ciento. Sin embargo, en algunos sectores específicos han aparecido ya los rasgos de la nueva economía. La banca por Internet, por ejemplo, se ha desarrollado con gran rapidez, y todos los grandes bancos han creado sus respectivas filiales en Internet, destinándoles importantes inversiones. Pero la difusión de las nuevas tecnologías a todo un amplio abanico de áreas, que conllevaría un profundo impacto de la nueva economía sobre la actividad macroeconómica, todavía no se ha producido (Fundación Cotec, 2000). No obstante, las ganancias potenciales que se obtendrían gracias a la aparición de una nueva economía deberían ser de gran magnitud, dado el bajo punto de partida. Según un estudio reciente (BBVA, 2000), el aumento potencial del crecimiento anual del PIB podría ser del 0,7 por ciento a lo largo de los próximos diez años, si se aplican las reformas necesarias.

Las autoridades españolas son conscientes de estas carencias, y han hecho esfuerzos para promover la nueva economía mediante un plan especial de TIC, Info XXI, que cuenta con una inversión de 825 mil millones de pesetas entre 2001 y 2003, casi el doble que en los presupuestos anteriores. El plan incluye numerosas medidas, tales como una conexión de alta velocidad a Internet para todos los colegios, una red especial de Internet para los investigadores, y el uso generalizado de Internet entre la administración pública y el público en general. Además de todo ello, la inversión en I+D y en TIC se promueve a través de generosas exenciones fiscales en el impuesto sobre sociedades, mientras que la aparición de empresas pequeñas y dinámicas se ha visto favorecida por la promulgación en 1998 de una nueva ley sobre el capital riesgo.



tor de las comunicaciones), mientras que otras requieren un período más prolongado para producir efectos tangibles. El programa de privatizaciones ha sido amplio y sólo un puñado de grandes empresas se mantienen aún dentro del sector público (la red ferroviaria, correos –que sigue teniendo el monopolio de ciertos servicios–, la minería del carbón, astilleros, puertos marítimos y las cadenas públicas de televisión, nacionales y autonómicas). La privatización en sectores clave ha ido pareja con la liberalización, lo que ha conducido a un aumento de la competencia. En las telecomunicaciones, Telefónica (el antiguo operador único) compite ahora con tres compañías en telefonía fija y con dos en telefonía móvil; y en la distribución de electricidad y de gas natural se ha adelantado la liberalización plena. También en otros sectores se han suprimido las barreras, y los organismos de defensa de la competencia y los reguladores han fomentado la competencia. El Gobierno aprobó otro ambicioso paquete de liberalización en junio de 2000 (Anexo II) que liberaliza aún más toda una amplia serie de áreas e impide una concentración adicional en las industrias de red. En el mercado de trabajo, la introducción en 1997 de contratos indefinidos con menores indemnizaciones por despido para algunos trabajadores se ha visto seguida de la adopción en 2001 de nuevas medidas orientadas en el mismo sentido, aunque éstas se han visto acompañadas por un aumento de los costes de despido en el trabajo temporal. En el sistema financiero, en 1999 se introdujeron cambios sustanciales para promover el capital riesgo, mientras que la reforma de 1998 de la Ley del Mercado de Valores dio mayores oportunidades de inversión a los fondos de inversión. Se han anunciado otras reformas, centradas en el sector público. El Gobierno se ha comprometido a reformar el impuesto sobre sociedades y a reducir aún más el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2003. Al mismo tiempo, la transferencia de competencias hacia las Comunidades Autónomas ha hecho que la descentralización recobrase impulso recientemente, mientras que el sistema de financiación autonómico se va a renovar.

El débil crecimiento de la productividad en los últimos años se debe en parte a la gran cantidad de nuevos puestos de trabajo que han sido ocupados por trabajadores poco cualificados. A medida que dichos trabajadores vayan adquiriendo experiencia laboral, debería recobrase el crecimiento de la productividad, aunque se tratará probablemente de un proceso lento. Mientras tanto, para asegurar una convergencia más rápida con los países de renta elevada, los esfuerzos de reforma deben continuar reforzando el crecimiento potencial de la economía. El mercado de trabajo sigue presentando numerosas rigideces, especialmente si se compara con aquellos países de la OCDE que cuentan con una baja tasa de paro. En particular, la legislación de protección del empleo (LPE) sigue siendo muy restrictiva, mientras que la negociación colectiva requiere profundos cambios para evitar pérdidas de competitividad que podrían ser difíciles de recuperar rápidamente en la zona del euro. Las políticas activas de empleo (PAE) deben llegar a ser más eficaces y centrarse en mejorar la cualificación de quienes entran en el mer-

cado de trabajo. En los mercados de productos, las autoridades deben seguir vigilantes para asegurarse de que en algunos sectores clave (como la distribución de electricidad, productos petrolíferos y gas, las compañías aéreas y la telefonía móvil) no se abuse de los elevados niveles de concentración para restringir la competencia. Como se expone en el Examen de la Reforma de la Regulación realizado en 2000 por la OCDE (OCDE, 2000c), hay múltiples vías para mejorar el marco regulatorio que sólo se han adoptado en parte, y existe aún un margen considerable para lograr reducciones adicionales de precios en los sectores clave. Los organismos reguladores independientes deberían desempeñar un papel capital en el avance de la competencia, y deberían disponer de suficientes poderes y recursos para poder realizar su labor de manera adecuada. En muchas áreas, el papel de las Comunidades Autónomas es cada vez más importante, y éstas no deberían utilizar sus nuevos poderes para socavar los esfuerzos de reforma a nivel nacional, se trate de la distribución minorista, del desarrollo urbanístico o a través de la proliferación de empresas públicas autonómicas. Este capítulo pasa revista a todas estas cuestiones estructurales relativas a los mercados de trabajo, de productos y de capitales, así como a las cuestiones que afectan al sector público, ofreciendo una sinopsis de las recomendaciones de la OCDE sobre reformas estructurales en el Cuadro 11.

## Reformas del mercado de trabajo

Los resultados del mercado de trabajo han sido notables en los últimos años. El crecimiento del empleo, según los cálculos de la Contabilidad Nacional, alcanzó una media del 3,5 por ciento desde 1997, mientras que la tasa de paro disminuyó rápidamente, pasando del 20 por ciento al 13,6 por ciento a finales de 2000. La tasa de paro, sin embargo, sigue siendo aún la más elevada de la OCDE y el mercado de trabajo se sigue caracterizando por una baja tasa de actividad, una proporción muy elevada de contratos temporales y una baja cuota de trabajo a tiempo parcial (Gráficos 12 y 13). Estos rasgos afectan a los jóvenes y a las mujeres mayoritariamente, que registran mayores niveles de paro que los hombres adultos (Gráfico 14). Hasta cierto punto estas características se deben a factores históricos y culturales (como la baja incidencia del trabajo a tiempo parcial o la baja tasa de actividad de las mujeres), pero las distorsiones del mercado de trabajo también juegan un papel clave. A pesar de la reducción de las indemnizaciones por despido a raíz de la reforma del mercado de trabajo de 1997, la legislación de protección del empleo (LPE) para la mayoría de los trabajadores sigue siendo muy rígida, y añade una carga sustancial a los costes laborales de los trabajadores con contratos indefinidos. Al mismo tiempo, la negociación colectiva no es lo suficientemente flexible como para permitir que los salarios reflejen los diferenciales de productividad de las empresas. Las nuevas medidas adoptadas a principios de 2001 han

**Cuadro 11. Recomendaciones para continuar las reformas estructurales**

Basado en el presente y anteriores Estudios Económicos y en las medidas aplicadas desde comienzos de 2000

Estudio económico anterior	Medidas aplicadas	Estudio económico actual
<b>MERCADO LABORAL</b>		
<p><b>A. Reformar la legislación de protección del empleo</b>                      Empezar una reforma global de la legislación de protección del empleo que afecte a los trabajadores con contratos indefinidos.</p>	<p>Extensión a nuevos grupos de trabajadores del contrato indefinido con menor indemnización por despido. Nuevos costes de despido se han hecho extensivos a los trabajadores temporales (1).</p>	<p>Reducir la diferencia de los costes de despido entre los trabajadores temporales e indefinidos, mediante la reducción de la protección de estos últimos.                      Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p>Asegurar que las sentencias de los juzgados de lo social relativas a las indemnizaciones por despido se ajustan al espíritu de la ley.                      Eliminar la autorización administrativa en los despedidos colectivos.</p>	<p>Supresión de los incentivos para la mayoría de los trabajadores temporales e incremento de los existentes para los otros grupos.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p>Perfeccionar los incentivos existentes para los contratos indefinidos, mediante reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, minimizando las distorsiones en el mercado laboral.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>	<p>No se considera necesario medidas adicionales.</p>
<b>B. Reformar el sistema de prestaciones por desempleo</b>		
<p>Vigilar que la extensión de la cobertura del desempleo a parados de larga duración de más de 45 años no afecta a los incentivos de búsqueda de empleo.                      Considerar la inclusión de la indemnización por despido en los subsidios por desempleo.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p>Fomentar la movilidad regional endureciendo las condiciones de acceso a las prestaciones del «Plan de Empleo Rural».</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<b>C. Aumentar la flexibilidad de los costes laborales y del horario de trabajo</b>		
<p>Alcanzar un acuerdo para suprimir la negociación salarial, en sectores y provincias, para fomentar la flexibilidad salarial, la movilidad del trabajo y la competitividad de las empresas.                      Elevar los topes máximos de la bases de cotización a la Seguridad Social para reducir el coste laboral de los trabajadores con salarios más bajos.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.                      Sustituir la aplicación automática a la empresa del acuerdo sectorial mediante una cláusula de entrada voluntaria.                      Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p>Mejorar la flexibilidad en el nuevo contrato indefinido a tiempo parcial.</p>	<p>Vigilar la efectividad de la reforma.</p>	<p>Vigilar la efectividad de la reforma.</p>

1. Antes de 2001, los convenios colectivos en algunos sectores incluían ya indemnizaciones por despido de los trabajadores temporales.

Cuadro 11. **Recomendaciones para continuar las reformas estructurales (continuación)**  
 Basado en el presente y anteriores Estudios Económicos y en las medidas aplicadas desde comienzos de 2000

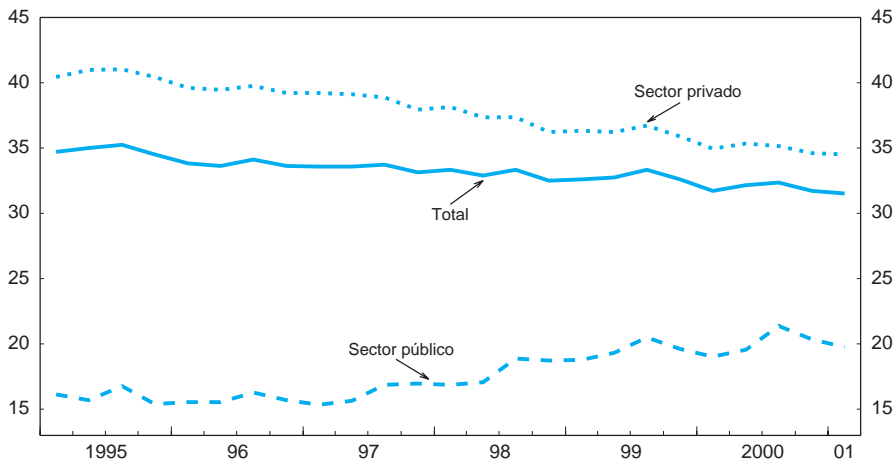
Estudio económico anterior	Medidas aplicadas	Estudio económico actual
<p>No favorecer las iniciativas de las CC.AA. para reducir la jornada laboral, por aumentar los costes laborales y no favorecer la creación de empleo.</p>	<p>Definición más amplia del trabajo a tiempo parcial y mayor flexibilidad en su distribución horaria.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p><b>D. Favorecer las políticas activas del mercado de trabajo</b>            Condicionar las prestaciones de paro a la formación o a la participación en programas de acción social.            Mejorar el control de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo.            Los programas de formación deberían maximizar la experiencia profesional.</p>	<p>La ley se aprobó en diciembre de 1999. Las concentraciones no pueden realizarse hasta que las autoridades den su aprobación.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.            Como en el Estudio Económico anterior.            Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p><b>MERCADOS DE PRODUCTOS</b></p>		
<p><b>A. Fomento de la competencia en los mercados de productos</b>            Poner en marcha rápidamente la legislación sobre competencia. Considerar la unión del Tribunal y el Servicio de Defensa de la Competencia para establecer una única autoridad de defensa de la competencia.</p>	<p>El nuevo Plan Hidrológico Nacional aprobado proyecta inversiones equivalentes al 4% del PIB en ocho años, transfiriendo una cantidad importante de agua hacia el este del país.            La no concesión de un permiso por las autoridades locales requerirá de justificación. Su inexistencia se considerará como una concesión tácita.</p>	<p>Aumentar los recursos de las autoridades de Defensa de la Competencia y considerar la consolidación de los procesos. Asegurarse de que los tribunales regionales no incrementan sustancialmente el coste de la política de defensa de la competencia.            Aplicar precios más elevados para reducir la demanda de agua. Antes de trasvasar, comprobar que su precio refleja todos los costes económicos y medioambientales.            Se precisan reformas más profundas.</p>
<p>Racionalizar la fijación del precio del agua y estudiar la extensión del mercado de derechos de propiedad a todos los recursos hídricos.</p>	<p>Los planes existentes para liberalizar el transporte de pasajeros de largo recorrido están fijados para el 2002.            Adelanto del calendario liberalizador: plena elección del proveedor de electricidad y de gas en 2003. Limitaciones al crecimiento de los dos grandes generadores de electricidad durante 5 y 3 años, respectivamente.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.            Vigilar que los planes de liberalización se ponen rápidamente en marcha.</p>
<p>Simplificar los criterios y reducir el periodo de espera para la obtención de permisos de construcción</p>	<p>Apertura del calendario liberalizador: plena elección del proveedor de electricidad y de gas en 2003. Limitaciones al crecimiento de los dos grandes generadores de electricidad durante 5 y 3 años, respectivamente.</p>	<p>Considerar la partición de las grandes empresas de generación. Separar la generación eléctrica de la distribución. Estudiar las opciones para importar electricidad.</p>
<p>Mayor avance en la liberalización postal.            Abrir el transporte ferroviario a la competencia y estudiar las concesiones para el ferrocarril y el transporte urbano.</p>	<p>Apertura del capital del distribuidor de gas al por mayor a los competidores.</p>	<p>Permitir a los competidores construir su propia red de distribución de gas antes de la fecha actual para su liberalización.</p>

**Cuadro 11. Recomendaciones para continuar las reformas estructurales (continuación)**  
 Basado en el presente y anteriores Estudios Económicos y en las medidas aplicadas desde comienzos de 2000

Estudio económico anterior	Medidas aplicadas	Estudio económico actual
<p>Elevar la transparencia en la fijación de las tarifas de acceso en las telecomunicaciones y simplificar los procedimientos y condiciones para obtener una licencia.</p> <p>Reducir las restricciones de las CC.AA. para los horarios comerciales.</p> <p>Avanzar en la reducción de los trámites administrativos necesarios para crear nuevas empresas.</p>	<p>Acceso al bucle local de Telefónica abierto a los competidores. Tarifa plana para el uso de Internet en determinados horarios.</p> <p>Cuatro licencias UMTS concedidas por concurso. Aumento del impuesto sobre el uso del espacio radioeléctrico. Previsión de dos nuevas licencias GSM. El horario comercial máximo se ha elevado desde 72 a 90 horas semanales. Los domingos abiertos han aumentado de 8 a 12 al año.</p> <p>Para los establecimientos de menos de 300 m<sup>2</sup>, los horarios han quedado totalmente liberalizados.</p>	<p>Aumentar las competencias del organismo regulador (CMT). Asegurar que las tarifas de acceso reflejan el coste incremental a largo plazo.</p> <p>Definir un marco favorable a la inversión para la telefonía móvil.</p> <p>Las CC.AA. no deberían restringir el establecimiento de grandes superficies en sus territorios.</p>
<p><b>B. Subvenciones públicas</b></p> <p>Reducir el apoyo público a la industria y concentrarlo en objetivos horizontales para no afectar la competencia.</p> <p>Centrar el apoyo a la agricultura en incentivos a la reestructuración y fomentar la transparencia en la concesión de subvenciones del Estado y de las Autonomías.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior.</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior.</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior.</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior.</p>
<p><b>MERCADOS FINANCIEROS</b></p> <p>Mantener la vigilancia de la supervisión de la gestión de riesgos de las grandes instituciones de crédito.</p> <p>Evitar posiciones de dominio en el sector bancario y favorecer estructuras de propiedad del capital en las Cajas de Ahorro que permitan una reestructuración del sistema bancario según las reglas del mercado.</p>	<p>La normativa sobre la gestión de riesgos se ha mejorado para adaptarla al ciclo económico.</p>	<p>Mantenerse vigilante en la supervisión bancaria</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior.</p> <p>Asegurar que los intereses políticos no interfieren en la gestión de las Cajas de Ahorro. Favorecer la reagrupación de las más pequeñas.</p>
<p><b>SECTOR PÚBLICO</b></p> <p>Acelerar las reformas en la gestión de hospitales y adoptar presupuestos globales en lugar de presupuestos por conceptos para los restantes.</p> <p>Extender y acelerar la autorización de genéricos, introduciendo la fórmula de copago para los pensionistas.</p> <p>Mejorar los incentivos para la movilidad geográfica de los funcionarios para equiparar las crecientes transferencias de gasto a las CC.AA. con las paralelas del empleo público.</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior</p>	<p>Como en el Estudio Económico anterior</p> <p>Como en el Estudio Económico anterior</p> <p>Desarrollar un nuevo modelo de financiación autonómico que promueva la responsabilidad fiscal de las CC.AA.</p>

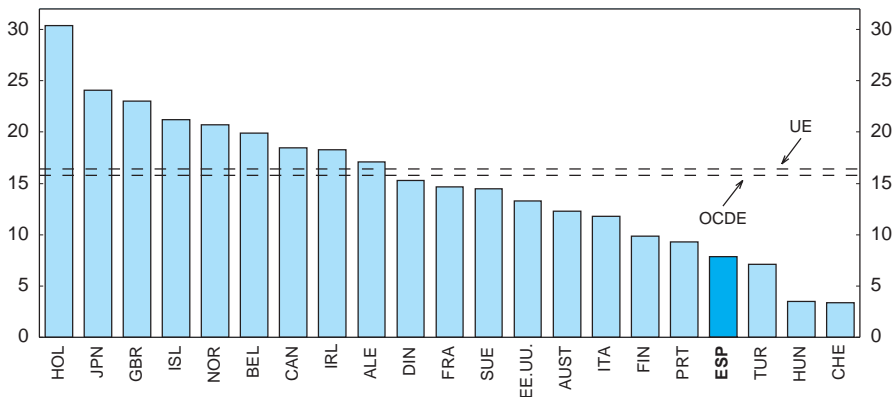
Fuente: OCDE.

Gráfico 12. **Contratos temporales por sectores**  
En porcentaje de los contratos totales del mismo sector



Fuente: INE (Encuesta de Población Activa) y Ministerio de Economía.

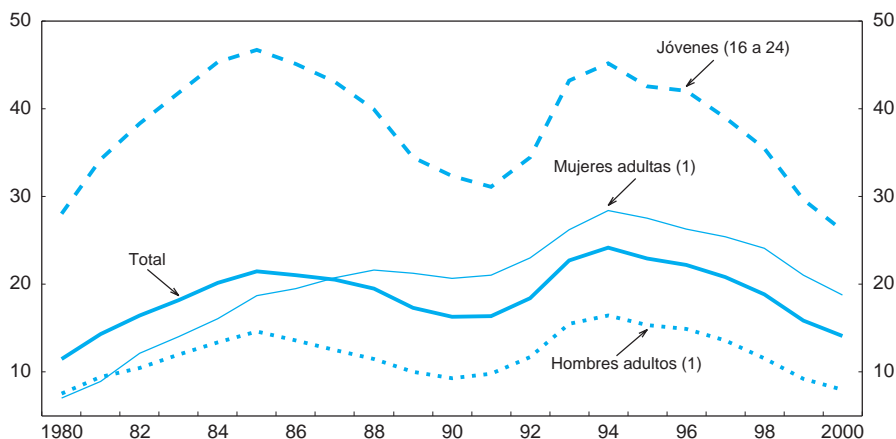
Gráfico 13. **Comparación internacional del trabajo a tiempo parcial**  
En porcentaje del empleo total, 1999 (1)



1. El trabajo a tiempo parcial se refiere a personas con horario laboral inferior a 30 horas semanales en su principal empleo. En Japón, menos de 35 horas semanales. Los datos se refieren exclusivamente a personas que declaran su horario de trabajo, excepto en Finlandia y Japón, donde los datos se extraen de las horas realmente trabajadas. Para los Estados Unidos las cifras se refieren sólo a los asalariados.

Fuente: OCDE (2000), *Employment Outlook*.

Gráfico 14. **Incidencia del paro por edad y sexo**  
En porcentaje



1. Edades de 25 a 54.

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa) y Ministerio de Economía.

ampliado las medidas de la reforma de 1997 y han flexibilizado el trabajo a tiempo parcial, pero también han introducido restricciones al empleo temporal (que ya existían en algunos sectores<sup>46</sup>) y no han realizado progresos en la reducción del nivel global de LPE ni en la reforma del sistema de negociación colectiva.

### **La protección del empleo sigue siendo elevada**

El régimen de Franco dejó como legado una LPE muy estricta que planteó dificultades para la creación de empleo tras las crisis petrolíferas de los años 70. A raíz de dicha situación se decidió en 1984 proceder a la liberalización de los contratos temporales. El porcentaje de dichos contratos ha aumentado rápidamente desde entonces, aunque la mayor parte del ajuste del empleo durante la profunda recesión de principios de los 90 recayó precisamente sobre los trabajadores con contratos temporales. Se ha desarrollado un mercado de trabajo con tres categorías (Bentolila and Dolado, 1994), en el que los trabajadores con contratos indefinidos se encuentran protegidos de las evoluciones cíclicas por los elevados costes de despido, mientras que las fluctuaciones del empleo se ven absorbidas en gran parte por la oscilación de la situación laboral de los trabajadores temporales, entre empleo y paro. Esta segmentación puede tener consecuencias negativas. La elevada utilización del trabajo temporal puede tener repercusiones perjudiciales para la formación del capital humano (OCDE, 2000d), lo que puede explicar una parte del moderado comportamiento de la productividad. También puede explicar

en parte la baja tasa de emigración a otras zonas desde las zonas de alto nivel de desempleo, ya que los contratos de muy corta duración (normalmente tres o seis meses) no ofrecen un incentivo suficiente que compense los sustanciales costes inherentes a la movilidad geográfica, aunque los factores culturales también tienen aquí un peso importante<sup>47</sup>. Los efectos distorsionadores de esta restrictiva LPE han sido patentes en España durante muchos años, y dieron lugar a las reformas de 1994 y 1997, así como a la aprobación de medidas adicionales en marzo de 2001. Sin embargo, pese a ejercer algunos efectos positivos sobre la creación de empleo, hasta el momento estas reformas no han conseguido que la LPE sea mucho menos estricta para la mayoría de los trabajadores.

El principal objetivo de la reforma del mercado de trabajo de 1997 fue fomentar la creación de puestos de trabajo fijos, para así reducir la tasa de temporalidad en la economía. El elemento central era un nuevo contrato indefinido con menores costes de despido para los grupos de trabajadores con especiales dificultades para acceder a puestos de trabajo fijos (Cuadro 12). Además, el Gobierno subvencionaba dichos contratos mediante reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social del 20 al 60 por ciento durante dos años, dependiendo del grupo de que se tratase. Dichas subvenciones se han modificado y prolongado posteriormente, ampliándose también la cobertura de aquellos grupos en que la reforma tuvo menos éxito.

La reforma funcionó muy bien en lo tocante a creación de empleo fijo (más de 2,5 millones de contratos de este nuevo tipo se firmaron entre 1997 y 2000), aunque resulta difícil desentrañar cuáles han sido los factores que han llevado a este aumento. Por un lado, la reducción de las indemnizaciones por despido en los nuevos contratos indefinidos ha rebajado los costes laborales a largo plazo, reduciendo por tanto los obstáculos para contratar trabajadores de forma fija. Además, la rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social fue probablemente un instrumento tanto o más contundente que la disminución de los costes de despido, ya que la reducción de las cargas sociales en una media del 40 por ciento implica un considerable descenso temporal del coste del trabajo fijo (equivalente aproximadamente a un 12 por ciento del coste laboral total anual). Por otro lado, el aumento de los contratos temporales también ha sido impresionante y la tasa de temporalidad apenas ha cambiado, aunque ha habido una cierta reducción del empleo temporal en el sector privado que se ha visto compensada por un aumento en el sector público<sup>48</sup>. Precisamente, la fuerte creación de empleo, tanto en el segmento fijo como en el segmento temporal del mercado, parece indicar que los notables resultados del mercado de trabajo se deben más a una demanda cíclica excepcionalmente pujante que a los incentivos introducidos por la reforma, aunque es probable que sin dicha reforma el porcentaje de contratos temporales hubiera ascendido por encima de su nivel actual.

La reforma acordada en 1997 tenía una validez de cuatro años, y caducaba en mayo de 2001. Dada la fuerte creación de empleo, y en vista de la persistencia de



Cuadro 12. Legislación de protección del empleo: indemnizaciones por despido

	Contratos temporales (1)	Contratos indefinidos		
		Despidos procedentes		Despidos improcedentes
<b>España, antes y después de la reforma</b> (días de salario por año trabajado)				
Antes de 1997	0	33		45
Reforma de 1997				
Grupos especiales (2)	0	20		33
Otros	0	33		45
Reforma de 2001				
Grupos especiales (3)	8	20		33
Otros	8	33		45
		Despidos procedentes después de		Despidos improcedentes después de 20 años
		9 meses	4 años	
<b>Contratos indefinidos en algunos países de la OCDE (meses de salario)</b>				
España				
Grupos especiales (2)	0,5	2,6	12	22
Otros	0,8	4,1	12	30
Francia	0	0,4	2,7	15
Alemania	0	0	0	18
Italia	0,7	3,5	18	32,5
Reino Unido	0	0	0	0
Canadá	0	0,3	1,3	Disparidad normativa
Japón	0	1,5	4	26
Estados Unidos	0	0	0	Disparidad normativa

1. Antes de 2001, los convenios colectivos de algunos sectores ya incluían las indemnizaciones por despido de los trabajadores temporales.
2. Parados de larga duración (más de un año), trabajadores temporales, jóvenes (con edades comprendidas entre 18-30 años), mayores (con edades situadas por encima de 45 años), mujeres en sectores con tasas de ocupación más bajas y trabajadores discapacitados.
3. Parados de larga duración (más de 6 meses), trabajadores temporales, jóvenes (con edades comprendidas entre 16-30 años), mayores con edades situadas por encima de 45 años, mujeres en sectores con tasas de ocupación más bajas y trabajadores discapacitados.

Fuente: OCDE (1999), *Employment Outlook* y cálculos de la OCDE.

la elevada tasa de temporalidad, el Gobierno alentó a los interlocutores sociales a negociar una profundización de la reforma. Como los interlocutores sociales no lograron llegar a un acuerdo tras seis meses de negociación, el Gobierno aprobó nuevas medidas sobre la LPE, junto con otras medidas de reforma del mercado de trabajo (Anexo III). Se han introducido costes de despido en los contratos temporales, mientras que el contrato indefinido con menores indemnizaciones por despido aprobado en 1997 se ha prolongado hasta después de 2001, y su cobertura se ha ampliado. Los trabajadores varones de edades comprendidas entre los 30 y los 45 años son ahora el único grupo para el que sigue siendo aplicable el antiguo contrato. Ahora se aplicarán menores cotizaciones a la Seguridad Social en todos los nuevos contratos indefinidos.

La reciente reforma podría contribuir a reducir la tasa de temporalidad, al reducir la diferencia de costes de despido entre el trabajo permanente y el temporal, pero va mal encaminada ya que aumenta los costes de despido para el empleo temporal en los sectores donde no existían<sup>49</sup> y apenas los reduce en el caso de los contratos indefinidos. Las nuevas indemnizaciones por despido en los contratos temporales se suman a las mayores cotizaciones a la Seguridad Social para el trabajo temporal que ya se habían aprobado en 1999 (del 0,5 por ciento en general y del 1,5 por ciento si el trabajo lo realiza una agencia de trabajo temporal). En general, la LPE sigue siendo una de las más restrictivas de la OCDE y no ha cambiado mucho desde 1997, ya que las restricciones impuestas a los contratos temporales no se compensan con una protección significativamente inferior para los nuevos contratos indefinidos (Cuadro 12). Además, el mercado del trabajo podría fragmentarse aún más. Esta fragmentación crea desigualdades entre los trabajadores sin reducir el poder de negociación de la mayoría de los trabajadores y la reforma podría tener efectos perjudiciales sobre la futura creación de empleo.

Existen varias opciones para ampliar la reforma. En primer lugar, las empresas y los trabajadores podrían determinar la cuantía de las indemnizaciones por despido en los convenios colectivos. Se introduciría así un nuevo elemento de negociación que aportaría mayor flexibilidad en cuanto a las modalidades de retribución de los trabajadores. En segundo lugar, las indemnizaciones podrían unificarse y reducirse en todos los contratos indefinidos, alineándose con las normativas de los países de la OCDE con una alta tasa de ocupación. En tercer lugar, los costes de despido podrían reducirse si se modifica la determinación de qué despidos son «procedentes» o «improcedentes», ya que los despidos procedentes conllevan menores indemnizaciones por despido. Aunque las razones económicas pueden ser una causa de despido procedente, actualmente casi todos los despidos son considerados improcedentes por la magistratura. Además, mientras los tribunales estudian el caso, la empresa debe seguir abonando el sueldo (lo que representa un plazo de dos meses más), lo que implica que, en la práctica, muchos despidos son improcedentes para evitar dilaciones<sup>50</sup>. Habría que definir mejor las razones económicas admisibles para los despidos.

### ***Se ha flexibilizado el empleo a tiempo parcial***

Un elemento importante de la reciente reforma del mercado de trabajo es la modificación de la normativa de los contratos a tiempo parcial. Para favorecer la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo es fundamental que haya mayores posibilidades de trabajo a tiempo parcial. El trabajo a tiempo parcial también podría desempeñar un papel importante en el desarrollo de algunos sectores (como la distribución minorista y el turismo) que representan un porcentaje considerable del valor añadido total de la economía. Una reforma anterior destinada a fomentar el empleo a tiempo parcial permitió una acumulación más rápida de

derechos de pensión (eliminando la diferencia con el trabajo de jornada completa), mientras que las cotizaciones a la Seguridad Social se subvencionaban temporalmente si el nuevo empleo a tiempo parcial era permanente. Pero el contrato no era lo suficientemente flexible en algunos aspectos, ya que el trabajo a tiempo parcial se definía como el 77 por ciento de la jornada laboral normal (antes de 1998 llegaba hasta el 99 por ciento) y la distribución del horario laboral a lo largo del año era demasiado rígida. La nueva norma vuelve a un contrato más flexible, eliminando el límite del 77 por ciento y permitiendo la concentración de horas «complementarias» en períodos específicos del año. Estas novedades son positivas, ya que contribuyen a adaptar la oferta de trabajo a las fluctuaciones de la producción y, junto con el mantenimiento de unas cotizaciones más bajas a la Seguridad Social, deberían contribuir a que el porcentaje del trabajo a tiempo parcial se elevara hasta situarse cerca de la media de la OCDE.

### ***La negociación colectiva debería descentralizarse***

Al sistema de negociación colectiva le hace falta una profunda reforma. Esto es algo que ya reconocieron los interlocutores sociales en el Acuerdo de 1997, cuando acordaron reformar el sistema en vigor (aunque sin resultados tangibles). No obstante, no se ha incluido ningún cambio de la normativa que rige los convenios colectivos en las medidas destinadas al mercado del trabajo aprobadas por el Gobierno en marzo de 2001, aunque éste tiene la intención de reformarlas en breve. La negociación colectiva en España es compleja y provoca un sesgo inflacionista, ya que se celebra en múltiples ámbitos sectoriales y territoriales, pero con sistemas diferentes según los sectores. En algunos de ellos, como la construcción o la banca, se llega a un convenio nacional que se aplica en todo el país, mientras que en la mayoría de los sectores, los convenios nacionales (o las recomendaciones en materia salarial de los sindicatos nacionales) se renegocian en el ámbito provincial y luego vuelven a negociarse en cada empresa (para las grandes compañías). La reforma de 1994 incorporó cláusulas de descuelgue voluntario, gracias a las cuales las empresas pueden modificar los aumentos salariales acordados en los convenios sectoriales. Sin embargo, no se recurre mucho a ellas, ya que están sujetas a condiciones restrictivas (determinadas en los convenios colectivos) y porque las empresas prefieren no hacerlo, dado que la competencia podría interpretarlo como señal de malos resultados. Globalmente, la situación es tal que, por un lado, no se aplican los convenios nacionales que podrían limitar los aumentos salariales excesivos, y, por otro lado, los salarios no se negocian en la empresa, lo que facilitaría la adaptación de éstos a la evolución de la productividad de la compañía. De ahí que el que podría calificarse de peor sistema (negociaciones intermedias en el ámbito sectorial y regional) es el que prevalece (Calmfors y Driffil, 1988)<sup>51</sup>.

La reforma tendrá que ser audaz, porque el sistema de convenios está modelado por los intereses creados de quienes participan en las negociaciones a nivel

local. Una opción de reforma consistiría en suprimir el nivel intermedio y establecer un convenio nacional para cada sector, con negociaciones (incluida la cláusula de descuelgue) a nivel de empresa. Otra posibilidad sería exigir la adopción de un convenio a nivel de empresa, de modo que los acuerdos a más alto nivel no se aplicasen automáticamente. Así, se sustituirían las cláusulas de descuelgue voluntario por un sistema de «adhesión voluntaria». La necesidad de reforma no se ha dejado sentir en los últimos años, ya que prevalecía la moderación salarial y el crecimiento económico era elevado. Sin embargo, los costes laborales unitarios han empezado a superar la media de la zona del euro, ya que las negociaciones toman como referencia el índice general de precios, que es superior al de la zona del euro. Esto, junto con el mayor uso de las cláusulas de salvaguarda, que se aplican a más del 70 por ciento de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos en 2001, y el bajo desarrollo de la productividad, podría minar en breve la competitividad y provocar pérdidas de empleo.

### ***Las políticas activas y pasivas de empleo han de ser minuciosamente diseñadas***

En 1999, España gastó el 1,4 por ciento del PIB en prestaciones por desempleo, lo cual, habida cuenta del gran número de parados, no es mucho a escala internacional. Las tasas de sustitución neta en los primeros meses de desempleo son altas (OCDE, 1999). Por otra parte, las condiciones para percibir las prestaciones por desempleo parecen restrictivas en comparación con otros países de la OCDE (OCDE, 2000e). Basta con negarse una vez a aceptar una oferta de trabajo adecuada o a participar en un programa laboral para perder el derecho al subsidio. A finales de 2000, solamente el 54 por ciento de los parados inscritos cobraban algún subsidio, debido a los largos períodos de desempleo. Aunque las prestaciones por desempleo no parecen desincentivar mucho la búsqueda de empleo, el sistema podría mejorarse. En concreto, las indemnizaciones por despido (que en algunos casos son bastante elevadas) deberían tenerse en cuenta para determinar las prestaciones por desempleo. Además, los derechos al subsidio, que aumentan en función del tiempo trabajado, no se pierden tras un corto período en el paro, lo que anima a las empresas a despedir a los trabajadores durante cortos períodos de tiempo (como las vacaciones, por ejemplo) para volver a contratarlos después<sup>52</sup>, evitándose así el pago de un sueldo durante el período en cuestión, lo que además representa tan sólo una pequeña pérdida para los empleados. Esto proporciona un incentivo para abusar del sistema de seguro de desempleo y debería cambiarse.

Las políticas activas de empleo (PAE) son gestionadas en gran medida por las Comunidades Autónomas (con la salvedad de las subvenciones a los contratos indefinidos y la formación de los asalariados), aunque la legislación es de ámbito estatal y la conducción de la política general está controlada por el Estado. El coste total de estas políticas, incluidas las subvenciones al empleo, pero excluyendo el

coste de la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social para los nuevos contratos indefinidos, fue del 0,8 por ciento del PIB en 1999, menos que en la mayoría de los países de la UE, pero más que en Estados Unidos o Japón. De esta cantidad, la formación de los parados absorbió el 0,12 por ciento del PIB y la formación de los empleados el 0,10 por ciento. La experiencia internacional muestra que los programas de formación reducen el desempleo si están destinados a un público específico (OCDE, 1994). En España, los estudios anuales sobre la eficacia de las medidas de formación para los parados son realizados por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y muestran un ligero aumento de las probabilidades de salir del paro para quienes participan en cursos de formación. Una supervisión independiente podría evaluar las potenciales ganancias de eficacia en este campo. Los servicios públicos de empleo, que se ocupan del proceso de colocación y orientación, reciben una cantidad relativamente pequeña de fondos públicos (el equivalente al 0,06 por ciento del PIB en 1999), menos que en muchos países de la OCDE con tasas de paro inferiores. No han intermediado más que en el 17 por ciento de los nuevos contratos, lo que sugiere que hay un amplio margen de mejora. La reciente descentralización de los servicios públicos de empleo ha suscitado cierta preocupación en cuanto a la falta de coordinación entre las Comunidades Autónomas, que es de particular importancia dadas las grandes diferencias entre las tasas de paro regionales (que van de menos del 6 por ciento a cerca del 30 por ciento). Aunque la raíz de los desequilibrios regionales reside en otros motivos, los servicios locales deben cerciorarse de que la información relativa a las ofertas de empleo circula ágilmente entre las distintas Comunidades.

España ostenta la tasa de siniestralidad laboral más elevada de la Unión Europea. Los accidentes de trabajo han ido en aumento, pasando de una media de 6.483 por cada 100.000 trabajadores en el período 1994-96 a 7.073 en 2000<sup>53</sup>. Aparte del importante sufrimiento humano que provocan, los accidentes de trabajo suponen un significativo coste económico en horas perdidas. La legislación española no vincula las cotizaciones a la Seguridad Social con el historial de siniestralidad de cada empresa, como ocurre en otros países. Al internalizar parte de los costes económicos de los accidentes, las empresas aumentarían la inversión en medidas de seguridad y la supervisión de la seguridad se haría desde dentro de la empresa.

## **Reformas de los mercados de productos**

### ***Las autoridades de defensa de la competencia necesitan más recursos***

La autoridad principal en materia de competencia es el Tribunal de Defensa de la Competencia, órgano independiente que se complementa con el Servicio de Defensa de la Competencia. Este Servicio, que forma parte del Ministerio de Economía, es el responsable de incoar, investigar y preparar los informes para el Tribu-

nal, mientras que éste debe resolver, y también puede pedirle al Servicio que inicie el procedimiento. También existen órganos reguladores sectoriales para las telecomunicaciones (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, CMT), la energía (Comisión Nacional de la Energía), los mercados de valores (Comisión Nacional del Mercado de Valores) y la banca (Banco de España), aunque el Gobierno conserva muchas competencias reguladoras. El Tribunal ha desempeñado un papel destacado en el debate sobre la reforma de la regulación en los años 90 y a menudo ha sido severo con las prácticas que podrían restringir la competencia<sup>54</sup>, aunque su papel es meramente consultivo en el caso de las fusiones, que son aprobadas por el Gobierno. El Tribunal también impone sanciones y, aunque son similares a las de otros países europeos, son bajas respecto al tamaño de la empresa y deberían aumentarse. El principal problema que tienen las autoridades de defensa de la competencia es la falta de recursos: pese a su incremento, los recursos humanos siguen siendo bajos, mientras que su carga de trabajo ha crecido considerablemente en la segunda mitad de los años 90<sup>55</sup>. El Gobierno podría considerar la idea de consolidar los procesos de decisión. El fortalecimiento de la autoridad de defensa de la competencia la situaría en mejor posición para ejercer su cometido de defender y fomentar la competencia. Como complemento de los organismos nacionales, algunos gobiernos autonómicos están considerando la implantación de tribunales autonómicos de defensa de la competencia para juzgar casos dentro de su ámbito territorial<sup>56</sup>. Aunque esto permitiría reducir la carga de trabajo del Tribunal, la creación de nuevas instituciones podría aumentar el coste global de la política de defensa de la competencia. Además, habría que evitar la aplicación de diferentes criterios en materia de defensa de la competencia según las regiones.

Las autoridades españolas están decididas a impedir que existan altos niveles de concentración en los sectores clave de la economía. En algunos casos, la concentración se debe a fusiones anteriores o a la venta de monopolios estatales que no se habían desmantelado antes de ser privatizados. En otros, la concentración se deriva de fusiones entre grandes bancos que tienen participaciones de control en muchos sectores industriales y empresas de servicios públicos. El Gobierno ha reforzado recientemente la reglamentación correspondiente para impedir que la concentración perjudique a la competencia. En particular, un decreto de 1999 obliga a notificar las concentraciones cuando rebasan un umbral determinado y un decreto de 2000 limita los derechos de voto de toda persona o representante de una sociedad que posea más del 3 por ciento de dos empresas consideradas como operadores principales en ciertos sectores clave. Además, en el paquete de medidas de liberalización aprobadas en junio de 2000, un nuevo reglamento prohíbe que las concentraciones acordadas se hagan efectivas hasta que las autoridades de defensa de la competencia hayan concluido su análisis (siguiendo prácticas similares de la Unión Europea). Al mismo tiempo, el plazo límite de decisión sobre las concentraciones se ha acortado de siete a cuatro meses. Lo que es más, en secto-

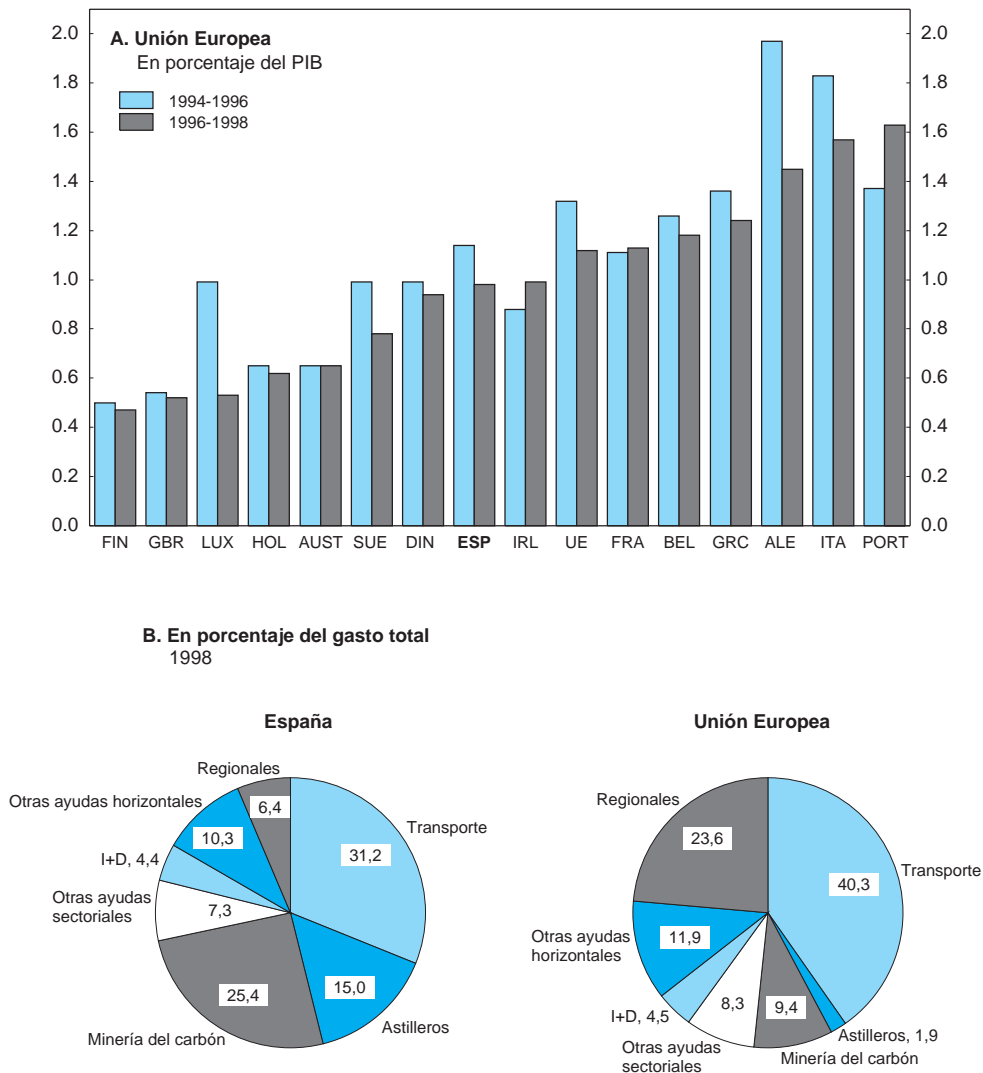
res como el de la distribución de la electricidad o el petróleo, se han establecido límites a la inversión para frenar la expansión de los grupos dominantes. Todas estas medidas van por buen camino, ya que proporcionan una salvaguardia frente a los efectos nocivos del aumento de la concentración y prestan más atención al control indirecto de las participaciones de las entidades financieras, pero no se ocupan de ciertas estructuras heredadas, por lo que las autoridades de defensa de la competencia deberían estar muy atentas para impedir los abusos de posición dominante. El sector energético, por ejemplo, está muy concentrado y es poco probable que las nuevas medidas cambien significativamente el dominio del mercado. En estos casos, las autoridades deben estar preparadas para aplicar otras medidas si hubiera pruebas de un abuso de posición dominante.

### ***Las subvenciones a la industria y a la agricultura distorsionan la actividad económica***

Según la encuesta de la Unión Europea sobre ayudas de Estado (Comisión Europea, 2000), en España las subvenciones están por debajo de la media de la UE, pero siguen siendo elevadas (Gráfico 15). Pese a una disminución de casi el 25 por ciento desde 1995, ascendieron a 4.150 millones de euros en 1998 (más del 0,7 por ciento del PIB). Una gran proporción se destina a sectores específicos, como los astilleros y los ferrocarriles (aunque la ayuda pública a la siderurgia casi desapareció durante los años 90) y el total de las ayudas a los astilleros, el transporte y la producción de carbón se redujo al 0,2 por ciento del PIB durante el período 1996-1998. Las subvenciones a las minas de carbón son las segundas por orden de importancia en la Unión Europea (después de Alemania) y representan una pesada carga para los pequeños consumidores de electricidad, que las financian mediante un impuesto. El carbón español genera muchas emisiones, su contenido energético es bajo y su extracción no sería rentable si no fuera por las ayudas públicas. Casi la mitad de las subvenciones para el carbón, no obstante, se destina a medidas de desarrollo que promueven actividades alternativas en las zonas carboníferas<sup>57</sup>. En general, las ayudas públicas no deberían distribuirse caso por caso, sino concentrarse en objetivos horizontales. Las ayudas horizontales representaron solamente el 15 por ciento de las ayudas totales a la industria y los servicios en 1998, mientras que el 4,4 por ciento se destinó a actividades de I+D (igual que la media de la UE). Para acortar distancias con los demás países de la OCDE en el terreno tecnológico y para aumentar la productividad con mayor rapidez, parte de las sustanciosas ayudas a sectores específicos se debería encauzar hacia I+D, un proceso que ya ha comenzado. El Gobierno ha tomado medidas para impulsar el desarrollo científico y tecnológico, como la creación de un nuevo Ministerio (Ministerio de Ciencia y Tecnología) con un cometido específico en la materia.

La agricultura representa casi un 4 por ciento del PIB total y alrededor del 7 por ciento del empleo. Pese al rápido crecimiento de las exportaciones tras la adhesión a la Unión Europea en 1986, este sector ha seguido reduciéndose en los

Gráfico 15. Ayudas de Estado en los países de la UE (1)



1. Total de las ayudas de Estado con exclusión de la agricultura, a precios de 1997.

Fuente: Comisión Europea (2000), Octavo estudio sobre las ayudas de Estado en la Unión Europea.

años 90, con la pérdida de 700.000 puestos de trabajo. La productividad varía considerablemente según los productos y las zonas, siendo, por ejemplo, muy eficiente la producción de frutas y hortalizas, pero menos la de cereales y productos lácteos. El apoyo directo a la agricultura, proveniente del presupuesto de la Unión



Europea (decidido en la UE) es muy elevado y representa aproximadamente un 25 por ciento del valor añadido del sector (y casi un 1 por ciento del PIB). Los consumidores también pagan indirectamente en forma de precios elevados, que se ven apuntalados por las rígidas barreras de la UE a la importación<sup>58</sup>. La Administración Central española añade otras subvenciones que ascienden a más del 0,1 por ciento del PIB, principalmente para proyectos horizontales, como subvenciones para los seguros, ayudas de emergencia e infraestructuras de regadío<sup>59</sup>. Además, la Administración Central también financia en gran medida el régimen especial de la Seguridad Social (cuyo déficit anual equivale al 1 por ciento del PIB) y la agricultura disfruta de una reducción de impuestos sobre los carburantes. En el otoño de 2000, tras las protestas por la subida del precio del petróleo, se acordaron ciertas reducciones sobre el impuesto sobre la renta de los trabajadores agrarios. El impacto presupuestario de esta medida todavía no se ha estimado oficialmente<sup>60</sup>. Dado el alto nivel de las subvenciones comunitarias, las subvenciones nacionales deberían rebajarse y centrarse en la reestructuración del sector. El elevado nivel de las subvenciones distorsiona la asignación de recursos, concentrándolos en sectores de baja productividad, y fomenta una producción que de lo contrario no sería rentable.

### ***La política del agua debería centrarse en la gestión de la demanda***

Pese a la escasez de agua, España es uno de sus principales consumidores en la OCDE. La agricultura absorbe el 79 por ciento de la demanda total (una proporción superior a la de muchos países, debido en parte a la mayor importancia de este sector en la economía nacional), pero el precio que pagan los agricultores ni siquiera cubre los costes de transporte. Los consumidores urbanos representan el 14,5 por ciento de la demanda total y su agua se gestiona y se tarifa por los municipios. Al cabo de muchos años de estudios, el Gobierno aprobó un Plan Hidrológico Nacional (PHN) en 2000, que proyecta inversiones en infraestructura por valor de 900.000 millones de pesetas (casi el 4 por ciento del PIB en 2000) a lo largo de ocho años, incluido un trasvase muy controvertido del río Ebro, situado al norte, a la costa del sureste y Cataluña (con un coste de 700.000 millones de pesetas). El proyecto se basa en el razonamiento de que la costa tiene un sector agrario muy dinámico, que produce un porcentaje muy alto de las exportaciones agrícolas. El agua escasea en esa zona y la que hay es muy salobre y de mala calidad. Se trata además de un área de alta densidad de población, con un importante sector turístico que conlleva una elevada demanda de agua en verano. El PHN calcula las necesidades de agua congelando el consumo a su nivel actual en las zonas donde es escasa (principalmente la costa oriental y algunas partes de Andalucía y Extremadura) y aumentándolo en paralelo con el crecimiento previsto allí donde el suministro es abundante. Sin embargo, en el pasado se impulsó la demanda porque los precios del agua eran muy bajos, así que disponer de unas tarifas apropiadas

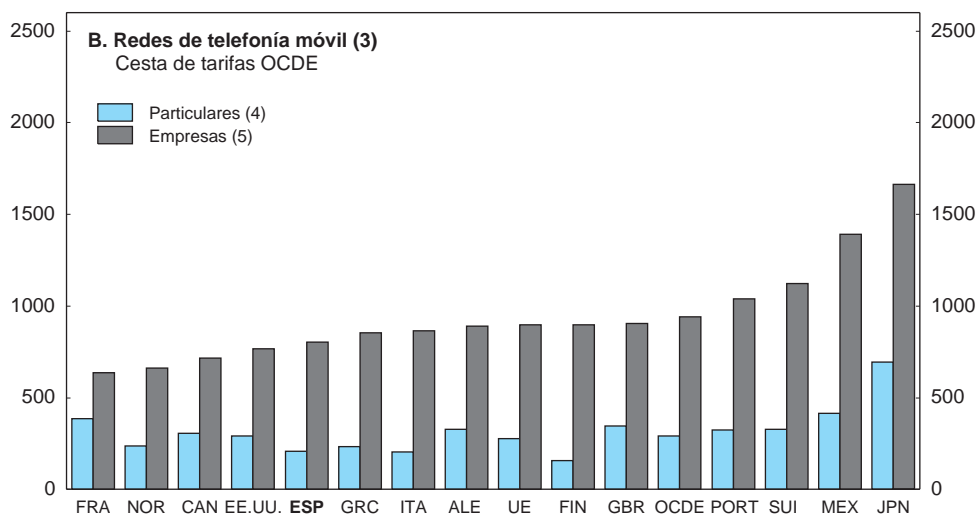
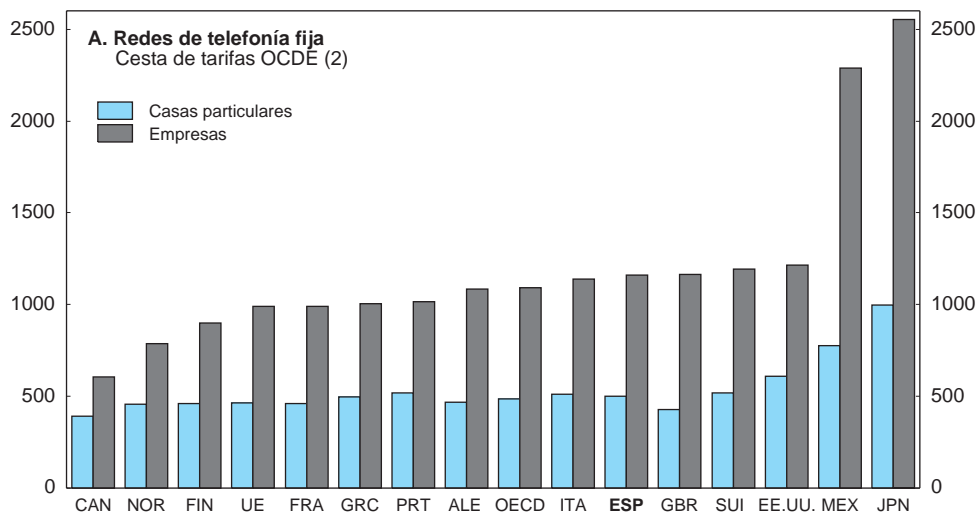
podría generar grandes ahorros. En la actualidad es difícil establecer un mercado del agua porque la infraestructura está subdesarrollada y no resulta fácil modificar los derechos históricos sobre el agua. Ahora bien, las políticas para el agua deberían utilizar las señales de los precios como el principal instrumento para restringir la demanda y fomentar un uso eficiente de los recursos. Aunque las estimaciones disponibles sugieren que la elasticidad precio es baja en España, se ha visto en otros países que la demanda de agua reacciona mejor cuando el precio alcanza un determinado nivel (OCDE, 2000f). Una nueva directiva de la UE obliga a los Estados miembros a tener en cuenta para el 2010 el principio del coste de recuperación a la hora de fijar los precios del agua (los costes de transporte y gestión, la evaluación del impacto ecológico y el valor de la escasez). Las autoridades españolas deberían poner rápidamente en práctica esta directiva, ya que una adecuada fijación de precios podría ejercer una gran influencia sobre las futuras necesidades de infraestructura.

### ***La liberalización de las telecomunicaciones progresa con rapidez***

El proceso de liberalización de las telecomunicaciones ha cobrado ímpetu en los últimos dos años, estimulado por la intensa actividad del organismo regulador del sector (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, CMT) y por la nueva legislación. En enero de 2001 se completó la liberalización plena del mercado de telefonía fija, con la apertura del bucle local, cumpliéndose así el plazo establecido por la UE<sup>61</sup>. A principios de 2000 se concedieron por concurso cuatro licencias de explotación UMTS (tercera generación de sistemas de telefonía móvil) y en 2002 se contempla la concesión de licencias a otros dos operadores de telefonía móvil con tecnología GSM (Global System for Mobile Communications)<sup>62</sup>. A pesar de los progresos realizados, algunas de las medidas reguladoras tomadas por el Gobierno para permitir la adaptación a los cambios tecnológicos o a las condiciones de mercado han sido cuestionadas por ciertos operadores.

El Gobierno fija los límites máximos de los precios de la telefonía fija para el antiguo operador único (Telefónica). Estos siguen estando por encima de la media de la OCDE (Gráfico 16), aunque han disminuido sustancialmente en los últimos años<sup>63</sup> y volverán a reducirse en un 15 por ciento entre 2001 y 2003. La estructura de precios de Telefónica, que se ha decantado tradicionalmente por unas cuotas de abono baratas y unas tarifas variables caras, se está reequilibrando. El proceso de reequilibrado concluirá en 2003. Como estipula el marco jurídico, Telefónica tiene la obligación de publicar su contabilidad de costes antes del 31 de julio de cada año. Éste fue un paso esencial para equilibrar sus tarifas y determinar los precios de interconexión en función de los costes cuando el bucle local se abrió a la competencia a principios de 2001. Los precios de acceso se determinan de momento por el coste corriente, pero el coste incremental a largo plazo debería aplicarse lo antes posible (como se acordó en la Unión Europea y reconoce la nor-

Gráfico 16. **Tarifas telefónicas (1) en determinados países**  
Agosto 2000, en dólares de EE.UU.



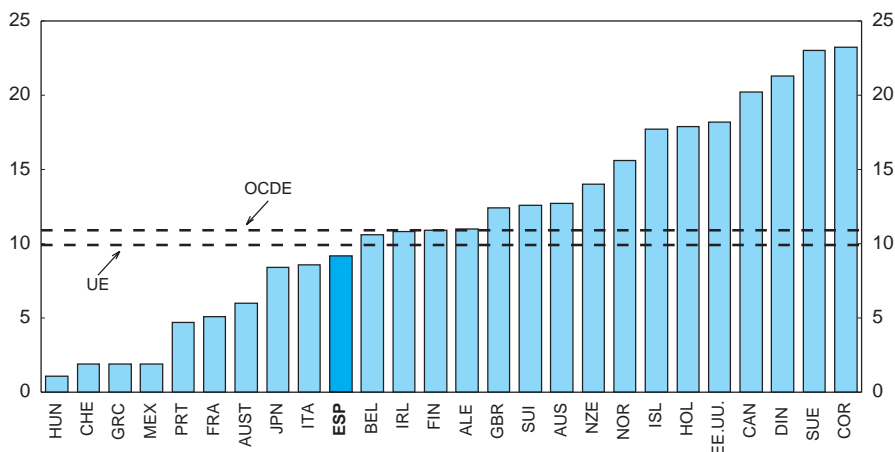
1. Tarifa fija y de uso.
2. Servicio nacional e internacional, más llamadas de fijo a móvil.
3. Determinadas compañías operadoras. Incluidos los impuestos.
4. La cesta incluye 50 minutos al mes y excluye las llamadas internacionales.
5. La cesta incluye 300 minutos, de los cuales 60 son de llamadas internacionales.

Fuente: OCDE (2001), *Perspectiva de las comunicaciones*.

mativa española) porque constituye el concepto más eficaz para la fijación de precios, al posibilitar la competencia en pie de igualdad con otros operadores<sup>64</sup> (y operadores virtuales y revendedores<sup>65</sup>), garantizando además que la inversión en red esté orientada por el mercado.

El acceso al bucle local es esencial para transmitir datos y acceder a los servicios de Internet. El uso de Internet en España está por debajo de la media de la OCDE (Gráfico 17), aunque se ha expandido rápidamente en los últimos dos años (duplicándose con creces en los últimos doce meses). Para promover el desarrollo de la sociedad de la información, el Gobierno ha introducido una nueva tarifa plana de acceso a Internet que se aplicará al operador dominante, Telefónica<sup>66</sup>. Al mismo tiempo, se adoptó la Oferta de Referencia para la Interconexión (ORI) para que otros proveedores puedan emular las ofertas de Telefónica. La nueva tarifa ha sido cuestionada por algunos operadores porque en su opinión de esta forma la prestación de servicios ya no es rentable. Sea como fuere, se contempla una nueva revisión de la ORI con vistas a establecer un planteamiento más flexible para los operadores alternativos y asegurar que los precios de interconexión reflejen los costes corrientes. Otras opciones para acceder al bucle local compiten con la telefonía fija tradicional. Una opción prometedora para Internet y transmisión de datos es la línea ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) y tecnologías equivalentes<sup>67</sup>, que se han abierto a la competencia a través de la red de Telefónica y han sido adoptadas hasta ahora por más de 85.000 clientes, muchos de ellos pequeñas empresas<sup>68</sup>. Otra opción es el uso de las redes de cable, que se instalaron en régi-

Gráfico 17. **Abonados a Internet en el área de la OCDE**  
Cada 100 habitantes, en enero de 2000 (1)



1. Marzo 2000, para Japón.

Fuente: OCDE (2001), *Perspectiva de las comunicaciones*.

men de duopolio territorial (Telefónica y operadores locales) aunque ahora se han abierto plenamente a la competencia. Durante el período en el cual se ordenó a Telefónica que no siguiera expandiendo sus actividades de cable, la inversión fue baja porque los operadores locales tropezaron con dificultades para instalar redes por su cuenta, pero el número de usuarios experimentó un notable aumento. Se duda de que vuelva a aumentar de esta forma porque Telefónica se ha replanteado su estrategia de expansión por cable, y en lugar de ello está fomentando las tecnologías ADSL, que revalorizan a sus líneas de cobre y también le permiten ofertar servicios de banda ancha. Por último, se ha instalado el acceso por radio al bucle local en las grandes ciudades, con seis compañías que ofrecen servicios a las empresas.

Como en todas partes, el crecimiento del mercado de la telefonía móvil ha sido impresionante en los últimos dos años, con un aumento de 7 a 24 millones en el número de clientes, alcanzando una tasa de penetración de 61 clientes por cada 100 habitantes. Tres empresas operan en el mercado con tecnologías GSM, y los precios han disminuido un 38 por ciento desde 1996. La CMT ha indicado que el bajo número de participantes en el mercado podría dar lugar a cierto grado de dominio de mercado, y en este sentido se están contemplando ulteriores medidas para propiciar la competencia. El Gobierno, que comparte sus competencias reguladoras con la CMT y conserva casi todas las competencias reguladoras en materia de telefonía móvil, ha introducido recientemente la portabilidad de los números para los teléfonos móviles y la preselección de números para las llamadas internacionales. A fin de acelerar la implantación de las nuevas tecnologías, se concedieron cuatro licencias para la tecnología UMTS<sup>69</sup> antes de que se iniciaran las subastas de licencias en el Reino Unido y Alemania. Tras el éxito cosechado por estas subastas, que recaudaron grandes ingresos, y teniendo en cuenta la elevada valoración del espectro que se puso de manifiesto a través de las mismas, la Ley Presupuestaria para el año 2001 incrementó el impuesto sobre el uso del espectro radioeléctrico<sup>70</sup> de 10.000 a 150.000 millones de pesetas en 2001 (0,15 por ciento del PIB), aunque esto se podría modificar en años venideros. En cualquier caso, las empresas no podrán empezar a trabajar en la fecha prevista (agosto de 2001) porque el equipamiento UMTS no estará disponible por lo menos hasta junio de 2002. A pesar de todo, los servicios GPRS (una norma a caballo entre la segunda y la tercera generaciones de teléfonos móviles) se ofrecerán ya este año. Para aumentar la competencia, el Gobierno ha decidido conceder otras dos licencias GSM en breve<sup>71</sup>, y proporcionar licencias UMTS en cuanto haya más espectro disponible.

Estos cambios han sido cuestionados por los operadores afectados. El nivel actual del impuesto sobre el espectro de radio, si se aplica durante todo el período de la concesión, es comparable en términos relativos a los elevados ingresos obtenidos en las subastas de otros países. El Gobierno está estudiando una reforma del impuesto y debería proporcionar una fórmula estable, que tenga en

cuenta las futuras condiciones de mercado. En general, las autoridades deberían desarrollar un marco que favorezca la inversión. Deberían otorgarse más competencias a la CMT, que ha promovido activamente la competencia en telefonía fija pero tiene poco dominio en el mercado de la telefonía móvil.

### ***La generación y la distribución de la electricidad están sumamente concentradas***

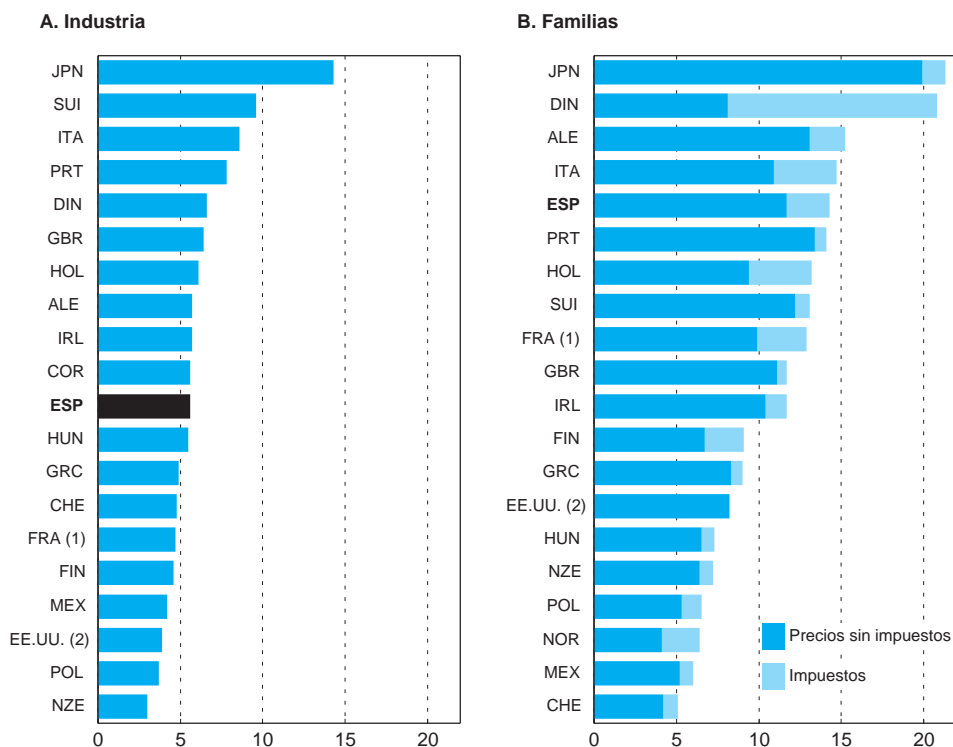
El Gobierno español ha hecho grandes esfuerzos para abrir el mercado eléctrico a la plena competencia combinando la privatización y la liberalización. La liberalización ha sido provechosa para los consumidores, al descender los precios de la electricidad para consumo doméstico más que en el resto de la Unión Europea. La ley de reforma de 1997 relativa al sector eléctrico trazaba las grandes líneas de un proceso liberalizador que concluiría en 2007. El calendario inicial se ha adelantado a 2003, momento en que la posibilidad de escoger proveedor se hará extensiva a los particulares, con mayor antelación de lo que requieren las directivas europeas. En junio de 2000, el Gobierno impuso restricciones a la expansión de los dos principales productores de electricidad (Endesa e Iberdrola) para impedir que continuara la concentración en el sector (Anexo II). Además, las condiciones impuestas por el Tribunal de Defensa de la Competencia y por el Gobierno durante las negociaciones relativas a la fusión de ambas compañías en 2000 (que, con arreglo al plan de fusión, habrían reducido su capacidad de generación y distribución, pero habrían aumentado al mismo tiempo su capacidad de expansión en el extranjero) fueron consideradas excesivamente estrictas por las dos empresas y la fusión no llegó a realizarse<sup>72</sup>.

Mientras tanto, se ha establecido un mercado al contado para la electricidad, en el que los productores venden la energía a las grandes empresas. También se permiten los acuerdos bilaterales y se abrirá en breve un nuevo mercado de futuros. La distribución de alto voltaje es propiedad de Red Eléctrica Española (REE), que está participada por las eléctricas en un 40 por ciento, el máximo permitido por la legislación vigente<sup>73</sup>. Pero la estructura del mercado eléctrico aún no es completamente competitiva. En la producción, las dos principales empresas controlan el 80 por ciento del mercado. Dada la manera en que está diseñado el mercado y debido a su gran cuota de capacidad de generación, Endesa (la mayor compañía eléctrica) puede determinar el precio en el mercado mayorista al menos en un 54 por ciento del tiempo (cuando la demanda es alta) e Iberdrola (la segunda en importancia) en un 35 por ciento. Los estudios realizados por el organismo regulador del sector dan a entender que Endesa o Iberdrola, actuando individualmente o de acuerdo entre sí, podrían dominar el mercado y que tal comportamiento generaría un recargo medio de los precios del 38 por ciento sobre los costes marginales. Sin embargo, en junio de 2000 se han tomado importantes medidas para contener la expansión de estos dos grupos (Anexo II). Sin embargo, se propiciaría más la competencia en el futuro si algunas de las nuevas centrales de gas fueran construidas por otros nuevos operadores.

Las mismas empresas que dominan el mercado de la generación eléctrica controlan también la distribución. Las ventas al por menor están abiertas a todas las empresas, pero dado el grado de dominio de mercado en la generación de electricidad, no les resulta apenas rentable distribuir sin contar con capacidad de generación. Las importaciones son escasas, porque la capacidad de importación total es reducida (alrededor del 3 por ciento del mercado). Los contratos existentes reducen aún más la capacidad disponible de los competidores<sup>74</sup>. Aunque ya se han tomado algunas medidas, se necesitarían más para reducir el dominio del mercado de los operadores dominantes. Una opción que se ha seguido en otros países consiste en forzar a las empresas a vender parte de sus activos de generación y distribución, para dar cabida a más participantes en el mercado. Lo que supondría cambiar la legislación. Varias empresas extranjeras están dispuestas a invertir en España (como se desprende de las ofertas de compra de la cuarta eléctrica, Hidro-cantábrico) y otras compañías nacionales podría sentirse interesadas (por ejemplo, las distribuidoras al por menor más pequeñas). Otra opción, que complementaría a la anterior, consistiría en abrir el mercado mayorista a las importaciones, lo que requiere una conexión con las redes de los países vecinos. Si el impacto ambiental de una conexión terrestre a la red europea se considera muy alto, otras opciones más caras (como una conexión marítima, que ya existe en diversos lugares de Europa) podría ser económicamente razonable a medio plazo. Una tercera opción consistiría en separar claramente las empresas de generación de las de distribución. La normativa europea obliga a separar las cuentas de las dos actividades, pero no a separar el control, lo que implica que la supervisión regulatoria ha de estar atenta para evitar los peligros de la integración vertical (como cobrar precios elevados a los minoristas y trasvasar los beneficios de la distribución a la generación).

Quedan otros problemas por resolver. Las tarifas reguladas (es decir, para pequeñas empresas y consumo doméstico) comprenden pagos extraordinarios para objetivos sociales y ambientales que se conseguirían de modo más eficaz por otros medios. Como se destaca más arriba, la industria nacional de minería del carbón sigue estando muy subvencionada y eso lo pagan los consumidores finales. Otros añadidos a la factura de la electricidad sirven para financiar a algunos de los cogeneradores y a los productores de electricidad que usan energías renovables para diversificar las fuentes de generación. Estos precios subvencionados son determinados por el Gobierno, y no existen límites a las subvenciones. Además, varios gobiernos autónomos cobran a los consumidores por las subvenciones a las energías renovables en sus respectivas Comunidades. Por último, algunos de los costes de la transición a la competencia son también financiados por los pequeños consumidores, pese a que el Gobierno determinó en febrero de 2001 que estos pagos dependerían del precio de la electricidad en el mercado al por mayor y se reducirían si los precios fueran elevados. Todos estos pagos extraordinarios aumentan el precio de la electricidad en los hogares, que es uno de los más elevados de la OCDE (Gráfico 18) y deberían reconsiderarse, aunque las tarifas para el

Gráfico 18. Precios de la electricidad en determinados países de la OCDE  
En dólares de EE.UU. por 100 kw/h, 1999



1. 1998.

2. Precios sin impuestos.

Fuente: AIE (2001), *Precios e impuestos sobre la energía, primer trimestre de 2001*.

consumo doméstico han descendido sustancialmente desde 1997: en el período 1998-2000, la reducción ha sido del 13,9 por ciento y se prevé que vuelvan a bajar un 4 por ciento en 2001.

### Se han dado pasos para intensificar la competencia en la distribución de productos petrolíferos

El precio de los productos petrolíferos antes de impuestos en España se corresponde con la media de la OCDE. El refinado del petróleo está controlado por tres compañías (*Repsol*, *Cepsa* y *BP*) a las que se vendió el anterior monopolio de distribución. Repsol, la mayor productora, tiene una participación de control en *Gas Natural* (el monopolio del gas), mientras que Cepsa también está desarrollando una



red de gas. Estas tres empresas controlan directamente una gran parte de las ventas al por menor de gasolina y gasóleo y también ejercen un control directo mediante contratos de suministro a largo plazo con los minoristas independientes, que han denunciado las estrategias de dumping de las grandes empresas. En 2000, el Gobierno puso en práctica un paquete de medidas destinadas a intensificar la competencia en la distribución minorista. Se redujo la duración máxima de los contratos de 10 a 5 años (de conformidad con la reciente reglamentación de la UE), se fijaron límites a la expansión de las dos empresas principales en la distribución minorista y se fomentó la apertura de nuevos puntos de venta cerca de los hipermercados, que hasta entonces estaban bloqueados por disposiciones administrativas locales (Anexo II). Las ventas en hipermercados podrían mejorar la competencia de precios, como ya se ha visto en Francia y el Reino Unido. El mercado empieza a dar señales de que la competencia aumenta: se han ampliado los diferenciales de precios y los operadores independientes representan una cuota de mercado que ronda el 20 por ciento. Además de las medidas introducidas en el ámbito de la distribución minorista, se han tomado otras medidas para la distribución al por mayor y la logística. El transporte y el almacenamiento, que corren a cargo de un monopolio (*Corporación Logística de Hidrocarburos*), propiedad de las tres grandes refinadoras, se ha abierto a nuevos operadores, limitándose así la participación de las tres refinadoras a un 45 por ciento en total (25 por ciento para una sola compañía). Asimismo, para mejorar la transparencia y la ecuanimidad en el uso de las instalaciones logísticas, se han aplicado nuevas normas y el organismo regulador ha intensificado su vigilancia. A fin de aumentar la competencia minorista, el Gobierno debería supervisar estrechamente las medidas adoptadas, en especial la apertura de nuevas estaciones de servicio en los hipermercados, y tendría que considerar la idea de abrir los contratos en exclusiva de las gasolineras y obligar a las grandes refinadoras a vender parte de su negocio de distribución si se detectan prácticas contrarias a la competencia.

### ***Se ha acelerado la liberalización de la distribución del gas***

El gas natural tiene una importancia estratégica, no sólo porque es más barato y más limpio que otros carburantes, sino también porque será la fuente de energía utilizada en todas las nuevas centrales eléctricas actualmente en construcción [equivalentes a una capacidad de 30 GW (gigawatios), mientras que la capacidad existente es de 55 GW]. La importación y la distribución minorista del gas natural siguen estando controladas fundamentalmente por una sola empresa, Gas Natural, que pertenece en parte a la principal refinadora de petróleo (Repsol), aunque algunos importadores y distribuidores nuevos han entrado recientemente en el mercado. El Gobierno ha acelerado el proceso de liberalización del sector. Previamente, se había previsto que la liberalización plena del mercado del gas avanzara muy lentamente, llegando hasta 2015. La fecha límite se adelantó a 2008 en 1999 y aún más, a 2003, con el decreto de junio de 2000. Al mismo tiempo, el 25 por ciento

del contrato de suministro a largo plazo de Gas Natural con *Sonatrach*, el proveedor argelino del grueso del gas natural consumido en España, se subastará a los nuevos participantes en el mercado. En 2003, todos los consumidores podrán escoger proveedor. Los grandes consumidores ya pueden hacerlo y los de mediana envergadura tendrán libertad de elección a finales de 2002. En cuanto a la distribución, los nuevos operadores utilizan el oleoducto de *Enagás*, el único distribuidor, que es propiedad de Gas Natural y cuyos precios fija el Gobierno. Se está preparando una nueva reglamentación de acceso a la red mayorista. Como se decidió en junio de 2000, el capital de *Enagás* se abrirá pronto a otras compañías (Anexo II), a fin de garantizar un acceso más equitativo al oleoducto de transporte, que es un factor clave. La distribución minorista sigue siendo monopolio de Gas Natural (también con precios fijados por el Gobierno). La red de distribución minorista aún está subdesarrollada en España, lo que se ha utilizado en el pasado como argumento para justificar el monopolio de Gas Natural. No obstante, el fin de la moratoria sobre la construcción de nuevas redes de distribución para las otras compañías distintas a Gas Natural se ha adelantado aún más, de 2008 a 2005. Es una buena medida, pero la prohibición de construir redes de distribución por parte de otros proveedores debería levantarse con mayor rapidez.

### ***Pese a los recientes progresos, el sector de los transportes necesita reformas***

El sector del transporte por carretera está liberalizado. Hay libertad de fijación de precios y el acceso al mercado está abierto a toda empresa que cumpla los requisitos de calidad y seguridad necesarios para obtener la licencia. Se trata de un sector muy fragmentado, con una gran cuota de empresas familiares relativamente poco eficaces. Aunque el transporte por carretera no recibe subvenciones sectoriales, sí disfruta de ventajas fiscales que se concedieron el año pasado, tras las manifestaciones en contra de la subida de los precios del petróleo. Los impuestos sobre el gasóleo son inferiores a los de la gasolina y debería reducirse aún más la diferencia de distorsión fiscal entre ambos carburantes. El transporte de viajeros por carretera cuenta con un régimen de concesiones monopolísticas para más de 3.000 líneas, cuyos precios son fijados por el Gobierno. En 1999, el Estado privatizó *Enatcar*, el operador principal, y ya no participa en el mercado. Las concesiones son de larga duración, aunque en 2000 se redujeron de 8-20 años a 6-15 años para intensificar la competencia. La Comisión Europea ha propuesto un nuevo reglamento según el cual los contratos tendrán una duración menor aún, de hasta 5 años, en el caso de que un Gobierno conceda derechos exclusivos o una ayuda financiera a los servicios de transporte público, cosa que podría suponer pagos compensatorios a las empresas afectadas. Si la duración de las concesiones fuera más corta y además se subastaran las licencias y se introdujera más de una línea allí donde hubiera suficiente demanda, aumentaría la competencia, e incluso se podrían seguir imponiendo obligaciones para un servicio universal.

Al igual que en la mayoría de los países europeos, la red de ferrocarriles sigue siendo un monopolio estatal (RENFE y una compañía pequeña, FEVE), aunque han abundado últimamente los planes de liberalización. Los planes de inversión se han acelerado desde 1999, tras un período de bajas inversiones y pérdida de calidad. La inversión en infraestructuras y el mantenimiento se han separado de los servicios y se ha creado una nueva empresa (GIF) para gestionar la infraestructura. Se financiará en parte mediante fondos públicos y cánones que pagarán los futuros proveedores de servicios ferroviarios. Los planes actuales prevén una liberalización parcial en 2002, en que empezará la competencia en el segmento de transporte de viajeros de largo recorrido, que cuenta con las líneas más rentables y que más han crecido en los últimos años. Las líneas serán asignadas mediante un régimen de concesiones, similar al de los servicios de autobuses. No obstante, hay aspectos clave del proceso de liberalización que todavía están por determinar, como son el número de compañías por línea y el papel del organismo regulador. El Gobierno debería cerciorarse de que reine la transparencia en la concesión de líneas, a ser posible por subasta, y de que las subvenciones a las obligaciones de servicio universal están claramente delimitadas.

En el transporte aéreo, el impulso hacia la liberalización (que se inició en 1994) ha generado precios más bajos y mejores servicios. Este año el Estado vendió la participación (del 56 por ciento) que aún tenía en *Iberia*, el operador principal, aunque los planes de privatización de los aeropuertos se han pospuesto sine die. Sólo hay tres participantes principales en el mercado de vuelos nacionales y el Tribunal de Defensa de la Competencia ha identificado algunos casos de colusión. En 2000, *Iberia* y la segunda compañía (*Air Europa*) negociaron una fusión que, de haberse realizado, habría supuesto un monopolio en los vuelos nacionales. Pero las negociaciones fracasaron. Pese a que la vigilancia de la competencia en materia de transporte aéreo corre principalmente a cargo de la Unión Europea, también las autoridades españolas deberían mantenerse alerta, a fin de que no surjan prácticas contrarias a la competencia en el mercado nacional.

### **Otros sectores**

El precio del suelo en España es caro, en parte porque las ventas de suelo y los impuestos que las gravan son una importante fuente de ingresos para los municipios, quienes otorgan los permisos de urbanización y por lo tanto pueden limitar la oferta de suelo y vender el suyo a precios más elevados. La Administración Central ya ha intentado liberalizar la legislación sobre las licencias, pero la nueva normativa fue paralizada por el Tribunal Constitucional porque recortaba las competencias de las autoridades regionales y locales. En 2000, el Gobierno volvió a tratar de reducir las restricciones al desarrollo urbanístico obligando a las autoridades locales a justificar toda denegación de permiso de urbanización, pero los efectos de esta medida todavía están por ver. Estas restricciones no sólo perjudican a los usuarios de las viviendas, que pagan precios más altos, sino que también van en

detrimento de la competencia en algunos sectores (como las gasolineras o el comercio minorista) y socavan la iniciativa empresarial y la actividad económica en general. Aunque en general se reconoce que la reforma del sistema de financiación municipal es un prerrequisito para la liberalización del mercado inmobiliario (OCDE, 2000d), ésta ha sido aplazada hasta que se alcance un nuevo acuerdo sobre la financiación autonómica. El Gobierno debería acelerar estas reformas y considerar un nuevo diseño simultáneo de los sistemas de financiación de los municipios y las Comunidades Autónomas. También debería estudiar la promoción del mercado de viviendas de alquiler, que sólo representa un 15 por ciento y es por tanto uno de los más pequeños de la OCDE, reduciendo los generosos incentivos fiscales a la adquisición de vivienda en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y liberalizando más la reglamentación relativa al alquiler de viviendas.

Como en el caso del mercado inmobiliario, los esfuerzos de liberalización desplegados por la Administración Central en lo tocante a la distribución minorista también se han visto obstaculizados por los gobiernos autonómicos y municipales. La legislación sobre horarios comerciales estipula al menos 90 horas de apertura al público a la semana (eran 72 en junio de 2000) y autoriza a abrir 12 domingos al año (antes 8). Las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de establecer sus propios límites, pero éstos no pueden ser inferiores a los límites nacionales. Sin embargo, casi todas las Comunidades se han atenido a los límites nacionales<sup>75</sup>. Además, algunas regiones (como Cataluña y el País Vasco) han bloqueado el establecimiento de nuevos hipermercados, que necesitan una licencia de apertura del gobierno autonómico. El actual régimen de licencias debería liberalizarse para no inhibir la entrada al mercado. Las farmacias también están sujetas a estrictas limitaciones de entrada, con restricciones en función de la distancia mínima entre establecimientos y de la población mínima garantizada por farmacia, aunque desde 1997 son las Comunidades Autónomas (y no los colegios de farmacéuticos) quienes conceden las licencias. El hecho de que se paguen precios muy elevados por el traspaso de licencias revela que éstas inducen una renta considerable, cosa que debería reducirse eliminando progresivamente las restricciones a la apertura de nuevas farmacias.

## **Reformas del sistema financiero**

### ***El sistema bancario se adapta a la desintermediación financiera***

El sistema bancario español se ha caracterizado tradicionalmente por su gran número de sucursales, lo que se refleja tanto en los altos costes de explotación como en los altos márgenes de intermediación. Desde principios de los años 90, la situación ha evolucionado considerablemente, orientándose hacia una estructura más parecida a la de otros países europeos y los márgenes de intermediación han disminuido de modo significativo (Cuadro 13 y Gráfico 19). Esta reducción se ha

## Cuadro 13. Comparación internacional de la rentabilidad bancaria

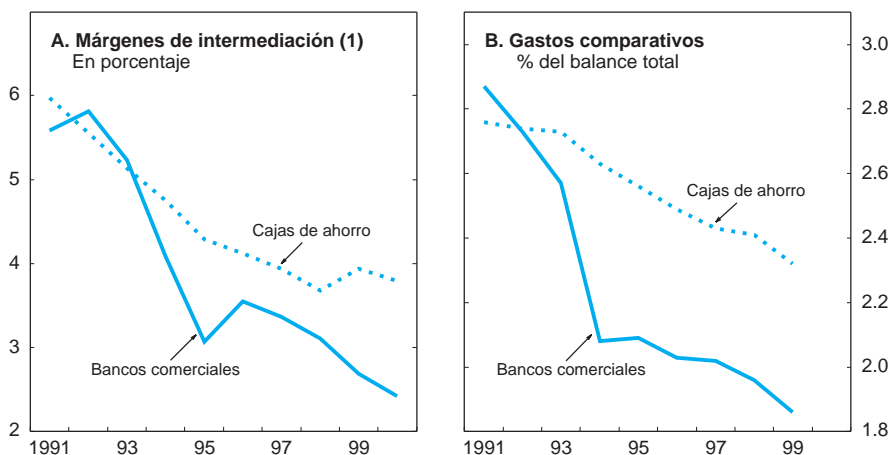
En porcentaje del balance medio total

	España			Todos los bancos (1), 1999									
	Bancos comerciales		Cajas de Ahorro 1999	España	Belgica	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Portugal	Reino Unido		
	1998	1999											
Ingresos por intereses	5,5	4,4	4,7	4,5	7,2	5,0	5,2	4,5	6,5	5,6	5,2		
Gastos por intereses	3,4	2,6	1,9	2,3	6,1	4,2	3,8	2,2	4,8	3,5	3,2		
Ingresos netos por intereses	2,0	1,9	2,7	2,2	1,1	0,8	1,5	2,2	1,7	2,1	2,1		
Ingresos netos excluidos los intereses	1,2	1,1	1,0	1,0	0,7	1,0	0,6	1,3	1,3	0,9	1,4		
Ingresos brutos	3,2	2,9	3,8	3,3	1,8	1,8	2,1	3,6	3,0	3,0	3,4		
Gastos de explotación	2,0	1,9	2,3	2,1	1,2	1,2	1,4	2,2	2,0	1,7	1,9		
Ingresos netos	1,2	1,0	1,4	1,2	0,6	0,6	0,7	1,4	1,0	1,2	1,6		
Provisiones (netas)	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,2	0,4	0,2		
Beneficios antes de impuestos	0,8	0,8	1,1	1,0	0,5	0,5	0,4	1,0	0,8	0,8	1,4		

1. Bancos comerciales para Portugal y el Reino Unido.

Fuente: OCDE (2000), *Rentabilidad bancaria*.

Gráfico 19. Márgenes y rentabilidad de la intermediación bancaria



1. Diferencia entre los tipos de interés en créditos de 1 a 3 años y tipos en depósitos a plazo fijo de 1 a 2 años.  
Fuente: Banco de España y OCDE (2000), *Rentabilidad Bancaria*.

visto compensada por el aumento de la renta generada por otras fuentes de ingresos que no devengan intereses en el caso de los bancos comerciales y, sobre todo, por la disminución de los gastos de explotación, tanto en el caso de los bancos comerciales como en el de las cajas de ahorros. Las cajas de ahorros, que se especializan en la banca minorista y tienen una gran clientela relativamente poco sofisticada, todavía tienen mayores ingresos por intereses que los bancos comerciales, pero la diferencia se ha reducido ligeramente.

La disminución de los márgenes refleja la liberalización del mercado financiero, que ha conducido a la desintermediación financiera. Esta última se vió influida por la aceleración del programa de privatizaciones en la segunda mitad de la década, que impulsó el papel del mercado bursátil y contribuyó a desarrollar la cultura financiera de los pequeños inversores. La pronunciada caída de los tipos de interés en los últimos años también tuvo que ver en la reducción de los márgenes de intermediación. Estas dos tendencias, junto con el aumento de la competencia, indujeron a los bancos a participar directamente en el proceso de desintermediación (las empresas gestoras de los fondos de inversión pertenecen en general a entidades crediticias), así como a introducir las nuevas tecnologías y a racionalizar y consolidar la operativa bancaria. La reducción de costes se ha reflejado en el descenso del número de empleados por sucursal, que ha pasado de 9,4 a 7,6 en los bancos comerciales y de 5,6 a 5,4 en las cajas de ahorros entre 1990 y 1999 (La Caixa, 2000). Ahora bien, la red de sucursales sigue siendo densa y ha proporcionado una ventaja competitiva a los bancos nacionales frente a las entidades

extranjeras, que han tenido relativamente poco éxito a la hora de penetrar en el mercado minorista español desde que se abrió en los años 80<sup>76</sup>.

Después de la fusión de seis de los principales bancos en dos<sup>77</sup>, el proceso de consolidación de los bancos comerciales se ha detenido<sup>78</sup>. Según el Tribunal de Defensa de la Competencia, la concentración no ha supuesto un problema para la competencia hasta el momento, porque sigue habiendo numerosos bancos comerciales de mediano tamaño y numerosas cajas de ahorros<sup>79</sup>. Después de las fusiones, los dos bancos principales han seguido una política de consolidación dentro del mercado nacional y de expansión en el extranjero. Los recortes de plantilla se han llevado a cabo principalmente mediante programas de jubilación anticipada voluntaria, que son menos costosos que los despidos ordinarios. En cuanto a los gastos no relativos al personal, están creciendo más moderadamente tras el gran impulso que se dió a la inversión en tecnología en 1997. La expansión geográfica en el mercado europeo ha sido débil hasta ahora, ya que sólo ha culminado en acuerdos de colaboración e intercambios de acciones con entidades extranjeras<sup>80</sup>. En Latinoamérica, sin embargo, el proceso de adquisiciones que empezó a mediados de los 90 (dirigido casi exclusivamente por el BSCH - Banco Santander Central Hispano y el BBVA-Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) ha continuado en 1999 y 2000. Actualmente, los bancos españoles controlan casi el 20 por ciento del sector bancario latinoamericano.

### ***Una actividad bancaria prudente***

La supervisión bancaria corre a cargo del Banco de España, y está separada de la efectuada sobre el resto de las entidades financieras (la Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV] para los mercados de valores y el Ministerio de Economía para las compañías de seguros). La supervisión es permanente y las entidades crediticias españolas tienen que cumplir criterios muy prudentes para el cálculo de sus coeficientes de solvencia, que actualmente superan con creces el 8 por ciento exigido por el acuerdo de Basilea<sup>81</sup>. En 2000, el Banco de España publicó unas nuevas normas sobre los créditos morosos, que obligan a todas las entidades depositarias a determinar las provisiones por morosidad teniendo en cuenta todo el ciclo económico, y no sólo un determinado momento. Esto forzará a los bancos a constituir más reservas para fallidos en tiempos de expansión económica que en el pasado, y así se evitará un mayor provisionamiento de fondos durante las épocas de recesión. Aunque la nueva norma no aumenta el nivel general de reservas para todo un ciclo económico, sí complica la evaluación de riesgos e impone un gran esfuerzo de gestión de riesgo a las entidades de crédito. Éstas podrán establecer sus propios mecanismos de gestión de riesgo para adaptarse a la norma, pero se ha aprobado un marco normalizado de gestión para aquéllos bancos que no disponen de la capacidad técnica necesaria para desarrollar sus propios modelos. Se trata de una medida acertada, ya que constituye un marco más eficaz para la ges-

tión de riesgos y al mismo tiempo ayuda a los bancos españoles a adaptarse con antelación a la nueva propuesta del Banco de Pagos Internacionales (BPI) relativa a la reforma del Acuerdo de Capital.

La gran cuota de mercado en Latinoamérica ha suscitado preocupaciones debido a los riesgos potenciales que conllevan las fluctuaciones macroeconómicas en esa zona<sup>82</sup>. Sin embargo, los bancos españoles han conservado el control de la dirección de los bancos adquiridos. Además, los riesgos se reducen porque el Banco de España exige que las sucursales de los bancos españoles en Latinoamérica cumplan las disposiciones crediticias en vigor en España, que suelen ser más estrictas que las de aquellos países. El organismo regulador de la banca ha firmado recientemente varios acuerdos con sus homólogos latinoamericanos para permitir la intensificación de las inspecciones in situ de estas sucursales por parte de los interventores del Banco de España. Habida cuenta del alto nivel de riesgo de la zona, un estricto control de riesgos está justificado.

### ***Las políticas de crédito de las cajas de ahorros no deberían verse distorsionadas por las presiones políticas***

Al igual que en otros países, las cajas de ahorros españolas centran sus actividades en el mercado minorista, con márgenes de intermediación superiores a los de los bancos comerciales y una red de sucursales más densa. Desde principios de los 90, las cajas de ahorros pueden abrir sucursales fuera de sus regiones y ya han empezado a hacerlo. Hay un proceso de consolidación en curso, alentado por el Banco de España en el caso de las cajas de ahorros que se encuentran en dificultades y por los gobiernos autonómicos, que ha provocado la fusión de pequeñas cajas de ahorros en entidades regionales de mayor tamaño. Entre 1990 y 2000, el número de cajas de ahorros descendió de 64 a 48. A pesar de la consolidación, el número de oficinas sigue aumentando (al contrario de lo que ocurre con los bancos comerciales), ya que las redes de las grandes cajas de ahorros se han expandido en otras regiones. Por el mismo motivo, el empleo en este sector también está creciendo y los costes de explotación siguen siendo considerablemente superiores a los de los bancos comerciales, aunque su rentabilidad es también mayor.

Las cajas de ahorros no tienen participaciones accionariales y por lo tanto no están sujetas al escrutinio de los accionistas, aunque sí tienen que plegarse a cierta disciplina de mercado porque deben pagar una prima sobre los títulos de renta fija si su rentabilidad es inferior a la prevista. Aunque ahora se rigen por idénticas regulaciones a las de los bancos comerciales, existe una asimetría porque éstos pueden ser adquiridos por las cajas, pero no al revés. Recientemente, algunas cajas de ahorros han contemplado la emisión de cuotas participativas, un tipo de obligaciones que cotizan en bolsa y cuyo rendimiento depende en parte de los resultados de la caja de ahorros en cuestión. Aunque en principio dichas obligacio-



nes pueden introducir un elemento de valoración bursátil, no otorgan derechos de voto. Los consejos de administración de las cajas de ahorros están controlados por una serie de instituciones (principalmente, los gobiernos locales y autonómicos, el personal y las instituciones fundadoras) y están sometidos a fuertes presiones políticas ya que su papel suele ser muy importante para las políticas de desarrollo locales y regionales. Aunque esta situación no parece haber afectado al nivel de riesgo de sus carteras, cabe la posibilidad de que su política crediticia sirva de sustituto o complemento a la política industrial de las autoridades regionales. Para evitarlo, una opción consistiría en privatizar las cajas de ahorros, dejando que sean las fuerzas del mercado las que determinen los canales de financiación y utilizando instrumentos más eficaces y transparentes para ejecutar la política industrial. Pero esto resulta políticamente difícil porque los gobiernos autonómicos se oponen firmemente a ello y se trata de algo técnicamente complejo. Una solución alternativa consistiría en limitar la participación de los representantes políticos en los consejos de administración de las cajas de ahorros, mejorar la gestión profesional y seguir supervisando estrechamente estas entidades de manera que su política crediticia no distorsione la competencia.

### ***El sector bancario necesita adaptarse a los retos del futuro***

Los bancos españoles se han adaptado rápidamente a la aparición de la banca en Internet, bien a través de la creación de nuevas filiales especializadas en la banca on-line (como BBVA y BSCH) o bien mediante el desarrollo dentro de la propia entidad (como ocurre con los bancos comerciales de mediano tamaño y las cajas de ahorros). Hay signos de que la inversión se está ralentizando, ya que el uso de Internet aún es bajo en España y el crecimiento de este mercado es moderado. A medio plazo, sin embargo, la banca tradicional en España podría sufrir a causa de la competencia de la banca por Internet, posiblemente por parte de entidades extranjeras. La drástica reducción de los costes de transacción que suponen las nuevas tecnologías podría perjudicar a aquellos bancos que, pese a haber desarrollado el negocio en Internet, tienen que soportar los costes que suponen sus numerosas sucursales, unos costes de explotación todavía elevados y las dificultades a la hora de reducir el número de empleados a causa de una estricta LPE. Por esta razón, podría llegar a ser esencial una mayor racionalización para reducir costes, aumentar la productividad y disminuir los diferenciales si se acentúa la competencia.

### ***Los fondos de inversión canalizan una gran cuota de la inversión***

Varias leyes recientes, así como la reforma de 1998 de la Ley del Mercado de Valores, han favorecido la expansión de la inversión colectiva. Los principales elementos de la reforma fueron el refuerzo de las competencias en materia de

supervisión de la CNMV sobre los fondos de inversión, unos requisitos más estrictos de información de los fondos a sus clientes y la creación de nuevos tipos de fondos (fondos de fondos, fondos-paraguas y fondos especializados en valores no admitidos a cotización en mercados organizados) que permiten una gestión de cartera más sofisticada. También se liberalizaron las restricciones a la inversión, autorizándose a los fondos de inversión a comprar títulos no cotizados en mercados organizados y derivados. Estas medidas deberían repercutir positivamente sobre la rentabilidad de los fondos a medio plazo. Al mismo tiempo, la fiscalidad de las plusvalías en el impuesto sobre la renta de las personas físicas también ha ido evolucionando estos últimos años, orientándose hacia una estructura más neutral que ya no penaliza la inversión en fondos de inversión. En 1996, la imposición sobre las ganancias de capital, que estaban sujetas al tipo marginal del IRPF (con tipos inferiores para las inversiones a largo plazo), se sustituyó por un tipo fijo del 20 por ciento para las inversiones conservadas durante más de dos años. En junio de 2000, este tipo se redujo al 18 por ciento y el período de tenencia se acortó a un año, lo que debería impulsar la competencia entre los distintos fondos. En 2000 se ha reducido al 18 por ciento la retención fiscal sobre los intereses devengados por los depósitos bancarios, lo que también ha mejorado la neutralidad fiscal, pero unido a la floja andadura de las bolsas, también ha contribuido al estancamiento de los fondos de inversión en 2000 en términos de activos gestionados, tras una década de pujante expansión. El sector está ahora maduro, tras haber alcanzado un nivel de desarrollo similar al de países vecinos, como Italia o Francia (donde la expansión también ha sido muy importante en los últimos años) y es actualmente superior al del Reino Unido, Alemania o Japón.

Las empresas gestoras de los fondos de inversión son en su mayoría propiedad de las entidades de crédito, que han utilizado sus redes de sucursales para captar nuevos clientes. Las comisiones siguen siendo elevadas, pero han ido disminuyendo lentamente en los últimos años. El Gobierno fija el límite máximo que se puede percibir en concepto de comisiones y en 2000 las redujo del 1,5 al 1 por ciento para los fondos del mercado monetario y del 2,5 al 2,25 por ciento para los demás tipos de fondos. Gracias a las nuevas posibilidades creadas por la reforma bursátil de 1998, se ha acrecentado el número de fondos, mientras que la cartera de los fondos existentes se ha ido reestructurando significativamente a lo largo de los dos últimos años para aumentar la cuota de activos internacionales. El uso de Internet está menos desarrollado que en la banca, aunque podría aumentar en el futuro, porque es probable que los clientes de los fondos de inversión sean más exigentes en materia de comisiones e información a causa de la sustancial reducción de los costes de búsqueda. Este factor, junto con la creciente presencia de empresas extranjeras, debería contribuir a intensificar la competencia y a rebajar las comisiones a medio plazo.

**Los mercados bursátiles deben prepararse para una integración más profunda en Europa**

A partir de la reforma de la Ley del Mercado de Valores en 1998, la nueva normativa ha facilitado el acceso a los mercados bursátiles. Se han simplificado los procedimientos administrativos para emitir acciones y la titulización se ha hecho extensiva a otros activos distintos de los préstamos hipotecarios. La regulación de las ofertas públicas de adquisición se ha modificado a fin de que las contraofertas estén en una situación más equiparable a la de las ofertas iniciales. Ahora las contraofertas no tienen que pagarse en efectivo, sino que pueden compensarse por otros medios. Un paso importante para promover los mercados de bonos y obligaciones de empresa, que están subdesarrollados en España<sup>83</sup>, es el nuevo tratamiento fiscal de dichas obligaciones, que es ahora el mismo que se aplica a la deuda pública. Como resultado, las emisiones de efectos comerciales en 1999 fueron seis veces mayores que en 1998.

El Nuevo Mercado para empresas de la «nueva economía», regulado de manera similar al Nouveau Marché, en Francia o el Neuer Market, en Alemania, comenzó su actividad en 2000. Las empresas que cotizan en este mercado no tienen que arrojar beneficios en el ejercicio en curso, sino que sólo están obligadas a presentar sus previsiones de beneficios a medio plazo para poder cotizar. Ya en 1999 se había creado un mercado especial para las empresas latinoamericanas (Latibex). Las normas de admisión e información que se aplican son las del país de origen, pero la organización del mercado obedece a la normativa española. En general, la capitalización de las bolsas españolas ha crecido de manera impresionante en los últimos dos años<sup>84</sup>, pero continúa por debajo de los grandes mercados en relación al PIB (Ortega Díaz, 1999). Las transacciones se concentran en pocos sectores (banca, telecomunicaciones y energía) y en las grandes compañías. Las bolsas españolas son claras candidatas a futuros acuerdos con otras bolsas europeas y con este fin las autoridades deberían promover la armonización de las normas nacionales con las de otros países. Un primer paso en esa dirección ha sido la reciente decisión de «desmutualizar» la propiedad de los mercados de valores, es decir, separar la pertenencia a los mercados de la propiedad de los mismos, de tal modo que los participantes en el mercado no estén obligados a poseer parte del capital del mismo y la participación en el capital no implique necesariamente la participación en el mercado. Además, está en marcha un proceso de consolidación nacional que afecta a los sistemas de transacción, compensación y liquidación.

Las empresas de capital riesgo se especializan en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio y en el desarrollo de inversiones innovadoras. Cuando la inversión está madura, venden los activos en los mercados de valores mediante ofertas públicas iniciales (Leahy *et al.*, 2001). El desarrollo del capital riesgo es importante para el crecimiento a largo plazo y el bajo nivel de inversión en I+D a nivel de empresa se considera un factor importante para explicar la baja tasa de crecimiento de la productividad en España. La inversión en capital riesgo ha sido baja compa-

rada a nivel internacional (Gráfico 20). En enero de 1999 se aprobó una nueva reglamentación para el capital riesgo que probablemente impulse este tipo de inversión. Se concedió un régimen fiscal favorable a las empresas de capital riesgo, eximiendo el 99 por ciento de las plusvalías conseguidas durante al menos dos años en el impuesto sobre sociedades. En junio de 2000, el período de posesión necesario para beneficiarse de tal exención se redujo de dos años a uno. Las entidades de capital riesgo son supervisadas por la CNMV y deben cumplir los requisitos vigentes en materia de información. Una regla prudencial estipula que no podrán invertir más del 25 por ciento de sus activos en la misma empresa o más del 35 por ciento en el mismo grupo de empresas. Los efectos de la reforma ya son significativos. En 2000, se registraron 32 nuevas entidades de capital riesgo, llegándose a un total de 85.

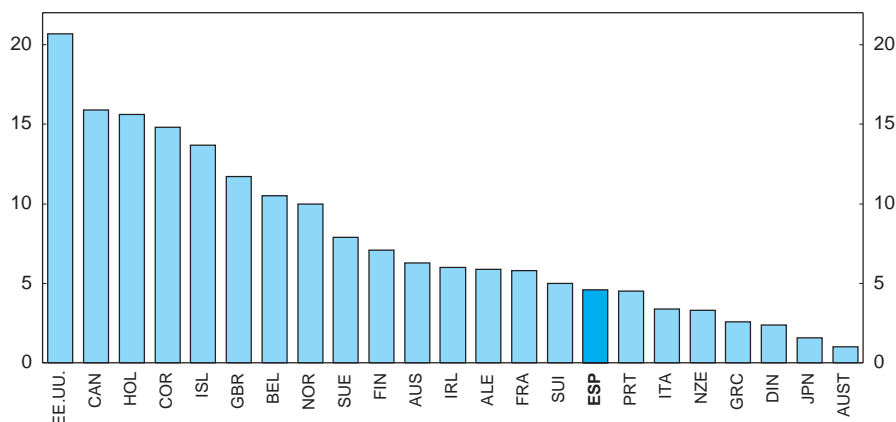
## El sector público

### La descentralización avanza

El proceso de descentralización del gasto público ha continuado. A finales de 2001, todas las Comunidades Autónomas serán responsables de la gestión de la educación no universitaria. La política sanitaria ya se aplica por 7 de las 17 Autonomías, y en breve darán comienzo las negociaciones para la transferencia de dichas competencias al resto. Esto se suma a las políticas sociales (sin incluir el pago de las pen-

Gráfico 20. **Inversión privada en capital riesgo**

Durante las fases iniciales y la expansión, en porcentaje del PIB, 1995-1999 (1)



1. Las cifras se refieren al período 1995-1998 para Australia, Corea, Japón y Nueva Zelanda.

Fuente: Baygan, G. y M. Freudenberg (2000), *The internationalisation of venture capital activity in OECD countries: implications for measurement and policy*, OECD, STI working paper No. 2000/7.

siones) y a la inversión en infraestructuras regionales, que ya están descentralizadas. La descentralización del gasto ha ido de la mano de las transferencias de personal a las Comunidades Autónomas, aunque es probable que haya redundancias, ya que el número total de funcionarios ha aumentado pese a la política del Gobierno (que se aplica en todos los niveles de las Administraciones Públicas) de reemplazar tan sólo a una de cada cuatro personas que accedan a la jubilación (Cuadro 14). La reducción del déficit lograda durante la segunda mitad de los años 90 se basó en gran medida en la contención de los gastos de personal, en particular los salarios. De cara al futuro, el margen de maniobra en estas áreas es limitado y, por tanto, las ganancias de eficacia tendrán que obtenerse a través de otras políticas. Entre éstas, la negociación de un nuevo sistema de descentralización fiscal entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, que está en curso y debería implantarse en 2002, mejoraría la responsabilidad fiscal al asegurarse de que la responsabilidad del gasto se equipare más estrechamente con la capacidad de establecer impuestos.

Para reemplazar el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas (1997-2001), el Gobierno pretende establecer un régimen estable que sustituya a los acuerdos quinquenales utilizados desde los inicios del proceso de descentralización, a principios de los 80. A excepción del País Vasco y de Navarra, que

Cuadro 14. Empleo público y receptores de subsidios

Miles

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Empleo total (1)</b>	12.230	12.408	12.763	13.205	13.817	14.477
<i>En porcentaje de la población en edad de trabajar</i>	48	48	50	51	54	56
<b>Empleo público (2)</b>	..	..	2.083	2.094	2.116	2.208
Administración Central	..	..	893	886	882	754
<i>De la cual:</i>						
Fuerzas Armadas, policía y justicia	..	..	231	231	254	262
Empresas públicas	..	..	61	60	58	58
Comunidades Autónomas	..	..	661	677	690	904
Administraciones Locales	..	..	442	441	451	455
Universidades	..	..	87	90	93	95
<b>Receptores de subsidios</b>	1.650	1.498	1.363	1.230	1.133	1.103
Ayuda social	191	155	123	100	82	69
Trabajadores temporales agrarios receptores de subsidios	216	192	193	202	211	222
Prestaciones por desempleo	1.243	1.151	1.047	928	840	812
<i>En porcentaje del paro registrado (3)</i>	51	51	49	49	51	52
<b>Empleados públicos y receptores de subsidios</b>	..	..	3.639	3.526	3.460	3.533
<i>En porcentaje del empleo total</i>	..	..	29	27	25	24

1. Encuesta de Población Activa.

2. En julio. Las cifras provienen del registro de empleo público y no son estrictamente compatibles con las de la EPA.

3. Incluye trabajadores agrarios temporales que reciban subsidios.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y OCDE.

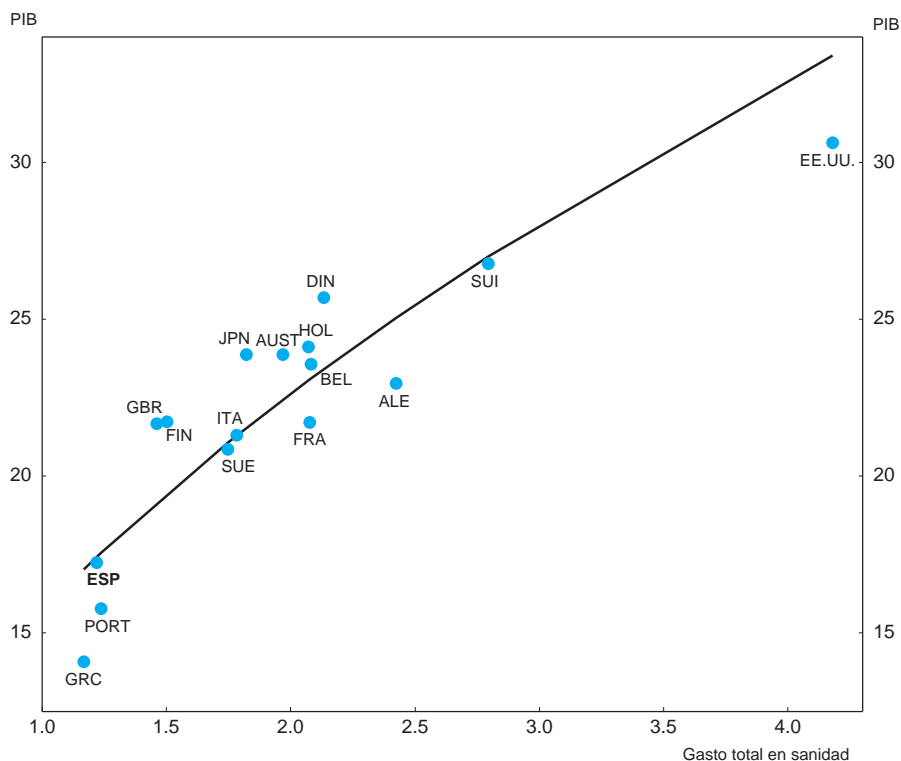
tienen regímenes de financiación especiales<sup>85</sup>, las Comunidades Autónomas se financian mediante los impuestos que pueden modificar por sí mismas (en general, sobre la propiedad y las transacciones documentadas), mediante una cuota del 30 por ciento de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) recaudados en la región, cuyos tipos y deducciones pueden modificar dentro de ciertos límites<sup>86</sup>, y mediante transferencias del Estado. Algunas de estas transferencias tienen un destino específico, pero en general se hacen sin condiciones y se calculan como parte de los ingresos nacionales procedentes de los impuestos<sup>87</sup>. Desde 1997, el Gobierno central ha establecido una garantía para las regiones, asegurándoles una compensación si los ingresos nacionales procedentes de los impuestos o los ingresos de cada región en concepto de IRPF no aumentan tanto como el PIB nominal a nivel nacional. Esta garantía ya se ha aplicado en los últimos años, puesto que los ingresos impositivos por el IRPF han sido débiles. Ambas garantías son asimétricas, ya que se compensa a las regiones si los ingresos son bajos, pero éstas no los devuelven cuando son elevados.

Las autoridades tienen la intención de proporcionar recursos suficientes a las Comunidades Autónomas mediante una mejor equiparación de las competencias en materia de gasto y de recaudación impositiva. Ahora bien, este último objetivo puede no ser fácil de lograr. En principio, las regiones deberían poder gravar las bases que no son muy móviles, para evitar efectos de desplazamiento. Las rentas de las personas físicas son relativamente inmóviles, pero si se aumenta la cuota del impuesto sobre la renta transferida a las regiones muy por encima del 30 por ciento actual, se corre el riesgo de concentrar los ingresos en un impuesto cuya base es relativamente volátil. Los impuestos sobre el consumo (que son menos volátiles que el IRPF) incrementarían la estabilidad de los ingresos, pero sus tipos no pueden modificarse a nivel regional, ya que la base imponible es bastante móvil. Una variación regional del impuesto sobre sociedades también podría crear efectos de desplazamiento. Un buen compromiso consistiría en transferir una cesta de impuestos para aumentar la estabilidad de los ingresos y mejorar la coresponsabilidad fiscal por medio de diferentes mecanismos: *Primero*, se suprimirían los ingresos garantizados y todo objetivo de redistribución se aplicaría mediante un régimen separado y más transparente. *Segundo*, las competencias para cambiar los tipos y deducciones del IRPF podrían acrecentarse marginalmente. *Tercero*, se cobraría a los usuarios por los servicios regionales, algo que aún no está plenamente desarrollado y podría incrementarse (OCDE, 2000d). Las propuestas preliminares del Gobierno en las negociaciones para modificar el sistema actual dan a entender que se podrían adoptar algunos de estos elementos<sup>88</sup>.

### **La reforma de la sanidad se centra en el control del gasto en productos farmacéuticos**

El gasto sanitario per cápita en España, habida cuenta de las diferencias de nivel de vida entre los distintos países, se aproxima a la media de la OCDE (Gráfico 21).

Gráfico 21. **Comparación del gasto sanitario en diversos países de la OCDE 1998, en miles de dólares de EE.UU. PPA (1) per cápita**



1. Paridad de poder adquisitivo

Fuente: OCDE Health Data 2000.

Más del 75 por ciento de todo el gasto sanitario se financia con fondos públicos, administrados en parte por las Comunidades Autónomas<sup>89</sup>. Las autoridades han conseguido controlar el gasto desde principios de los años 90, tras la pronunciada subida que se registró en la década anterior. El gasto total y el público en sanidad se han estabilizado respectivamente en alrededor del 7 y del 5,5 por ciento del PIB, lo que está por debajo de la media de la OCDE (Cuadro 15). Ahora bien, este resultado agregado, satisfactorio en términos financieros, oculta algunas dificultades de gestión. El número de camas de hospital y de enfermeros por habitante es el más bajo de toda la OCDE. Los servicios hospitalarios disponen de recursos limitados, por lo que persiste el problema de las listas de espera, que causan auténtica frustración e incluso incidentes entre quienes tienen que esperar demasiado a recibir atención sanitaria. Además, el gasto farmacéutico representa alrede-

dor del 20 por ciento del gasto médico total, una proporción muy superior a la media de la OCDE, que es del 15 por ciento aproximadamente, lo que reduce los recursos disponibles para otros servicios, en especial la atención hospitalaria. La tasa anual de aumento del gasto farmacéutico se ha mantenido muy alta (más del 10 por ciento) desde principios de los años 90 (Cuadro 16). Las autoridades, por consiguiente, han centrado sus esfuerzos en estos últimos años en controlar el consumo de medicamentos.

El crecimiento del número de recetas ha sido muy moderado, lo que sugiere que el grueso del aumento del gasto en productos farmacéuticos se debe a un aumento continuado de los precios de los medicamentos. Con la subida de precios, que se refleja en un coste medio elevado de las recetas, y a pesar de la existencia de un sistema de pago compartido (copago), el gasto farmacéutico ha seguido aumentando. Un problema puede ser que la proporción del pago compartido, del que están exentos los jubilados<sup>90</sup>, ha experimentado una descenso constante durante los quince últimos años. Se ha reducido a la mitad desde 1986, representando solamente el 7,4 por ciento del gasto total en productos farmacéuticos en 1999, una de las proporciones más bajas de la OCDE. Esto podría sugerir un fraude en el uso de exenciones al pago compartido. Los pensionistas fueron responsables del 71 por ciento del gasto farmacéutico en 1999, mientras que dicho grupo representaba tan sólo el 16 por ciento de la población<sup>91</sup>.

Para frenar el crecimiento del gasto en medicamentos, las autoridades han adoptado varias medidas que inciden sobre los proveedores. Primero, se ajustaron los márgenes comerciales de los medicamentos reembolsables: en otoño de 1999 se redujeron al 9,6 por ciento del precio de venta sin incluir impuestos y se volvieron a reducir en un 6 por ciento en junio de 2000<sup>92</sup>. Para los medicamentos genéricos, por otra parte, se aumentó el margen comercial de las farmacias (pasando del 27,9 por ciento al 33 por ciento) con el fin de estimular este mercado. Estos productos, que por término medio cuestan de un 25 a un 30 por ciento menos que los productos de marca, no son muy utilizados en España. Su cuota de mercado es de sólo el 2 por ciento, en comparación con el 20-25 por ciento en Alemania y Estados Unidos<sup>93</sup>. Además, el INSALUD (el organismo central que administra el gasto sanitario en diez de las Comunidades Autónomas) ha introducido incentivos para que los médicos receten medicamentos genéricos<sup>94</sup>. Asimismo, desde el 1 de diciembre de 2000 está en vigor un sistema de precios de referencia. Cubre 590 medicamentos que son ahora reembolsables solamente en función del coste del medicamento genérico, no del producto de marca. La lista de productos se revisará anualmente y se irá ampliando a medida que aumente el mercado de medicamentos genéricos. Por último, se han instaurado controles presupuestarios más estrictos para la financiación del gasto público en productos farmacéuticos<sup>95</sup>. A través de esta serie de actuaciones, el Gobierno pretende ahorrar 63.000 millones de pesetas y reducir el crecimiento del gasto farmacéutico al 8 por ciento anual. El crecimiento anual de



Cuadro 15. Indicadores del sistema de asistencia sanitaria

	Gasto (en % del PIB)			Gasto en medicinas (1997)			Por cada 1.000 habitantes				
	Total	Público		% del gasto total	Coste para el usuario, en % del coste total	1997			1998		
		Variación 1990-1998	1998			Variación 1990-1998	Camas de hospital	Enfermeras	Médicos	Farmacias	Dentistas
<b>España</b>	7,0	0,4	5,4	19,6	7,41	3,9	4,6	4,4	1,2	0,4	
Austria	8,3	1,2	5,8	13,6	15,0	9,1	8,8	3,0	0,5	0,5	
Bélgica	8,8	1,4	7,9	8,1	18,2	7,2	..	3,4	1,4	..	
Dinamarca	8,3	-0,1	6,8	5,2	43,1	4,6	7,2	2,9	0,5	0,7	
Finlandia	6,9	-1,0	5,2	9,3	39,0	7,9	13,5	3,0	1,4	0,9	
Francia	9,6	-0,5	7,3	15,6	24,5	8,5	5,9	3,0	1,0	0,7	
Alemania	10,6	0,8	7,9	11,1	14,6	9,4	9,5	3,5	0,6	0,8	
Grecia	8,3	0,7	4,7	..	25,0	5,0	3,6	4,1	0,8	..	
Italia	8,2	0,2	5,6	10,4	11,1	5,9	5,3	5,9	..	0,6	
Holanda	8,5	0,1	6,0	9,5	1,5	11,2	..	..	0,2	0,5	
Portugal	7,7	1,5	5,2	26,5	32,8	4,1	3,7	3,1	0,8	0,3	
Suecia	8,0	2,1	6,7	10,9	23,9	4,0	10,2	3,1	0,7	0,9	
Reino Unido	6,7	0,7	5,6	12,5	8,5	4,3	4,5	1,7	0,6	0,4	
Japón	7,6	1,5	5,9	16,4	..	16,4	7,8	1,9	1,0	0,7	
Estados Unidos	12,8	1,0	5,7	3,3	..	3,9	8,2	2,7	0,7	0,6	
Media	8,5	0,7	6,1	12,3	20,4	7,0	7,1	3,3	0,8	0,6	

1. 1999.

Fuente: OCDE Health Data 2000 y Farmaindustria: La industria farmacéutica en cifras.

Cuadro 16. **Evolución del gasto farmacéutico**  
Variación porcentual

	1980-90	1990-98
Gasto público		
Gasto sanitario total	14,8	7,1
Excluyendo medicinas	14,9	6,4
Medicinas (a)	14,4	10,7 (1)
Número de recetas		
Total (b)	..	1,4
Para jubilados	..	3,2
Para personas en activo	..	-1,8
Coste medio (a)-(b)	..	9,3
	1986	1999
<i>Pro memoria:</i>		
Coste para el usuario (porcentaje sobre el coste farmacéutico total)	14,2	7,4

1. A partir de datos del Ministerio de Economía.

Fuente: OCDE Health Data 2000.

esta partida de gasto ya se ralentizó hasta llegar al 7,5 por ciento en 2000. Son resultados alentadores, pero sin duda se requerirán más reformas si se quiere limitar la tendencia al alza del gasto farmacéutico de modo duradero. En primer lugar, sería conveniente acabar con el uso abusivo de las exenciones al pago compartido para que éste pueda desempeñar un papel eficaz<sup>96</sup>. A fin de limitar la subida de los precios farmacéuticos, que parece deberse en parte a la sustitución de productos antiguos por otros nuevos y más caros sin valor terapéutico demostrado, habría que mejorar la evaluación coste/beneficio de los nuevos medicamentos antes de autorizar su reembolso. También sería conveniente difundir más ampliamente la experiencia de Andalucía, donde el gasto farmacéutico se ha contenido mejor que en la media de España<sup>97</sup>. En esta región, los farmacéuticos de cada zona supervisan las prácticas de prescripción de recetas de los médicos y les informan de los últimos avances farmacéuticos basándose en estudios científicos comparativos. Esto proporciona un instrumento útil para contrarrestar la publicidad de los laboratorios. Otra posibilidad consistiría en limitar el gasto promocional de la industria farmacéutica para reducir los incentivos que se ofrecen a los médicos para que receten productos nuevos. En el caso de los medicamentos reembolsables, dicho gasto promocional podría estar sujeto a sanciones fiscales, como ocurre en Francia, o a un límite máximo, como en el Reino Unido. Por último, se podrían revisar los envases de los medicamentos a fin de reducir los sobrantes.

Aunque es importante conseguir un mejor control del gasto farmacéutico, las autoridades también deberían seguir esforzándose por mejorar la eficiencia de la

gestión hospitalaria. En 1999 se inició un proceso para modificar el estatus de algunos hospitales públicos y convertirlos en «fundaciones sanitarias públicas», con mayor autonomía de gestión. Pero a finales de 2000, el Gobierno anunció la suspensión de este proceso hasta que se concluyera la transferencia de las competencias sanitarias a todas las Comunidades, lo que podría durar hasta el final de la presente legislatura (2004). No obstante, sigue siendo necesario otorgar una mayor autonomía de gestión a los hospitales. Una encuesta reciente realizada en 59 hospitales del país revelaba que los mejores, tanto en términos de calidad de la atención prestada como de eficiencia, eran los que contaban con prácticas de gestión similares a las del sector privado<sup>98</sup>. Deberían continuarse los esfuerzos para racionalizar el gasto sanitario, por ejemplo, haciendo extensivo el análisis de coste/beneficios a las nuevas medidas y, en el caso de los hospitales, desarrollando indicadores de calidad de la atención con criterios de mayor periodicidad y transparencia. A este respecto, la publicación y normalización de las listas de espera y la introducción de contratos con los usuarios relativos al plazo máximo de espera admisible para diferentes patologías, como ha ocurrido con la cirugía cardiovascular, sería un paso adelante<sup>99</sup>. En la actualidad, las listas de espera a menudo no se publican y suelen ser incompletas. Su gestión, que varía según las Comunidades Autónomas, carece de transparencia según las asociaciones de pacientes, lo que plantea un problema de equidad.

### **III. Asegurar la viabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones**

En las próximas décadas, el envejecimiento de la población afectará a España con posterioridad, aunque también con mayor severidad, que a la mayoría de los demás países de la OCDE. La tensión a que se verán sometidas las finanzas públicas aumentará apreciablemente a partir de 2020-2025. Dada su baja tasa de empleo, España se encuentra en principio en una situación desfavorable por lo que respecta a la proporción de personas mayores en relación con la población que dispone de empleo. Pero la proporción de gasto en pensiones en relación con el PIB es hoy por hoy más baja que en la mayoría de los demás países, fundamentalmente a causa de que la media de las pensiones es comparativamente modesta, aunque está creciendo con rapidez. Por otra parte, la oferta de servicios sociales para la tercera edad no está aún muy desarrollada.

Gracias a la fortaleza de la actividad económica de los últimos años y a que las tendencias demográficas son aún favorables, el equilibrio financiero del sistema público de pensiones ha mejorado desde mediados de los 90. Fue entonces cuando se llevaron a cabo las reformas conocidas como Pacto de Toledo. Las negociaciones entre los interlocutores sociales acerca de la renovación del Pacto de Toledo concluyeron recientemente (a finales de marzo de 2001) con la firma de un nuevo acuerdo que incluye un aumento de la pensión mínima y de las pensiones de viudedad y orfandad, una ampliación del acceso a la jubilación anticipada y la introducción de mayor flexibilidad en las posibilidades de transición a la jubilación. Estos cambios, que parecen compatibles con la situación actual de las cuentas de la Seguridad Social, no permitirán dar respuesta al reto sustancial planteado por las perspectivas demográficas de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La lejanía en el tiempo y, en algunos aspectos, la incertidumbre acerca de la amenaza tienden a hacer que los esfuerzos de reforma parezcan menos urgentes de lo que son en realidad.

Este capítulo comienza pasando revista a las perspectivas demográficas para los próximos cincuenta años. Después pasa a ofrecer una panorámica general de las características del sistema de asistencia a las personas mayores, es decir, los

regímenes de pensiones, de asistencia social y de atención sanitaria. Estas disposiciones institucionales se consideran desde el ángulo de la generosidad de las prestaciones con respecto a las cotizaciones y de los incentivos ofrecidos a la participación en el mercado de trabajo. A continuación se exponen las implicaciones del envejecimiento de la población para las finanzas públicas a largo plazo. El capítulo concluye con un análisis de las opciones de reforma para responder a los retos planteados por las tendencias demográficas, opciones que siguen las recomendaciones generales incluidas en el estudio de la OCDE titulado *Maintaining Prosperity in an Ageing Society* (OCDE, 1998).

### **El proceso de envejecimiento se producirá más tarde pero de forma más acentuada que en otros países**

A lo largo de las últimas décadas la tasa de fecundidad en España ha descendido más tarde pero también de manera más pronunciada que en otros países de la OCDE (Recuadro 4), mientras que la esperanza de vida es superior a la media de la OCDE (Gráfico 22). Dadas estas circunstancias, el proceso de envejecimiento comenzará más tarde pero con mayor intensidad que en otros países (Gráfico 23). Según las previsiones más recientes de Eurostat<sup>100</sup>, la población total se mantendrá a su nivel actual durante los próximos 25 años y se espera que el aumento de la relación de dependencia en la tercera edad sea menos pronunciado que la media de la OCDE hasta 2025. Sin embargo, el envejecimiento debería experimentar una acusada aceleración a partir de entonces. La población total disminuirá en un 10 por ciento entre 2025 y 2050, mientras que la población en edad de trabajar se reducirá en un 25 por ciento aproximadamente. La relación de dependencia de la tercera edad debería aumentar con mucha mayor rapidez que en el resto de la zona OCDE. En términos globales, puede incrementarse en más de 38 puntos porcentuales entre 2000 y 2050, pasando de un 27 a un 65,5 por ciento, una subida más pronunciada que la de cualquier otro país de la OCDE.

España tiene una de las tasas de empleo más bajas de la zona OCDE, lo que la coloca en principio en una posición desfavorable por lo que se refiere a la proporción de personas mayores en relación con la población ocupada. Sin embargo, esta situación le proporciona al mismo tiempo un amplio margen para aumentar la tasa de participación y reducir el desempleo a fin de limitar, de forma temporal al menos, el impacto de las tendencias demográficas. Pero este aumento requerirá la introducción de sustanciales reformas del mercado de trabajo que incrementen los incentivos para trabajar hasta edades más avanzadas y desarrollen iniciativas políticas que incorporen a los jóvenes trabajadores en mejores condiciones al mercado laboral, tanto hombres como mujeres (Gráfico 24). La tasa de empleo para los hombres de edades comprendidas entre los 55 y

#### Recuadro 4. El descenso de la fecundidad

La tasa de fecundidad ha disminuido de manera muy pronunciada durante las últimas décadas (Gráfico 22). Desde mediados de los 90 el número medio de hijos por mujer (1,2) ha sido el más bajo (junto con Italia y la República Checa) de la zona OCDE, mientras que hasta principios de los 80 había sido alta (2,6) en comparación con otros países. El descenso del índice sintético de fecundidad, que tiene en cuenta a todas las generaciones de mujeres para establecer la tasa media de fecundidad de un año determinado, ha sido especialmente acusado en el grupo de edad 20-29, ya que las parejas jóvenes tienen a sus hijos más tarde que en épocas anteriores. La tasa completada de fecundidad, que mide la fecundidad por cohorte, también ha disminuido, pero de forma menos pronunciada. Para la generación nacida en 1960 es ahora de 1,7 en España, frente a una media europea de 1,8. Si la tasa completada de fecundidad se mantiene a su nivel actual, la tasa de fecundidad debería irse recuperando progresivamente pero a un nivel menor que en otros países, lo que de hecho ya asumen las previsiones.

Hay una serie de factores que han contribuido a este descenso. Son cada vez más las mujeres jóvenes que acceden a la educación superior, lo cual retrasa la maternidad y tiende a limitar su número total de hijos. La tasa de fecundidad de las mujeres con educación universitaria es de 0,7, comparada con 2,7 para aquéllas que cuentan con menos de cinco años de estudios. Las españolas también se casan más tarde que antes debido a la mayor duración de los estudios que realizan y hay pocos niños que nazcan fuera del matrimonio (11 por ciento) en comparación con la media europea (25 por ciento). Las encuestas indican que la actual tasa de fecundidad es inferior a la deseada por razones económicas (falta de dinero, desempleo, necesidad o deseo de trabajar fuera de casa, tamaño de la vivienda). Por ejemplo, tener hijos se aplaza hasta que uno de los miembros de la pareja ha encontrado empleo y la tasa de fecundidad de las mujeres en paro es baja, alrededor del 0,8. Según Ahn y Mira (1998), la elevadísima tasa de desempleo entre los hombres jóvenes (que llega a alcanzar un 40 por ciento en el grupo de edad 16-29) y la precariedad de sus puestos de trabajo (70 por ciento de los cuales son temporales) son los grandes responsables de este pronunciado descenso de la tasa de fecundidad. Esta situación repercutió muy negativamente sobre el número de matrimonios y de nacimientos. Por lo tanto, resulta necesaria una mejora de la tasa de empleo y de la calidad de los puestos de trabajo ofrecidos, especialmente para los hombres jóvenes, a fin de impulsar la fecundidad. La recuperación de la confianza parece un proceso lento, ya que la tasa de fecundidad no empezó a experimentar un repunte hasta 1999, al cabo de varios años de disminución del desempleo.

La política familiar en España, poco desarrollada aún, ha sido incapaz de contener estas tendencias demográficas. Básicamente consta de dos niveles: subsidio directo a las prestaciones y desgravaciones en el impuesto sobre la renta. Según un estudio realizado por Flaquer (2000), el apoyo a la familia en España (que, a diferencia de otros países, está sujeto a una prueba de ingresos) es siete veces inferior a la media de la UE. Han aumentado las desgravaciones fiscales a raíz de la reciente reforma del impuesto sobre la renta, pero éstas han beneficiado principalmente a las familias más acomodadas. Hay muy poca oferta en materia de servicios y atención a la primera infancia (UGT, 1999), a pesar de la creciente necesidad de este tipo de servicios, dado que son cada vez más las mujeres que entran en el mercado de trabajo. Como la participación femenina está en vías de crecer aún más, sería conveniente que aumentase el número de centros de atención infantil, así como el desarrollo del trabajo a tiempo parcial, que sigue estando infradesarrollado (17 por ciento del empleo total) en comparación con otros países (30 por ciento o más en Francia, Alemania y Bélgica).

Gráfico 22. Tasas de fecundidad y esperanza de vida

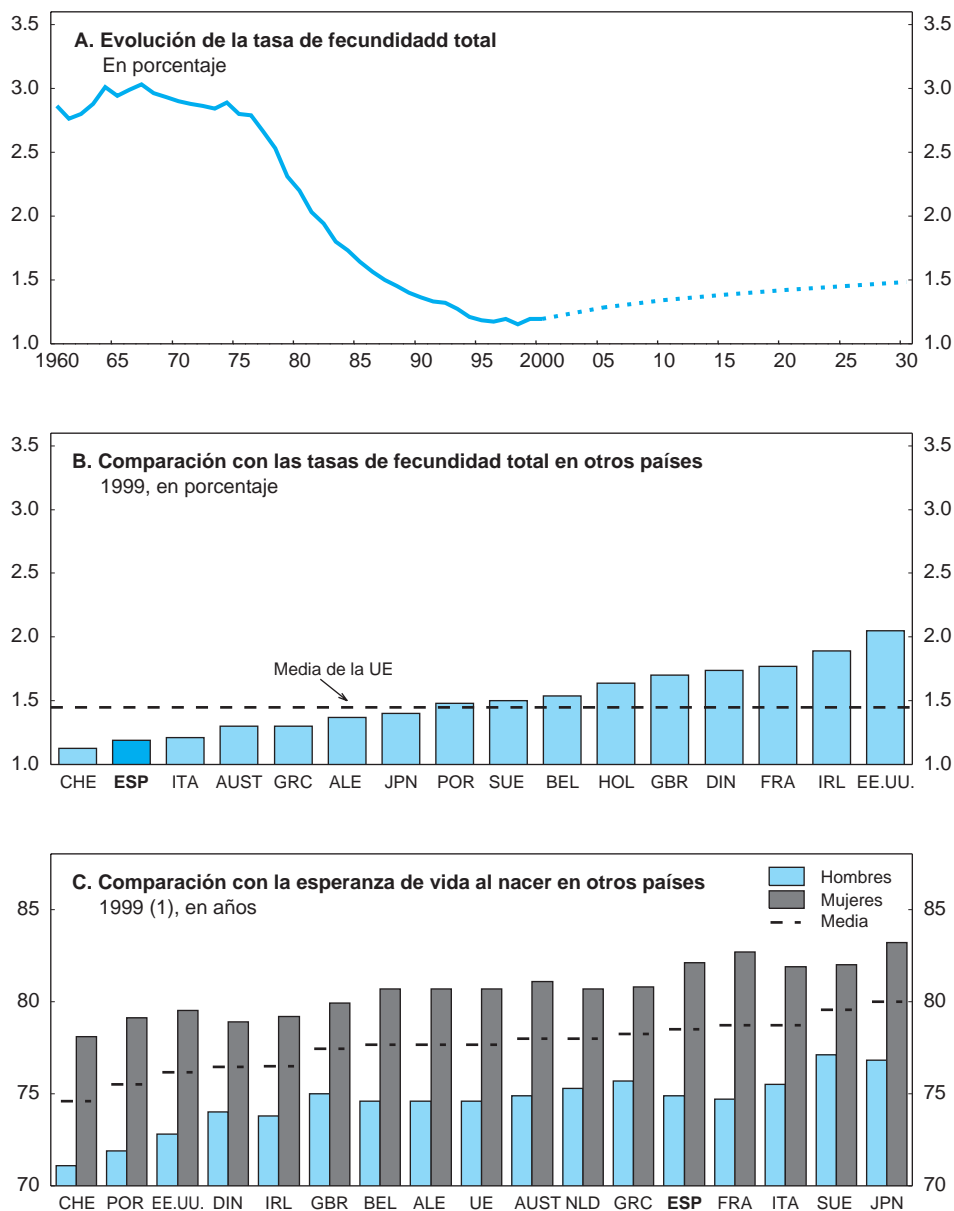
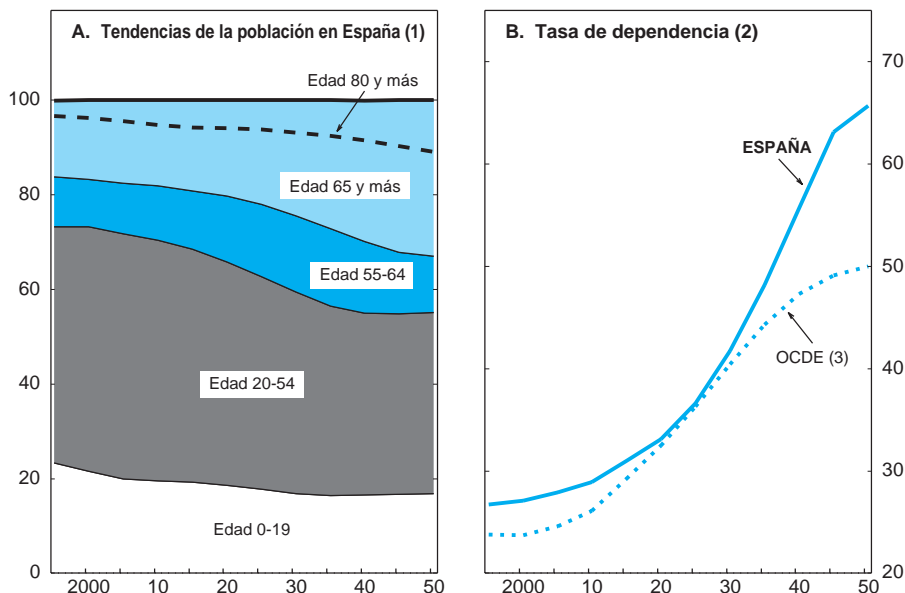


Gráfico 23. **Tendencias de la población y tasas de dependencia en España**  
En porcentaje



1. En porcentaje de la población total.

2. Personas de 65 y más años de edad en porcentaje de la población comprendida entre 20 y 64 años de edad.

3. Media de las tasas de los países de la OCDE, con la exclusión de México y Turquía.

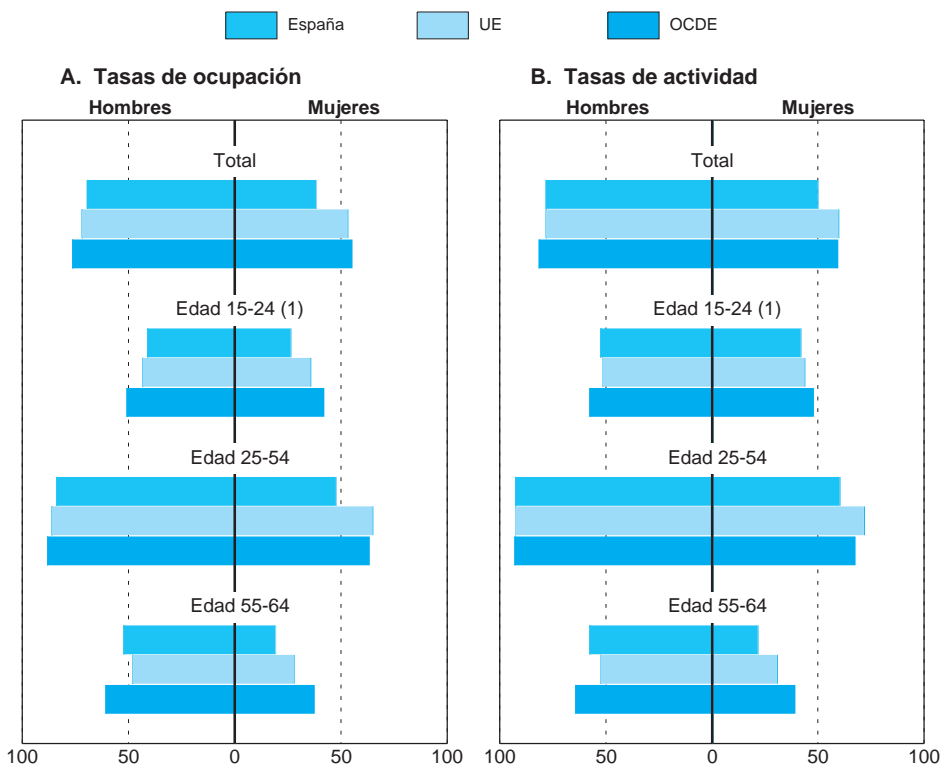
Fuente: Eurostat, Naciones Unidas y Secretariado de la OCDE.

los 64 años es inferior a la media de la OCDE, debido a que a menudo las jubilaciones se producen antes de la edad legal de 65 años. En 1999 la edad media de jubilación era de 63,2 años para quienes se acogían a pensiones de vejez y de 50,3 años para quienes se acogían a pensiones de invalidez dentro del régimen general de la Seguridad Social<sup>102</sup>. Si no aumenta la tasa de ocupación, se prevé que el número de personas con empleo por cada persona de edad superior a los 65 años descienda de 2,2 a 0,9 entre 2000 y 2050, en comparación con un descenso de 2,9 a 1,4 para toda la zona OCDE. El crecimiento potencial en tasa media anual disminuiría a lo largo de los próximos 50 años en 1 punto porcentual aproximadamente con respecto al crecimiento medio registrado entre 1980 y 2000, y el crecimiento del PIB per cápita se reduciría en casi un 20 por ciento entre 2000 y 2050<sup>103</sup>. Sin embargo, el empleo está creciendo actualmente y se espera que aumente aún más.

Las incertidumbres que planean sobre estas previsiones demográficas no deberían sobreestimarse. La aceleración del proceso de envejecimiento de la población a partir de 2020-25 es inevitable. Las distintas previsiones existentes



Gráfico 24. **Situación del mercado de trabajo**  
Por grupos de edad y sexo, en porcentaje, 1999



1. Grupo de edad 16-24 para España.

Fuente: OCDE (2000), *Perspectivas del empleo*.

para España indican en su mayoría la misma evolución (Anexo IV). Todas ellas incorporan el supuesto de un aumento de la fecundidad. Un incremento más pronunciado de lo previsto en el número de hijos por mujer no tendría más que un efecto limitado sobre la relación de dependencia en la tercera edad y sobre el crecimiento de la población en edad de trabajar si, como es de esperar, se produce gradualmente (Anexo IV)<sup>104</sup>. Por otra parte, tampoco se puede descartar que el repunte de la tasa de fecundidad sea más moderado de lo que asumen las previsiones. Además, la esperanza de vida puede prolongarse con mayor rapidez que en el escenario central de Eurostat, acentuando el proceso de envejecimiento. Esta hipótesis parte del supuesto de que la esperanza de vida en España en las próximas décadas aumentará mucho más lentamente que en otros países europeos, y mucho más lentamente que hasta ahora<sup>105</sup>.

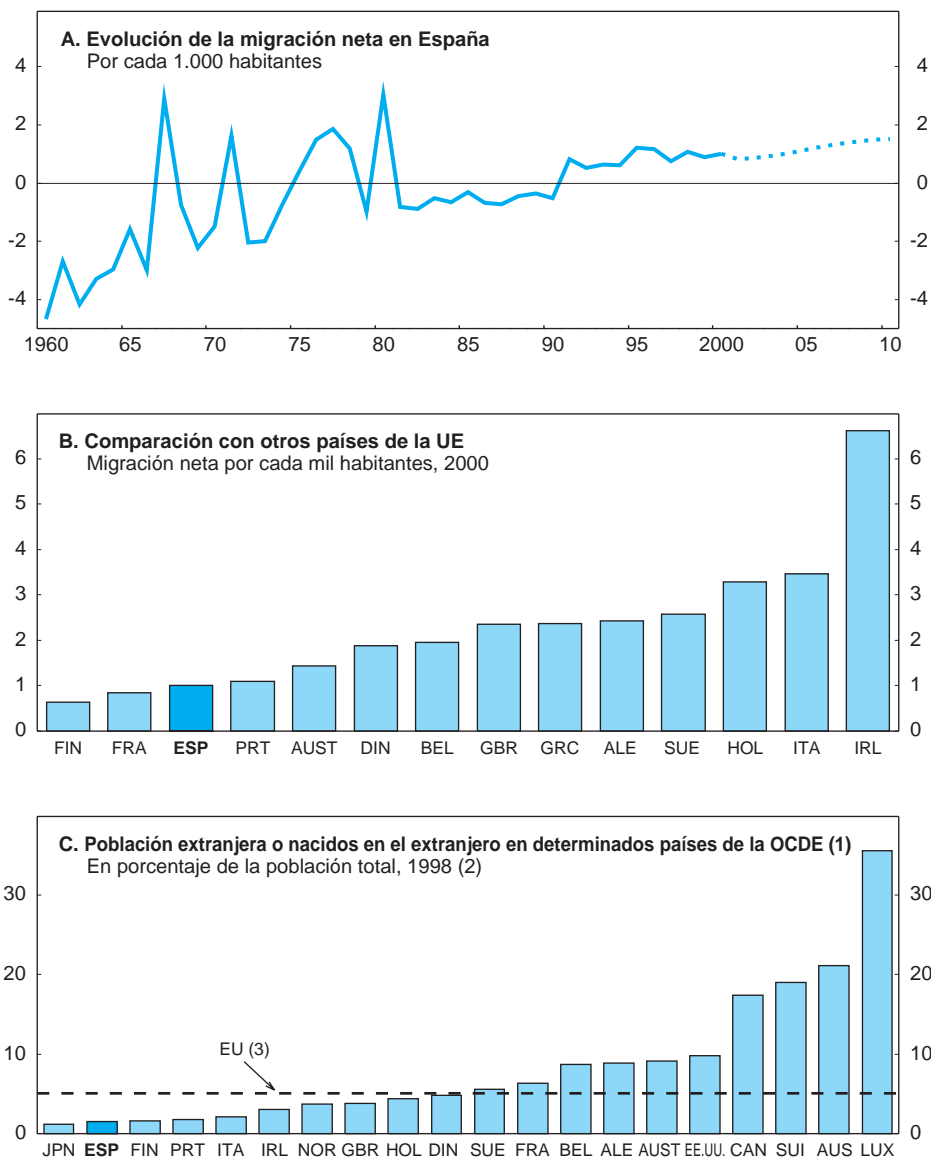
Las previsiones demográficas también están influidas por los supuestos relativos a los flujos migratorios. La inmigración tiene la ventaja de producir un efecto inmediato y medible sobre la población en edad de trabajar. Parece que existe un margen considerable para el aumento de la población inmigrante en España. Aunque España ha sido un país de inmigración neta desde principios de los 90, la cuota de inmigrantes con relación a la población total fue una de las más bajas de la zona OCDE en 1998 (Gráfico 25, Parte C) <sup>106</sup>. Sin embargo, el aumento de la inmigración no compensará los efectos del proceso de envejecimiento, aunque sí puede contribuir a reducirlos (Anexo IV). También puede ayudar a aumentar temporalmente la tasa de fecundidad, aunque el comportamiento de los inmigrantes de segunda generación en este sentido a menudo tiende a asemejarse al de la población nativa. Asimismo, cabría recordar que las dificultades políticas y sociales que conlleva frecuentemente el aumento de la inmigración pueden limitar el alcance de este tipo de medidas. Además, los inmigrantes también envejecen y, a menos que regresen enseguida a sus países de origen, tendrán derecho a percibir una pensión, así que la mayor inmigración no tendría más que un efecto temporal sobre la financiación de las pensiones. Las previsiones de Eurostat se basan en un aumento progresivo de la inmigración neta que ascendería a 60.000 personas al año a partir de 2010, casi el doble de la cifra registrada en la década de los 90. Sería necesaria una inmigración neta aún más elevada, con una media de alrededor de 120.000 personas al año, similar a la del Reino Unido en 1999, para evitar una disminución de la población total. El aumento de la tasa de dependencia en 2050 sería entonces 7 puntos porcentuales menor que la de las previsiones centrales. Aun así seguiría siendo unos 31 puntos porcentuales más elevada que en la mayoría de los países europeos.

## **Disposiciones institucionales para apoyar a las personas mayores**

### ***Organización del sistema de pensiones***

Al igual que en otros países de la OCDE, las personas mayores en España se benefician de un sistema de pensiones, asistencia sanitaria y servicios sociales. El sistema de pensiones tiene dos niveles. El primero y más amplio es público y cubre a toda la población. El segundo nivel, que es privado, es pequeño pero se está desarrollando rápidamente. El sistema público de pensiones, con un gasto total equivalente al 10 por ciento del PIB en 1999, incluye un régimen contributivo de seguro obligatorio que funciona por reparto (86,5 por ciento de las pensiones públicas) y un régimen no contributivo ( $4\frac{1}{4}$  por ciento de las pensiones públicas) que paga pensiones básicas a las personas que no pueden acceder al régimen contributivo (Cuadro 17) <sup>107</sup>. Dichos regímenes, que pagan tres tipos de pensión (vejez, invalidez permanente, viudedad y orfandad) forman parte del sistema de la Segu-

Gráfico 25. Inmigración: una comparación internacional



1. Las cifras de Australia, Canadá y los EE.UU. se refieren a la población nacida en el extranjero.

2. 1996 para Australia y Canadá.

3. Excluyendo Grecia.

Fuente: Eurostat y OCDE (2000), *Economic Outlook*, n.º 68.

ridad Social, que también comprende el gasto sanitario, los servicios sociales y las prestaciones familiares. El régimen contributivo cubre a todos los trabajadores excepto a los miembros de las fuerzas armadas y a las clases pasivas del Estado. Cada trabajador es asignado a uno de los seis regímenes y el régimen general es el más importante de ello, que cubre a la mayoría de los empleados (incluidos los empleados de la Administración Local y de la Seguridad Social). Hay cinco regímenes especiales que cubren a los agricultores y trabajadores agrarios, los trabajadores autónomos, los marineros, los mineros y los empleados del hogar<sup>108</sup>. Los miembros de las fuerzas armadas y las clases pasivas del Estado están cubiertos por un régimen especial (*Régimen de Clases Pasivas del Estado*) gestionado por la Administración Central. Los beneficiarios de este régimen representan menos del 6 por ciento del número total de pensiones pero más del 9 por ciento del gasto total en pensiones (Cuadro 17).

Cuadro 17. Sistema público de pensiones: número de pensiones y gasto total

	Gasto en pensiones 1999			Número de pensiones 2000 (1)	
	Millones de euros	% del total	% del PIB	Miles	% del total
<b>Total</b>	54.218	100,0	9,6	8.755	100,0
<b>Pensiones contributivas del INSS</b>	46.855	86,4	8,3	7.607	86,9
<i>De las cuales:</i>					
General	31.674	58,4	5,6	4.141	47,3
Agrario	7.180	13,2	1,3	1.577	18,0
Autónomos	3.817	7,0	0,7	859	9,8
Otros regímenes especiales	4.184	7,7	0,7	1.030	11,8
<b>Pensiones no contributivas</b>	2.297	4,2	0,4	654	7,4
Gestionadas por el INSS	1.511	2,8	0,3	457	5,2
Asistenciales	167	0,3	0,0	77	0,9
De guerra	620	1,1	0,1	120	1,4
<b>Sistema de clases pasivas (CPE)</b>	5.066	9,3	0,9	494	5,6

1. Septiembre.

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe Económico y Financiero, Presupuestos generales del Estado 2001*, y autoridades nacionales.

### Principales características del sistema público de pensiones

El sistema de la Seguridad Social ha sufrido numerosos cambios desde su creación hace un siglo. Los cambios más recientes datan de marzo de 2001 (Recuadro 5). Siguen a la reforma de 1997, que aplicó las recomendaciones del Pacto de Toledo celebrado en 1995 (Anexo V). Sin embargo, las medidas adoptadas en ambas reformas sólo han tenido un efecto limitado sobre las normas que rigen el sistema de pensiones. Dichas normas siguen siendo más generosas que en la mayoría de los demás países.

### Recuadro 5. La reciente reforma del sistema público de pensiones

El Pacto de Toledo firmado en 1995 (Anexo V), que condujo a la aplicación de toda una serie de medidas de reforma en 1997, estableció una revisión periódica (cada cinco años) del sistema. Dentro de este marco, las negociaciones entre los interlocutores sociales y el Gobierno acerca de la renovación del Pacto concluyeron a finales de marzo de 2001 con la firma de un acuerdo de cuatro años. Se adoptaron varias medidas, que afectan a las siguientes áreas:

#### **Acceso a la jubilación anticipada**

- Se amplió la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada dentro del régimen general. Dicha posibilidad, antes reservada a los empleados que hubieran empezado a cotizar antes del 1 de enero de 1967, se hizo extensiva a todos los trabajadores que hayan cotizado durante al menos 30 años y hayan estado en situación de desempleo durante al menos 6 meses por razones ajenas a su voluntad.
- Dicho grupo puede acceder a la jubilación anticipada a partir de los 61 años de edad. La reducción de las prestaciones por pensión se rebajó del 7 al 6 por ciento por cada año de jubilación anticipada para aquéllos que hayan cotizado durante más de 40 años. La penalización es inversamente proporcional al número de años de cotización. Se mantiene en un 8 por ciento para las personas que hayan cotizado durante 30 años.

#### **Posibilidades de flexibilizar la jubilación**

- En ciertas condiciones que todavía están por determinar, los trabajadores de más de 65 años de edad podrán combinar una pensión parcial con los ingresos derivados del trabajo. Aquéllos que sigan trabajando después de los 65 años quedarán totalmente exentos del pago de cotizaciones. Un estudio analizará la posibilidad de aumentar por encima del 100 por cien la tasa de sustitución para los trabajadores de edad superior a los 65 años que hayan cotizado durante más de 35 años.

#### **Pensión mínima y pensiones de viudedad y orfandad**

- Se aumentaron las pensiones mínimas para las personas de menos de 65 años, situándolas al nivel de las pensiones para personas de edad superior a los 65 años. La tasa de sustitución de las pensiones de viudedad se incrementó de un 45 a un 52 por ciento, llegando hasta un 70 por ciento en el caso de viudos o viudas con personas a su cargo para quienes la pensión sea la principal fuente de ingresos de la familia. El límite de edad para tener derecho al cobro de una pensión de orfandad se aumentó en un año.

#### **Financiación del sistema de pensiones**

- Como se indicaba en el Programa de Estabilidad 2000-2004, la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social aumentará hasta un mínimo de 800.000 millones de pesetas (0,8 por ciento del PIB) y un máximo de 1 billón de pesetas (alrededor de un 1 por ciento del PIB) de aquí a 2004. El Gobierno determinará en el plazo de un año las reglas de gestión de dicho fondo (en particular, las reglas de inversión, y las reglas de control de rendimiento y utilización de dichos recursos).
- Se fijó un plazo límite de 12 años para finalizar el proceso de separación de las fuentes de capitalización de la Seguridad Social, al cabo del cual las prestaciones por seguro pasarán a estar financiadas mediante cotizaciones y las prestaciones en materia de asistencia social mediante impuestos. En 2000, las transferencias de asistencia social todavía financiadas mediante cotizaciones representaron un 0,7 por ciento del PIB.

Prácticamente todas las medidas adoptadas deberían provocar un aumento del gasto del sistema de pensiones o una disminución de sus ingresos, aunque esta situación se verá parcialmente compensada por transferencias dentro de la Contabilidad Nacional. A pesar de que no hay estimaciones oficiales disponibles acerca del coste global de estas medidas, está claro que no mejorarán la viabilidad del sistema a largo plazo. Se había planeado anteriormente hacer que el método de cálculo de las pensiones fuese menos generoso. Sin embargo, esto se ha aplazado hasta 2003, un año antes de las próximas elecciones legislativas.

*Un sistema con parámetros generosos pero que paga pensiones bajas*

Las pensiones de jubilación del sistema contributivo se conceden, por regla general, a los trabajadores de 65 años de edad que han cotizado durante al menos 15 años. Sin embargo, de conformidad con las modificaciones introducidas en marzo de 2001, las personas que hayan cotizado durante al menos 30 años y hayan estado desempleadas durante al menos 6 meses pueden solicitar la jubilación anticipada a los 61 años. Las pensiones se calculan partiendo de una renta de referencia (base reguladora) y de una tasa de sustitución, cuyo nivel depende del número de años de cotización y de la edad de jubilación<sup>109</sup>. Las personas que se jubilan a los 65 años y han cotizado durante 35 años reciben una pensión completa con una tasa de sustitución del 100 por cien. Las pensiones tienen un tope máximo equivalente a 1,5 veces el salario medio bruto<sup>110</sup>. Están indexadas respecto a la inflación y sujetas a impuestos, al igual que cualquier otra renta derivada del trabajo. Sin embargo, están exentas del seguro de desempleo y de las cotizaciones a la Seguridad Social; en el régimen general empleados y empleadores pagan un 35,85 por ciento<sup>111</sup>.

El sistema de pensiones de jubilación comprende dos tipos distintos de pensiones mínimas: contributivas y no contributivas. El régimen contributivo garantiza una prestación mínima para los trabajadores que cuentan con un mínimo de 15 años de cotización pero cuyos derechos son limitados a causa de su baja cotización. En el caso de que la prestación por pensión resultante del cálculo sea inferior a la pensión mínima, existe un complemento llamado complemento de mínimos para que pueda alcanzarse el nivel mínimo de pensión. La concesión de este complemento está sujeta a una prueba de ingresos y en 2000 otorgó a los beneficiarios un equivalente de pensión de alrededor del 30 por ciento del salario medio bruto. El régimen no contributivo paga una prestación fija a las personas de renta baja de más de 65 años de edad o discapacitadas que no pueden acceder a una pensión contributiva<sup>112</sup>. En 2000 su importe anual para una sola persona equivalía al 20 por ciento del salario medio. La diferencia entre estos dos tipos de prestación se mantiene como incentivo a la cotización.

Los parámetros que subyacen al cálculo de las pensiones de vejez para los empleados del sector privado son más generosos en España que en otros países OCDE (Cuadro 18). En la mayoría de los países, las pensiones se calculan basándose en los ingresos obtenidos a lo largo de toda la vida laboral y no sólo de la última parte de ésta. La tasa de sustitución es raramente superior al 75 por ciento, mientras que el número de años de cotización que dan derecho a una pensión completa es generalmente de 35 a 40. En la mayoría de los países la acumulación media de puntos de pensión por año de cotización varía del 0,5 al 2 por ciento, muy inferior al 2,9 por ciento de España. Aun así, a pesar de esta generosidad, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB es menor que la media europea (Gráfico 26). De ahí que la opinión generalizada entre la sociedad española de que «las pensiones son

Cuadro 18. Principales parámetros de los sistemas de pensiones en algunos países

Para trabajadores del sector privado y a partir de 2000 (1)

	Edad legal de jubilación (hombre/mujer)	Años de cotización para una pensión completa	Período de referencia para el cálculo de la pensión	Tasa de sustitución máxima (%)	Puntos de la pensión por año cotizado (2)	Indexación de las pensiones	Pensión mínima en porcentaje del salario medio
<b>España (3)</b>	65	35	Últimos 15 años	100	2,9	Precios	20-30%
Bélgica	65/61	45/41	Vida laboral	60	1,3/1,5	Precios	
Finlandia	65	38	Vida laboral a partir de 23 años de edad	60	1,5 (4)	0,2 con salarios y 0,8 con precios	20-24% bruto 30-32% neto
Francia	60	40	25 años	80	2,0	Precios (tramo básico)	
Alemania	65	45	Vida laboral	70	1,6	Salarios (tramos/ingresos)	
Italia (5)	62/65	35	20 años	77	1,9	Salarios netos	
Italia (6)	57-65 (7)	40	Vida laboral	Sin máximo	1,9	Precios	20-25%
Japón	60/55	40	Vida laboral	30	0,8	Salarios netos	
Noruega	67	40	Mejores 10 años	67	1,7	Salarios	30%
Portugal (8)	65	40	Mejores 10 años	80	2,0	Precios	
Suecia	65	30	Mejores 15 años	60	2,0	Precios	
Suecia (9)	61-70	..	Vida laboral	Sin máximo	..	Precios y salarios	
Reino Unido	65/60	49	Vida laboral	20	0,4	Precios	
EE.UU.	65	35	Mejores 35 años	41	1,2	Precios	

1. Referidos a sistemas en funcionamiento o a reformas ya adoptadas.

2. Tasa máxima de sustitución dividida por los años de cotización

3. A partir de 2002.

4. 2,5 a partir de 60 años.

5. Para años trabajados con anterioridad a 1996.

6. Nuevo sistema (reforma Dini).

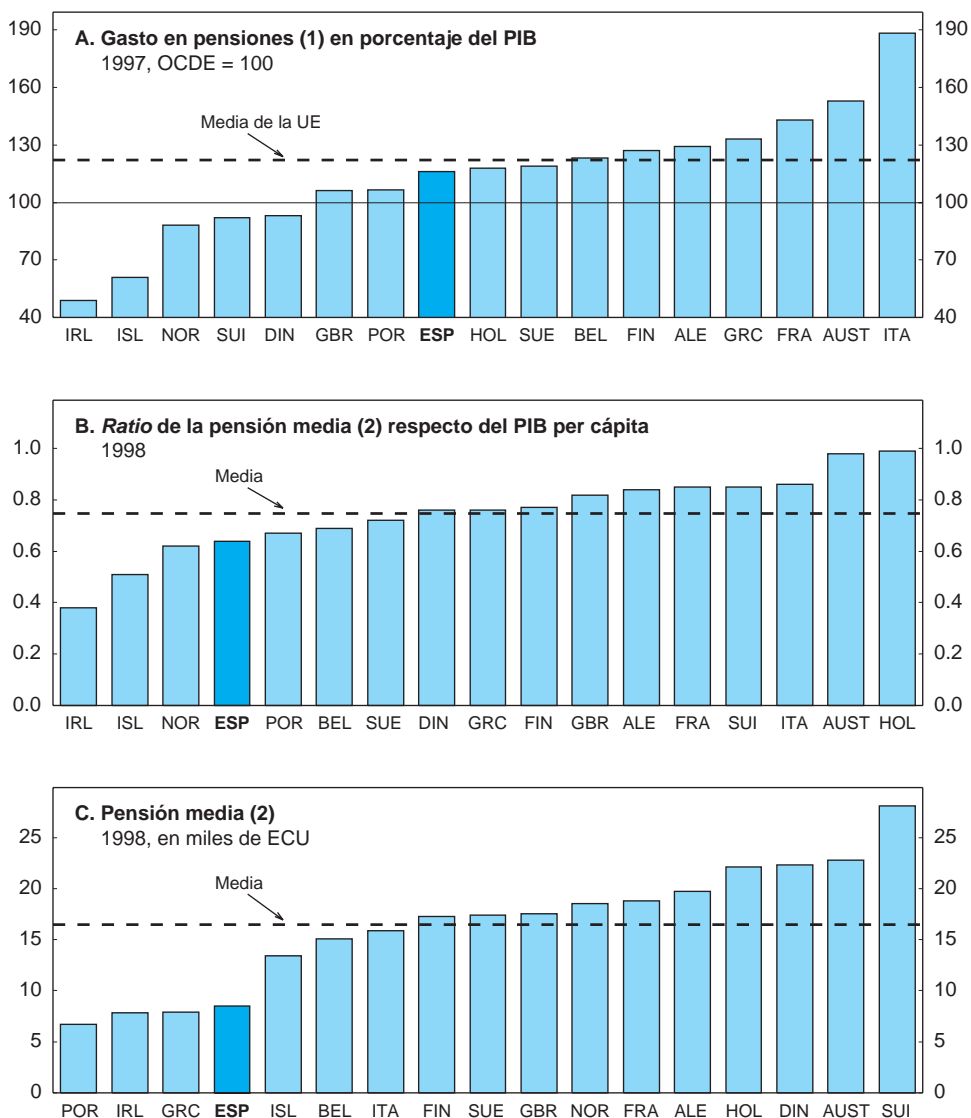
7. La edad de retiro legal (para hombre y mujer) es desde los 57 a los 65 años. Los coeficientes de transformación han sido ajustados actuarialmente para las diferencias de jubilación.

8. Una reforma se encuentra en marcha.

9. Nuevo sistema. Si el crecimiento de los salarios es 1,6%, las pensiones se ajustarán por la inflación; si es menor que 1,6%, el ajuste será por un factor menor que la inflación.

Fuente: Cálculos de la OCDE y Chand, S.K.y A. Jaeger, *Ageing Populations and Public Pensions Schemes*, FMI Occasional Paper No. 147, Diciembre 1996.

Gráfico 26. Gastos en pensiones en determinados países



1. El gasto en pensiones mostrado aquí es la suma de las prestaciones en metálico por jubilación, invalidez, o viudedad y orfandad. Las diferencias de tratamiento fiscal entre países no se tienen en cuenta. La cifra total para la OCDE excluye a Hungría.
2. Los pagos en metálico para pensiones de más de 65 años por invalidez, jubilación, viudedad y orfandad.

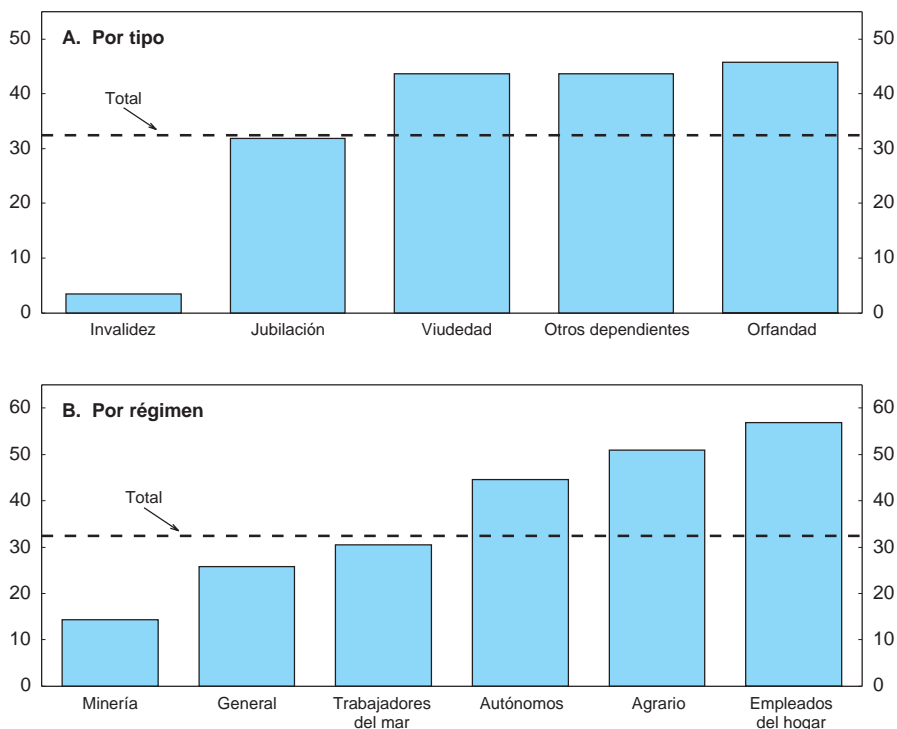
Fuente: Eurostat; Base de datos SEEPROS, enero 2000; OCDE, Base de datos de Gasto Social, 2000, y Secretariado de la OCDE.



bajas» parezca confirmarse mediante las comparaciones con otros países. Las pensiones medias (incluyendo a todas las categorías y sin ajustes según los distintos tratamientos fiscales de cada país) representaron únicamente un 64 por ciento del PIB per cápita en 1998, en comparación con una media europea del 75 por ciento.

La situación de los pensionistas difiere según la generosidad de las prestaciones que reciben. Una gran proporción de jubilados, más de un tercio, perciben solamente una pensión mínima<sup>113</sup>. Casi la mitad de las pensiones de los trabajadores agrarios, los trabajadores autónomos y los empleados del hogar, así como las pensiones de viudedad y orfandad, están cubiertas por el pago de complementos de mínimos, a diferencia del régimen general, donde esto ocurre con una cuarta parte de las pensiones (Gráfico 27). Las pensiones medias de los principales regímenes especiales ascendieron al 30 por ciento del salario medio en 1999, 27 por ciento para las pensiones de viudedad, frente al 55 por ciento en el caso de las pensiones de vejez

**Gráfico 27. Pensiones que se benefician de los complementos de mínimos**  
En porcentaje del total de pensiones, julio de 1999



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social*, año 2000.

del régimen general. Se estima que las pensiones de los funcionarios del Gobierno General (Recuadro 6) son superiores en un tercio a las pensiones de otros empleados. Existen asimismo grandes diferencias entre los jubilados de mayor y menor edad. En 1999 las pensiones de vejez para los recién jubilados dentro del régimen general eran un 25 por ciento más elevadas que la pensión de jubilación media, ascendiendo a un 70 por ciento del salario medio aproximadamente.

### Recuadro 6. El régimen de clases pasivas del Estado

El régimen de clases pasivas del Estado y el régimen general de la Seguridad Social son similares en muchos aspectos pero muy distintos en otros. Las principales diferencias entre ambos regímenes, que afectan al método de cálculo de la pensión y a las posibilidades de jubilación anticipada, son las siguientes:

#### Cálculo de la pensión

- Los empleados pueden optar a la jubilación entre los 65 y los 75 años de edad, momento en el que ésta es obligatoria.
- Las pensiones se calculan partiendo de una renta de referencia y de una tasa de sustitución. La renta de referencia no está directamente relacionada con los ingresos. Se determina mediante la normativa y con poca transparencia, en forma de un importe fijo para cada una de las cinco categorías de funcionarios. Esta renta de referencia es, por lo general, inferior a los ingresos reales de los empleados.
- La tasa de sustitución depende únicamente del número de años de cotización y no de la edad del funcionario, al contrario de lo que ocurre en el régimen general. Para aquéllos que hayan cotizado durante 35 años, la tasa de sustitución es del 100 por cien. Para los que hayan alcanzado los 65 años de edad, los derechos de pensión se consolidan de forma más lenta que en el régimen general. A dicha edad la tasa de sustitución es del 81,7 por ciento al cabo de 30 años de cotización, frente a un 90 por ciento en el régimen general.

#### Jubilación anticipada

- El sistema es muy generoso con los empleados que acceden a la jubilación anticipada puesto que la edad del interesado no afecta a la tasa de sustitución, al contrario de lo que sucede en el régimen general. Aquéllos que hayan cotizado durante al menos 30 años pueden jubilarse a los 60 sin penalización alguna. Al cabo de 30 años de cotización la tasa de sustitución es del 81,7 por ciento, comparada con el 54 por ciento en el régimen general. Desde 1984, el número de trabajadores que se han acogido a la jubilación anticipada ha ascendido, aproximadamente, a un tercio del número de funcionarios que entraron en el régimen de pensiones.

Se estima que las pensiones de este régimen son, en media, un tercio más elevadas que las correspondientes al régimen general. En parte dicha diferencia se debe, sin duda, al segmento de población en cuestión, que percibe ingresos comparativamente altos. Además, la carrera profesional dentro de la función pública no se ve interrumpida por el desempleo. El hecho de que este régimen sea más generoso con la jubilación anticipada que el régimen general es probablemente otra de las razones de la diferencia entre los niveles medios de pensión de ambos regímenes.

La manera en que se financia el régimen de clases pasivas del Estado adolece de falta de transparencia. Las cotizaciones de los empleados, que son del orden del 6 al 7 por ciento, difieren según el sector de la administración de que se trate. Se complementan mediante una contribución (ficticia) del Estado en calidad de empleador, cuyo importe no es explícito como en el sector privado. Por tanto, resulta difícil calibrar las dificultades financieras que el régimen pueda experimentar en el futuro.

El bajo nivel actual de las pensiones puede atribuirse esencialmente a cuatro factores. En primer lugar, las trayectorias profesionales se han visto frecuentemente interrumpidas por períodos de desempleo y/o acortadas por la jubilación anticipada debido a dificultades en el mercado de trabajo<sup>114</sup>. En 1998 sólo un 60 por ciento de todas las pensiones de jubilación se habían empezado a cobrar al cabo de 35 años de cotización y, en el caso del régimen general, menos del 50 por ciento de los pensionistas había alcanzado la edad legal de jubilación de 65 años (Cuadro 19). Como consecuencia de lo anterior, se redujo la base reguladora y/o la tasa de sustitución de ingresos a partir de la cual se calculan las pensiones. En segundo lugar, el sistema de indexación respecto a la inflación tiende a rebajar el nivel de prestación relativo para los grupos de mayor edad. En tercer lugar, las mujeres (a causa de su baja participación en el mercado de trabajo y de su larga esperanza de vida) a menudo no tienen más fuente de ingresos que la pensión mínima de viudedad. Dicha pensión representó más de la mitad de las prestaciones percibidas por las mujeres, a diferencia de menos del 10 por ciento en el caso de los hombres<sup>115</sup>. En cuarto lugar, el método utilizado para financiar los principales regímenes especiales genera incentivos para que los trabajadores limiten sus períodos contributivos y perciban una pensión mínima. Este último factor, junto con la baja tasa de participación femenina, es la principal razón del bajo nivel actual de las pensiones.

Cuadro 19. **Edad de jubilación y período de cotización en los regímenes de pensiones contributivas**  
En porcentaje

	General	Agrario	Autónomos	Empleados del hogar	Trabajadores del mar	Minería del carbón	Total
<b>Jubilados a la edad de (1):</b>							
60 o menos	26,6	3,8	4,8	3,1	67,6	57,2	17,8
61 a 64	27,6	2,1	6,0	3,0	14,5	21,5	17,4
65 o más	45,8	94,1	89,2	93,9	17,9	21,3	64,9
Media (en años)	62,5	64,8	64,6	64,8	61,3	61,7	63,2
<b>Jubilados con cotizaciones de (2):</b>							
15 años	1,1	12,3	11,6	19,8	1,2	0,0	5,0
16 a 25 años	11,6	20,7	39,4	61,3	8,5	1,4	18,4
26 a 34 años	15,9	14,7	26,6	12,3	31,3	5,7	17,3
35 años	71,4	52,3	22,5	6,7	59,1	92,9	59,2
Media (en años)	32,4	28,7	25,4	20,8	32,3	34,6	30,2

1. 1999.

2. 1998.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, año 2000*, y Banco de España, Dirección General, Departamento de Investigación.

A diferencia del régimen general, las bases de cotización para los trabajadores agrarios y para los empleados de hogar no están relacionadas con los ingresos. Los importes están fijados por ley, a niveles bajos. Los trabajadores autónomos pueden elegir libremente su base de cotización dentro de una horquilla fija, pero el nivel superior de ésta se ha rebajado para limitar los derechos por pensión. Estas restricciones reducen las pensiones a que pueden aspirar los trabajadores autónomos. Tal y como se muestra en el Cuadro 20 (Parte A), a ingresos equivalentes (correspondientes al salario medio), la tasa de sustitución estimada para los trabajadores agrarios y los empleados del hogar con una vida laboral plena no rebasa el 40 por ciento, en comparación con el 89 por ciento en el caso de los empleados del régimen general. Por otra parte, el

**Cuadro 20. Tasas de sustitución y de retorno en los principales regímenes de pensiones contributivas**

En relación con los ingresos medios en 2000

	Unidades	General (1)	Agrarios (2)	Autónomos (3)	Empleados del hogar
<b>A. En caso de una vida laboral completa</b>					
Edad de jubilación	Años	65	65	65	65
Período de cotización	Años	35	35	35	35
Tasa de sustitución (4)	%	88,7	35,3	84,0	33,2
Tasa interna de retorno	%	4,1	5,7	6,4	5,1
<b>B. En caso de una vida laboral media (finales años 90)</b>					
Edad de jubilación	Años	63	65	65	65
Período de cotización	Años	32	29	25	21
Tasa de sustitución (4)	%	70,1	31,0	67,4	30,3
Tasa interna de retorno	%	4,0	6,5	7,7	8,9
<b>C. En caso de un año adicional de cotización (5)</b>					
% respecto a una vida laboral media:					
Tasa de sustitución (4)	%	8,9	0,7	1,6	0,0
Tasa interna de retorno	%	0,1	-0,2	-0,2	-0,5
Capital de cobertura de la pensión	%	18,5	-2,7	-0,6	-7,0
<i>Pro memoria:</i>					
<b>Para una vida laboral completa</b>					
En relación a 1,5 veces los ingresos medios					
Tasa de sustitución (4)	%	88,7	23,5	56,1	22,1
Tasa interna de retorno	%	4,1	5,7	6,4	5,1

1. Asumiendo que el trabajador pertenece a la categoría 2.
2. Agricultores autónomos.
3. Asumiendo que las cotizaciones se corresponden al tipo mínimo durante los primeros años.
4. Sobre salarios brutos.
5. La edad de jubilación podría aumentar hasta los 64 años para el régimen general, pero se mantendría en los 65 para el resto.

Fuente: OCDE.

efecto combinado de dichas restricciones sobre las cotizaciones y la existencia de una pensión mínima acorta el período contributivo. En 1998, el 33 por ciento de los trabajadores agrarios, el 51 por ciento de los trabajadores autónomos y el 81 por ciento de los empleados del hogar habían cotizado menos de 25 años, en comparación con el 13 por ciento de los empleados del régimen general (Cuadro 19). Cuando aumenta el período de cotización de esos trabajadores, el capital de cobertura de la pensión consolidada disminuye, al igual que la tasa implícita de retorno sobre sus cotizaciones, lo que reduce el incentivo para cotizar más (Cuadro 20, Parte C) <sup>116</sup>.

*La tasa interna de retorno/rescate del sistema es elevada, particularmente en los regímenes especiales*

Al igual que en los sistemas de capitalización, en un sistema de pensiones de reparto el grado de generosidad puede estimarse mediante la tasa interna de retorno que compara el valor descontado de las cotizaciones pagadas con el de las pensiones recibidas. Como ha demostrado Samuelson (1958), la tasa interna de retorno del sistema debe ser menor o igual a la tasa real de crecimiento de la producción a fin de mantener el equilibrio del sistema (Anexo VI). La OCDE ha realizado estimaciones de las tasas de retorno de los diferentes regímenes de pensiones, teniendo en cuenta la edad media de jubilación y la extensión del período de cotización a finales de la década de los 90. Los resultados muestran tasas de retorno reales que van desde el 6,5 hasta el 9 por ciento en los regímenes de pensiones de los trabajadores agrarios, los trabajadores autónomos y los empleados del hogar, frente a un 4 por ciento para el régimen general (Cuadro 20, Parte B) <sup>117</sup>. Estas tasas de retorno son altas en comparación con otros países de la OCDE (Boldrin *et al.*, 1999) <sup>118</sup>. También son altas en relación con las perspectivas de crecimiento de la economía a largo plazo, aun teniendo en cuenta el incremento de la tasa de empleo, cuyo efecto en cualquier caso será únicamente temporal. Por tanto, en el futuro deberían aparecer fuertes desequilibrios financieros en el sistema de pensiones (véase a continuación). Las grandes diferencias de tasas de retorno entre regímenes indican asimismo el elevado grado de redistribución del sistema. Aunque las pensiones de los principales regímenes especiales son en general bajas, proporcionan a sus beneficiarios un retorno sobre sus cotizaciones muy superior al que ofrece el régimen general <sup>119</sup>. Dentro del régimen general, las tasas internas de retorno y las tasas de sustitución varían según el nivel y el patrón de crecimiento de los ingresos reales de los empleados y su esperanza de vida (Cuadro 21). Debido a la existencia de pensiones mínimas y máximas, la tasa de sustitución, por ejemplo, es superior para el tramo de renta más baja que para el tramo más elevado. Pero la tasa interna de retorno sólo disminuye ligeramente al aumentar los ingresos, debido a la existencia de los topes máximos y mínimos de cotización.

## Cuadro 21. Tasas de sustitución y de retorno en el régimen general

Para una vida laboral de 35 años de cotización y con jubilación a los 65 años

En términos porcentuales

<b>Dependiendo del nivel de ingresos</b>						
En % del salario bruto medio (1)	<b>35,7</b> (2)	<b>50</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	<b>150</b>	<b>300</b>
Variación anual del ingreso real	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Esperanza de vida (años)	80	80	80	80	80	80
Tasa de sustitución sobre el salario bruto	88,8	88,7	88,7	88,7	88,7	51,2
Tasa de sustitución sobre el salario neto	94,9	94,7	94,7	94,7	94,2	53,2
Tasa interna de retorno	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
<b>Dependiendo del crecimiento de la productividad</b>						
En % del salario bruto medio (1)	100	100	100	100	100	100
Variación anual del ingreso real	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,5</b>
Esperanza de vida (años)	80	80	80	80	80	80
Tasa de sustitución sobre el salario bruto	96,2	93,0	89,9	88,7	87,0	84,2
Tasa de sustitución sobre el salario neto	102,7	99,3	96,0	94,7	92,9	89,9
Tasa interna de retorno	3,5	3,8	4,0	4,1	4,3	4,5
<b>Dependiendo de la esperanza de vida</b>						
En % del salario bruto medio (1)	100	100	100	100	100	100
Variación anual del ingreso real	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Esperanza de vida (años)	<b>77</b>	<b>78</b>	<b>79</b>	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>82</b>
Tasa de sustitución sobre el salario bruto	88,7	88,7	88,7	88,7	88,7	88,7
Tasa de sustitución sobre el salario neto	94,7	94,7	94,7	94,7	94,7	94,7
Tasa interna de retorno	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3	4,4

1. La categoría profesional 1, que define las bases de cotización mínima y máxima, se ha utilizado en el caso de unos ingresos que alcanzan el 300% del salario medio bruto. La categoría profesional 5-7 se ha utilizado en el caso de una remuneración que representa entre el 35,7 y el 50% de este salario. La categoría 2 ha sido utilizada en el resto de los casos.

2. Esta *ratio* corresponde al salario mínimo.

Fuente: OCDE.

### *El equilibrio financiero del sistema ha mejorado, pero algunos regímenes sufren un desequilibrio estructural*

La media de las pensiones, que sólo están indexadas respecto a los precios al consumo, ha subido mucho más rápidamente que la de los ingresos a lo largo de los últimos 20 años (Cuadro 22). Esta tendencia, que se debe principalmente a la sustitución de antiguas pensiones más bajas con nuevas pensiones más altas, tiene muchas probabilidades de continuar. La vida laboral se prolongará como consecuencia del descenso del desempleo. Con más mujeres en el mercado de trabajo, la proporción de pensiones mínimas debería disminuir y producirse un aumento de las pensiones de jubilación. La proporción de pensiones mínimas se redujo de un 48 por ciento sobre las pensiones totales en 1983 a un 33 por ciento en 1999. En relación con las nuevas pensiones concedidas en 1999, la proporción fue de una cuarta parte, aproximadamente. Además de la generosidad de los parámetros del sistema de pensiones, las pensiones de viudedad y orfandad pueden

Cuadro 22. **Gasto en pensiones contributivas**  
Crecimiento porcentual anual

	1981-1990	1990-1995	1995-2000 (1)	1981-2000 (1)
Gasto total	14,6	10,4	6,4	11,3
Número de pensiones	3,3	2,6	1,7	2,7
Pensión media	11,0	7,6	4,6	8,4
<i>De la cual:</i>				
Indexación y otros efectos de revalorización (2)	8,1	5,2	2,7	5,9
Otros efectos	2,7	2,2	1,8	2,3
Pensión media real (a)	2,0	1,9	1,9	1,9
Cotización real por empleado (b)	0,2	1,5	0,4	0,6
Diferencia (a)-(b)	1,9	0,4	1,5	1,4
<i>Pro memoria:</i>				
Número de cotizantes	2,5	-0,6	3,7	2,0
Productividad	2,3	2,4	0,4	1,8
Inflación (deflactor del consumo privado)	8,8	5,6	2,7	6,3

1. Estimación.

2. Incluye incrementos de las pensiones mínimas.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, año 2000*; Banco de España, Dirección General, Departamento de Investigación y OCDE.

acumularse con las pensiones de vejez porque no están sujetas a una prueba de ingresos<sup>120</sup>, lo que no suele suceder en otros países y es susceptible de costarle caro al sistema en el futuro. Por otra parte, el mecanismo de indexación, aunque se limita a la inflación de los precios y por lo tanto no es equitativo para los pensionistas más antiguos, puede resultar también generoso en ciertas circunstancias, sobre todo a causa de su aplicación asimétrica. Las pensiones se vinculan a las previsiones de inflación, con una compensación si éstas se rebasan. Pero cuando la inflación es inferior a la prevista, como ocurrió entre 1996 y 1998, no se realiza ningún ajuste, con lo cual se incrementa el valor real de las pensiones<sup>121</sup>. Un ajuste pleno a la inflación significa también que, a diferencia de los salarios reales, las pensiones no tienen que ajustarse en términos reales a un impacto adverso sobre la oferta como la reciente subida del precio del petróleo.

Pese al continuo aumento de las pensiones medias, el equilibrio financiero del sistema ha mejorado apreciablemente en los últimos años, aunque todavía existen grandes desequilibrios entre los distintos regímenes contributivos. Dicho esto, el sistema de la Seguridad Social arrojó un superávit del 0,5 por ciento del PIB en 2000, en comparación con un déficit del 0,7 por ciento en 1995<sup>122</sup>. Sin embargo, tan sólo el régimen general y el régimen especial de trabajadores autónomos reflejaron superávit en 2000. Su superávit combinado, equivalente a 1,5 por ciento del PIB aproximadamente, se vió contrapesado casi íntegramente por los déficits de los demás regímenes, en particular el del régimen de trabajadores agra-

rios, en el que los ingresos cubrieron menos del 20 por ciento del gasto. El marcado aumento del número de cotizantes, que está relacionado con el pujante crecimiento y la reforma del mercado de trabajo, es el principal responsable de la mejora de la situación financiera global. El aumento del número medio de cotizantes por pensión de 2,07 a 2,28 por ciento entre 1995 y 2000 también se ha visto afectado por la jubilación de las cohortes reducidas de los nacidos durante la guerra civil y por el reducido recurso a la jubilación anticipada (véase a continuación)<sup>123</sup>. En contraste, el desequilibrio financiero estructural de ciertos regímenes especiales puede explicarse en parte debido al pequeño número de cotizantes por pensión. Pero también se debe al tamaño reducido de las bases de cotización y, en algunos casos, a los bajos tipos de cotización de dichos regímenes y a los breves períodos de cotización. El régimen de trabajadores agrarios supuso el 7,5 por ciento de todos los cotizantes, pero sus cotizaciones no representaron más que el 2,5 por ciento de las cotizaciones por pensión en su totalidad.

La actual separación de las finanzas de la Seguridad Social debería mantener el superávit de los regímenes públicos de pensiones durante los próximos años. El sistema de la Seguridad Social, que cubre los regímenes de reparto contributivos y no contributivos, se financia mediante las cotizaciones a la Seguridad Social y mediante transferencias procedentes del presupuesto de la Administración Central. La cuota de las transferencias de la Administración Central utilizadas para financiar las prestaciones sociales no contributivas (incluyendo los gastos de sanidad), que ascendió a un 5 por ciento del PIB, frente a un 10 por ciento en el caso de las cotizaciones, se ha incrementado en los últimos años. Debería incrementarse aún más debido al continuo proceso de separación de las fuentes de financiación de las pensiones según sean contributivas o asistenciales (Anexo V)<sup>124</sup>. Los superávits de la Seguridad Social, que también deberían beneficiarse del hecho de que las presiones demográficas se mantengan a un nivel bajo por el momento, deberían permitir un aumento de la dotación del Fondo de Reserva creado en 1999, de conformidad con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Ese es uno de los objetivos del reciente Programa de Estabilidad, que pretende incrementar los recursos del Fondo, que pasarían de un 0,2 por ciento del PIB en la actualidad (si se tienen en cuenta las aportaciones establecidas para 2001) a un 1 por ciento del PIB en 2004 (Capítulo I).

### ***La jubilación anticipada ha descendido en los últimos años***

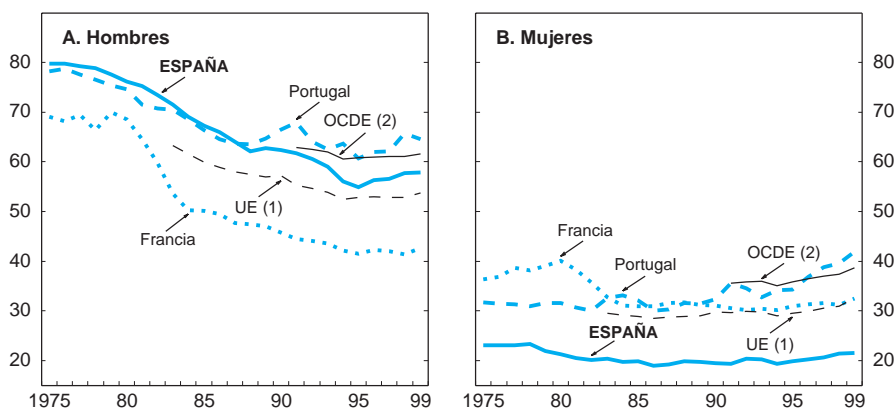
Al igual que en muchos otros países europeos, la jubilación anticipada se consideró durante mucho tiempo como un instrumento para afrontar las reducciones de plantilla derivadas de las reestructuraciones empresariales. Con la utilización intensiva de diversos regímenes de jubilación anticipada, la edad real de jubilación disminuyó de manera acusada en las décadas de los 70 y los 80, como ocurrió en muchos países de la OCDE, con el consiguiente descenso de la tasa de acti-



vidad de los hombres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años (Gráfico 28) <sup>125</sup>. Desde mediados de los años 90, sin embargo, se ha producido un cambio en la tendencia. La tasa de participación para los trabajadores de edad más avanzada ha aumentado y la edad media real de jubilación se ha estabilizado justo por encima de los 63 años. Toda una serie de factores ha contribuido a esta situación; entre ellos, el cambio en la estructura de edades y el nivel de estudios de la población parecen haber desempeñado un papel importante. La tasa de transición a la jubilación es más baja en el caso de los trabajadores más cualificados y la presencia de éstos entre los trabajadores de edad más avanzada ha aumentado desde principios de los años 90 y debería seguir aumentando en el futuro <sup>126</sup>. La utilización de los regímenes de jubilación anticipada ha disminuido a causa de la mejora de la coyuntura empresarial desde 1995 y también debido a que algunos de los regímenes se han vuelto progresivamente menos generosos. Sin embargo, las medidas adoptadas en marzo de 2001 han hecho extensivas las posibilidades de acceso a la jubilación anticipada a nuevos grupos de interesados.

Una serie de disposiciones, cuyas características difieren entre sí, fomentan la jubilación antes de la edad legal de 65 años. La disposición más importante en este sentido es la que permite, desde marzo de 2001, que los empleados del régimen general accedan a la jubilación anticipada a partir de los 61 años si han cotizado al menos 30 años y han estado desempleados durante los últimos 6 meses <sup>127</sup>.

Gráfico 28. **Tasas de actividad de la población con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años**  
En porcentaje



1. Excluyendo Austria hasta 1993 inclusive.

2. Excluyendo Hungría; para 1991-1993 también se excluye Austria y la República Checa.

Fuente: OCDE (2000), *Labour Force Statistics*, Parte III.

La pensión se reduce entonces de un 6 a un 8 por ciento por año de pre-jubilación, dependiendo del número de años de cotización, llegando a una reducción total del 40 por ciento para un trabajador que haya cotizado durante 30 años. En 1999 casi el 55 por ciento de los nuevos pensionistas se había acogido a la jubilación anticipada. El sistema de cálculo de la pensión, que permite la rápida consolidación de los derechos de pensión al principio de la vida laboral<sup>128</sup> y garantiza una prestación mínima, fomenta la jubilación anticipada entre ciertas categorías de trabajadores. Las estimaciones de la OCDE indican que, en el caso de los trabajadores con bajos ingresos (equivalentes al salario mínimo), una vida laboral que se extienda más allá de los 60 años reduce significativamente el capital de cobertura de la pensión en relación al salario descontado percibido durante cada año de trabajo adicional, lo que impone de facto un oneroso «impuesto implícito» sobre la prolongación de la vida laboral (Cuadro 23, Parte A)<sup>129</sup>. Un fenómeno similar afecta a aquéllos cuyas vidas laborales se extienden más allá de los 62 años de edad si ya han cotizado durante más de 40 años (incluidos los que cobran el salario medio). En ese caso, el recorte de la tasa de sustitución para compensar el hecho de que las cotizaciones sean inferiores se reduce al 6 por ciento, y no puede aplicarse en absoluto si la pensión es mínima<sup>130</sup>. Pese a dichos incentivos, el número de personas que se acoge a la jubilación anticipada en el régimen general ha ido en descenso desde hace varios años, ya que el acceso a la misma se limitaba a aquéllos que habían comenzado a cotizar antes de 1967<sup>131</sup>. Con la reciente ampliación del acceso a la jubilación anticipada, sin estipulación de una fecha de inicio de cotización a la Seguridad Social, más la disminución de los coeficientes de reducción aplicables a las pensiones, existe el riesgo de que la jubilación anticipada vuelva a empezar a crecer.

Al igual que en otros muchos países, la legislación otorga a los trabajadores que se dedican a ocupaciones peligrosas o perjudiciales para la salud (como los marineros y los mineros) el derecho a jubilarse a los 60 años de edad sin reducción de la pensión. Sin embargo, la mayoría de las personas cubiertas por los otros regímenes especiales, como los trabajadores agrarios o los autónomos, no disfrutan de este derecho, por lo que su edad media de jubilación se aproxima a la edad legal (Cuadro 19). En contraste, las disposiciones relativas a la jubilación anticipada para los empleados pertenecientes a las clases pasivas del Estado son muy generosas, ya que dichas personas pueden jubilarse a los 60 años sin ninguna sanción siempre y cuando hayan cotizado durante un mínimo de 30 años (Recuadro 6). No obstante, no hay información disponible acerca de la utilización de este derecho ni sobre el número de personas que se acogieron al mismo dentro de este régimen.

Hasta mediados de los años 80, las pensiones de invalidez permanente se solían utilizar como medio para fomentar la jubilación anticipada y compensar así las reducciones de plantilla debidos a las reestructuraciones. Desde 1985 los crite-

Cuadro 23. **Tipos impositivos implícitos por un año adicional de trabajo**  
En porcentaje

<b>A. Prejubilación</b>					
Edad de jubilación	Años de cotización	Tasa de sustitución (1)		Tipo impositivo implícito (2)	
		Salario mínimo	Salario medio	Salario mínimo	Salario medio
61	30	85,0	54,3	81,3	-48,2
62	31	85,0	63,3	81,9	-59,7
63	32	85,0	70,9	82,6	-29,0
64	33	85,0	78,8	79,2	-21,6
65	34	87,1	86,9	61,9	-13,3
61	36	85,0	63,9	81,3	-21,7
62	37	85,0	70,1	81,9	-13,1
63	38	85,0	77,2	77,6	-16,5
64	39	85,0	83,0	80,1	11,3
65	40	88,8	88,7	43,7	20,0
61	41	85,0	67,4	81,3	-5,3
62	42	85,0	72,8	81,9	2,2
63	43	85,0	78,1	75,9	9,9
64	44	85,0	83,4	81,4	17,8
65	45	88,8	88,7	44,1	25,9

<b>B. Vida laboral más allá de los 65 años, sin exención de cotizar a la Seguridad Social (3)</b>					
Edad de jubilación	Años de cotización	Tasa de sustitución (1)		Tipo impositivo implícito (2)	
		Salario mínimo	Salario medio	Salario mínimo	Salario medio
65	30		79,8		..
66	31		81,6		69,7
65	35		88,7		..
66	36		88,7		97,8

<b>C. Vida laboral más allá de los 65 años, con exención de cotizar a la Seguridad Social (3)</b>					
Edad de jubilación	Años de cotización	Tasa de sustitución (1)		Tipo impositivo implícito (2)	
		Salario mínimo	Salario medio	Salario mínimo	Salario medio
65	35		88,7		..
66	36		88,7		69,5

1. Sobre salarios brutos.

2. El tipo impositivo implícito se calcula como la relación entre la variación del capital de cobertura de la pensión que origina un año adicional de trabajo y el último salario descontado. Un año adicional de vida laboral afecta al capital de cobertura de la pensión debido, en primer lugar, a la mayor cotización realizada y al menor periodo de recepción de la pensión (efecto negativo) y, en segundo lugar, por la mayor pensión si aumenta la tasa de sustitución (efecto positivo). Un valor positivo del tipo impositivo indica que el capital de cobertura de la pensión se reduce y muestra esta reducción como un porcentaje de los salarios recibidos (y descontados) durante el año adicional trabajado.

3. Salario medio.

Fuente: OCDE.

rios para poder acceder a estas pensiones se han endurecido de tal manera que la cuota del gasto en pensiones de invalidez dentro del gasto total en pensiones ha descendido a menos del 12 por ciento en 2000, cifra que no es particularmente elevada en comparación con otros países<sup>132</sup>. En los regímenes de empleados del hogar, trabajadores agrarios y autónomos, la mayoría de los nuevos titulares de pensiones de invalidez tiene una edad superior a los 55 años y se encuentran por

tanto más próximos a la edad de jubilación. Lo que parece indicar, dada la generosidad de las pensiones de invalidez, que éstas siguen siendo un medio para adelantar la jubilación de dichos trabajadores <sup>133</sup>.

Algunas otras disposiciones permiten la jubilación anticipada con motivo de una reestructuración empresarial. La mayoría de las jubilaciones en dichos casos son objeto de convenios negociados entre los interlocutores sociales mediante un expediente de regulación de empleo. Estos convenios, cuyas características difieren entre sí, contemplan la financiación del complemento a la prestación de desempleo y las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores de edad más avanzada a fin de proporcionarles una renta adecuada al jubilarse. Dichos convenios, utilizados generalmente por las grandes empresas, se financian mediante una combinación de indemnización por despido (pago aplazado), aportación de la empresa y, en ciertos casos, una ayuda estatal <sup>134</sup>. El número total de personas que utilizan dichos convenios de jubilación anticipada ha descendido desde mediados de los años 90 con la mejora de la situación empresarial <sup>135</sup>. Sin embargo, una futura recesión probablemente provocaría un repunte de esa cifra.

El sistema de pensiones, que incluye algunos elementos que propician la jubilación anticipada, no contemplaba incentivos a la prolongación de la actividad pasados los 65 años de edad hasta marzo de 2001. Las medidas adoptadas en dicha fecha deberían eliminar hasta cierto punto el problema, al permitir el cobro de una pensión parcial mientras se continúa trabajando, algo que hasta ahora resultaba muy difícil en la mayoría de los regímenes. Las condiciones de aplicación todavía están por definir, pero permitirán una transición progresiva hacia la jubilación. Además, estas recientes medidas incluyen la exención de cotizaciones a la Seguridad Social para aquéllos que continúen trabajando después de los 65 años de edad. Sin embargo, pese a esta medida, sigue siendo muy costoso continuar trabajando más allá de los 65 años para alguien que haya cotizado durante 35 años, dada la forma en que se calculan las pensiones (Cuadro 23, Partes B y C).

### ***El sistema privado complementario de pensiones aún está poco desarrollado***

En España el sistema de pensiones privado actúa como colofón del sistema público. Desde 1998 las empresas y los particulares pueden concertar planes de pensiones voluntarios con diferentes entidades financieras. El sistema privado está compuesto por planes de pensiones de capitalización y, por tanto, no se ve directamente afectado por el proceso de envejecimiento de la población. Sin embargo, todavía no está muy desarrollado. En 1999 el volumen estimado de ahorro privado en los distintos planes de pensiones rondaba el 20 por ciento del PIB, del que la mitad correspondía a planes de empresa que cubrían a 2,6 millones de

personas (18 por ciento del empleo total). Pero los ahorros acumulados en los seguros empresariales sólo representan un auténtico sistema de pensiones complementario en un número limitado de sectores, sobre todo los grandes sectores empresariales de las finanzas, la energía y las telecomunicaciones <sup>136</sup>.

El desarrollo de regímenes de pensiones privados complementarios fue una de las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995, y las autoridades introdujeron incentivos fiscales a tal efecto. Estas medidas, que se reforzaron en junio de 2000, son particularmente ventajosas para la inversión en fondos de pensiones privados. La imposición sobre las prestaciones se aplaza y, si éstas se enmarcan dentro de un plan concertado por la empresa, se concede a los trabajadores el derecho a una pensión complementaria aun en el caso de que abandonen la compañía. También se ha puesto en marcha un proceso de externalización según el cual los pasivos financieros relativos a los convenios de pensiones quedan fuera del balance de la sociedad, a fin de garantizar la conservación del derecho de los empleados en el caso de que la empresa quiebre (Anexo VII). Este proceso de externalización debería propiciar el desarrollo del mercado de fondos privados de pensiones, que está regulado por el Ministerio de Economía. El crecimiento de estos fondos ha sido muy pronunciado desde mediados de los años 90 <sup>137</sup>. Sin embargo, se ha tratado fundamentalmente de contratos particulares más que de contratos de empresa <sup>138</sup>. En 1999 el número de fondos de pensiones de empresa cubría menos del 3 por ciento del empleo total.

Hay varias razones por las que el favorable tratamiento fiscal y los altos rendimientos de los fondos de pensiones no han conducido a una expansión más rápida de los contratos de empresa, especialmente entre las Pymes, que representan un 80 por ciento del empleo dependiente en España <sup>139</sup>. En primer lugar, están las dificultades prácticas que se derivan del establecimiento de un plan de pensiones para una compañía pequeña: considerable papeleo, falta de información y costes de negociación. Luego hay otros elementos indeseables desde el punto de vista del empresario: una vez negociado el plan de pensiones, hay que aplicarlo sistemáticamente a toda la plantilla de la empresa y revisarlo en una junta en la que los representantes de los empleados tienen la mayoría. Lo que significa que los empresarios tienen un derecho de intervención limitado en la política de gestión e inversión del fondo. Desde el punto de vista de los empleados, un obstáculo para un desarrollo más rápido de los planes de pensiones en las Pymes es el nivel relativamente bajo de los salarios medios, que dejan poco margen para una aportación adicional además de la cotización a la Seguridad Social. Y la alta tasa de sustitución de la mayoría de las pensiones del sistema público no induce a la contratación de una pensión complementaria. En estas circunstancias, los planes de pensiones privados resultan atractivos esencialmente para los trabajadores con salarios elevados cuyas pensiones públicas cuentan con bajas tasas de sustitución.

### **La asistencia familiar ayuda a limitar la pobreza entre las personas mayores**

Una de las cuestiones esenciales en lo tocante al sistema de pensiones radica en saber si éste cumple satisfactoriamente su función primordial, que es la de proteger a las personas mayores frente al riesgo de la pobreza. Como una tercera parte de las pensiones consiste en prestaciones mínimas que van del 20 al 30 por ciento del salario medio, una gran proporción de jubilados debería teóricamente encontrarse por debajo del umbral de la pobreza (50 por ciento de la renta media). Pero el problema de la pobreza, sobre el cual no hay información detallada reciente, ha de considerarse con la debida perspectiva. Mucho depende del tipo de familia con la que vive la persona mayor. En España, Portugal, Irlanda e Italia, la gran mayoría de los pensionistas vive con sus hijos, y esta asistencia informal por parte de las familias proporciona a las personas mayores un nivel de vida similar al del resto de la población (Cuadro 24). A principios de los 90, el índice de pobreza de las personas que convivían con pensionistas en la familia se situaba en torno al 13,5 por ciento, un nivel tan sólo ligeramente superior a la media de otros países (Hauser, 1999). El índice de pobreza es más elevado entre los pensionistas de mayor edad, la mayoría de los cuales son mujeres<sup>140</sup>. En 1998 las pensiones de vejez correspondientes a personas de más de 85 años de edad eran un 30 por ciento más bajas que las correspondientes a personas de edades comprendidas entre los 65 y los 69 años.

Dada la preponderancia de las pensiones mínimas en el sistema de apoyo a la renta en la tercera edad, su aumento es un tema de debate recurrente. La gestión del apoyo a la renta básica se complica a causa de una serie de factores. En primer lugar, la existencia de dos tipos de pensión mínima, contributiva y no contributiva, obliga a cerciorarse de que la diferencia entre sus niveles respectivos sea un aliciente para que los trabajadores coticen. Una segunda dificultad se deriva del hecho de que las pensiones contributivas las gestiona la Administración Central a través del INSS (*Instituto Nacional de la Seguridad Social*), mientras que las pensiones no contributivas las gestiona el Estado, que las financia mediante los impuestos, conjuntamente con las Comunidades Autónomas, que son responsables de la asistencia social. Pero las competencias de estos dos niveles de la administración no están claramente definidas en lo tocante a la fijación del importe de las pensiones no contributivas. De hecho, en 2000 surgió un conflicto de competencias sobre este asunto, que ofrece un ejemplo de la irresponsabilidad fiscal que puede producirse con el proceso de descentralización. Algunas de las Comunidades Autónomas insistían en que se realizase un aumento de las pensiones no contributivas superior al establecido inicialmente por el Gobierno central. El resultado fue un proceso que trató de eludir la norma y que condujo a una acusada subida (6,1 por ciento) de dichas prestaciones y, por consiguiente, de las pensiones mínimas contributivas también. Parece necesario, por tanto, que el legislador aclare las responsabilidades de los distintos niveles de las

Cuadro 24. Comparación de la renta de los pensionistas en algunos países de la OCDE

A comienzos de los años 90, en términos porcentuales

	Estructura de las familias de los pensionistas (% del total)		Relación de la renta media equivalente de las personas que viven en una familia con pensionistas/sin pensionistas	Relación de la renta media equivalente entre mujeres/hombres pensionistas que viven solos (1)	Tasa de pobreza en las familias de pensionistas (2)	
	Solteros	Matrimonio sin hijos			Total	Con cabeza de familia de más de 75 años
<b>España</b>	<b>8,3</b>	<b>25,8</b>	<b>97,2</b>	<b>80,2</b>	<b>13,6</b>	<b>15,2</b>
Bélgica	18,6	46,4	91,5	76,0	7,2	9,0
Dinamarca	40,8	52,1	81,5	94,9	4,1	6,2
Francia	25,2	44,1	100,7	78,1	11,9	13,3
Alemania (3)	33,5	44,2	92,8	82,9	9,5	9,5
Irlanda	15,3	15,9	89,2	112,6	10,8	5,6
Italia	20,5	30,2	79,0	84,4	17,6	15,2
Luxemburgo	22,2	37,6	98,0	79,4	8,5	7,6
Holanda	32,4	53,6	100,6	83,5	3,9	4,0
Portugal	10,0	34,0	72,2	64,3	27,5	42,7
Reino Unido	28,4	44,5	79,6	85,1	23,3	30,4
Canadá	23,4	39,2	97,6	91,2	7,2	4,0
Estados Unidos	22,9	41,0	99,9	83,4	20,5	21,8
Media de los países anteriores	23,2	39,1	90,8	84,3	12,7	14,2

1. La renta media equivalente se calcula dividiendo la renta de una economía familiar por la suma de las ponderaciones equivalentes de sus componentes. El sistema de ponderación otorga: 1 al cabeza de familia, 0,7 por cada otro miembro de más de 14 años y 0,5 para los de menos. Una familia de pensionistas se define como aquella en la que el cabeza de familia tiene 55 años o más y en la que, al menos, un miembro es pensionista. La mayor parte de las cifras utilizadas proviene del Proyecto LIS (Luxembourg Income Survey).

2. El nivel de pobreza se fija al 50% de la renta media equivalente.

3. Alemania occidental.

Fuente: Hauser (1999).

Administraciones Públicas, imponiendo coherencia entre la fijación y la financiación de dichas pensiones <sup>141</sup>.

### ***Las personas mayores son atendidas principalmente por las familias de manera informal***

*Frente a una creciente demanda de servicios sanitarios y sociales...*

Al igual que en otros países de la OCDE, la demanda de servicios sociales y sanitarios en España aumenta a medida que la población envejece. El consumo de servicios médicos y productos farmacéuticos alcanza su nivel más elevado entre las personas mayores. En 1998, el gasto sanitario entre las personas de más de 65 años de edad ascendió al 44 por ciento del total nacional, aunque este grupo sólo representaba un 19 por ciento de la población protegida (INSALUD, 1999). Asumiendo que los coeficientes de gasto por grupo de edad (que son similares a los de la media de la OCDE) no experimenten cambios, se puede esperar que el impacto del envejecimiento conduzca a una escalada de un cuarto a medio punto porcentual de la tasa de crecimiento del gasto médico por cada año en el período 2000-2050. Sin embargo, hay considerables incertidumbres en torno a la evolución del coeficiente de gasto sanitario por grupos de edad <sup>142</sup>. Aparte de los aspectos estrictamente médicos, los problemas relativos a la dependencia tienden a aumentar con la edad <sup>143</sup>, y a menudo consisten en dificultades para realizar sencillas tareas cotidianas tales como las faenas domésticas o el cuidado y la higiene personal. El perfil de las necesidades de asistencia va cambiando a medida que se prolonga la esperanza de vida, y el componente médico aumenta en comparación con otras necesidades puramente sociales. A finales de los años 90, casi 1,5 millones de personas de más de 65 años de edad necesitaban asistencia a largo plazo, y 1 millón de éstas, es decir, un 16 por ciento de todo ese grupo de edades (INE, 2000) se encontraban incapacitadas de forma grave o total. Este índice aumenta con la edad y a menudo se duplica después de los 75 años. Por tanto, la creciente proporción de personas de más de 80 años, que era del 3,7 por ciento en 2000 y podría alcanzar el 11 por ciento en 2015, ejercerá una fuerte presión sobre la demanda de servicios sociales.

*... la disponibilidad de servicios sociales es inadecuada...*

Los servicios sociales y la atención médica están organizados de distinta manera. Los servicios sanitarios tienen disponibilidad universal, y son esencialmente públicos y gratuitos <sup>144</sup>. La gestión del gasto sanitario público se ha descentralizado parcialmente en los últimos años <sup>145</sup>. El gasto sanitario representó un 5,4 por ciento del PIB en 2000, cifra relativamente baja en una comparación a escala internacional. Como la cobertura del sistema sanitario nacional es universal, la edad de la persona tiene poca incidencia en el acceso a dichos servicios. Los pensionistas están exentos de «pago por servicios» en la compra de medicamentos, y



así la atención médica resulta completamente gratuita. El hecho de que los medicamentos estén disponibles gratuitamente tiende a fomentar un gasto excesivo (Capítulo II).

La gestión de los servicios sociales, por otra parte, se ha descentralizado por completo, y ahora está en manos de las Comunidades Autónomas y otras instituciones locales, cada una con sus propias redes y centros de asistencia social (residencias para estancias de larga duración, centros de día, ayuda a domicilio, etc.). Son las autoridades locales, por ejemplo, las que fijan las tarifas de las residencias de ancianos gestionadas por las Administraciones Públicas, que suelen tener en cuenta la situación financiera y familiar del solicitante, su edad y su grado de discapacidad. Hay poca información disponible acerca de la cuota media que pagan directamente los usuarios de estos servicios sociales públicos. En los últimos años se han realizado esfuerzos para proporcionar una mayor asistencia social a las personas mayores dentro del Plan Gerontológico 1991-2000: entre 1988 y 1998, el número de plazas en las residencias de ancianos aumentó de un 2,2 a un 3,2 por ciento de la población mayor de 65 años, principalmente gracias a los centros privados. Asimismo, se han desarrollado programas de atención a distancia y centros de día. Aun así, estos nuevos centros han sido insuficientes para responder a la demanda, y no han logrado cumplir los objetivos establecidos en el plan, en particular por lo que se refiere a la asistencia no institucionalizada<sup>146</sup>. La totalidad de la oferta, tanto privada como pública, cubre únicamente una fracción de la demanda actual. El índice de cobertura de los servicios sociales para la población de más de 65 años solamente alcanza la mitad de la media de la OCDE en el caso de las residencias, y una quinta parte en el caso de la asistencia a domicilio (Cuadro 25). Además, existen grandes disparidades entre las diferentes Autonomías, pese a los esfuerzos del Gobierno central para coordinar ciertos programas sociales<sup>147</sup>. El coeficiente de cobertura, en términos de plazas en residencias de ancianos con respecto a la población mayor de 65 años, tiene un factor de variación de 1 a 3 entre las distintas Comunidades Autónomas, que llega a ser de 1 a 6 en lo tocante a servicios de asistencia a domicilio (Observatorio de personas mayores, 2000).

La mayoría de las residencias de ancianos son privadas (60 por ciento del total), y su organización plantea toda una serie de problemas. En algunos casos, los servicios privados no ofrecen niveles de calidad adecuados (por lo que respecta a la asistencia médica, las condiciones de vida, etc.). Esta situación parece reflejar una escasa coordinación entre las autoridades locales y los proveedores privados por lo que se refiere a la certificación de los centros sociales y a la vigilancia del cumplimiento de unas normas mínimas de calidad<sup>148</sup>. En la mayoría de los casos, no obstante, los servicios privados son de buena calidad, pero su coste es demasiado elevado para la mayoría de la población, mientras que la disponibilidad de los servicios públicos es limitada, y está reservada primordialmente a los más pobres. El coste medio mensual de una plaza en una residencia privada equivale

Cuadro 25. **Comparación de los sistemas sanitario y de atención a los mayores**  
Variación porcentual

	Gasto en servicios para los mayores (1) en % del PIB, 1997	% de la población de 655 años y más, 1995		Gasto en sanidad en % del PIB, 1998	
		En instituciones (2)	Atención en el propio hogar (3)	Total	Público
<b>España</b>	<b>0,21</b>	<b>2,8</b>	<b>2</b>	<b>7,1</b>	<b>5,4</b>
Austria	0,24	4,9	24	8,2	5,8
Bélgica	..	6,4	5	8,8	7,9
Dinamarca	1,72	7,0	20	8,3	6,8
Finlandia	0,80	5,3 a 7,6	14	6,9	5,3
Francia	0,64	6,5	6	9,6	7,3
Alemania	0,70	6,8	10	10,6	7,9
Irlanda	0,19	5,0	4	6,4	4,8
Italia	0,20	3,9	3	8,4	5,7
Holanda	0,25	8,8 (2,7 NH) (4)	12	8,6	6,0
Portugal	0,14	..	..	7,8	5,2
Suecia	3,40	8,7	11	8,4	7,0
Reino Unido	..	5,1	6	6,7	5,6
Australia	0,25	6,8	12	8,5	5,9
Canadá	..	6,2 a 7,5	17	9,5	6,6
Japón	0,09	6,0 (3,0 NH) (4)	5	7,6	6,0
Noruega	2,94	6,6	17	8,9	7,4
Estados Unidos	0,04	5,7	16	13,6	6,1
Media de estos países (5):					
EU	0,77	6,0	10	8,1	6,2
OCDE	0,79	6,1	11	8,6	6,3

1. Cuidado en residencias, servicios de ayuda en casa, atención diaria y servicios de rehabilitación.
2. Las estimaciones pueden variar según la definición de instituciones escogidas (casas de acogida, asilos, casas de atención primaria). Normalmente, el concepto debería referirse sólo a las instituciones con personal preparado. Para Dinamarca, el concepto de personas mayores incluye fundamentalmente aquéllas de más de 67 años.
3. Personas mayores que reciben atención en su propio hogar, incluyendo servicios de enfermería y actividades relacionadas con la vida cotidiana.
4. Parte de la acomodación residencial se presta dentro de los hospitales. Las cifras entre paréntesis se refieren, exclusivamente, a las clínicas de reposo.
5. Los valores medios que se muestran son puramente indicativos, dado que las cifras no son estrictamente comparables entre países.

Fuente: OCDE. Base de datos del gasto social y OECD *Health Data* 2000; OCDE (1999), *A Caring World. The New Social Policy Agenda*.

aproximadamente a 2,5 veces la pensión media mensual, y debe financiarlo íntegramente el usuario. El Plan Gerontológico reclamaba un complemento a la pensión a partir de los 80 años, porque la dependencia tiende a aumentar pasada esa edad, pero esta medida nunca llegó a aplicarse. Las clases medias, por tanto, tienen problemas para acceder a los servicios sociales privados. Dadas las perspectivas de incremento de la demanda de dichos servicios en el futuro, es probable que surjan presiones para la ampliación de la cobertura de los servicios sociales públicos.

*... e implica una fuerte dependencia de la atención prestada informalmente por las familias*

Esta escasez de la oferta significa que gran parte de la carga asistencial recae sobre los familiares, que cubren más del 60 por ciento de la demanda. Tradicionalmente eran las mujeres quienes atendían a las personas mayores dependientes. El número de personas que desempeñan informalmente las tareas de asistencia social se estima en 1,7 millones, y en más del 80 por ciento de los casos se trata de mujeres de edades comprendidas entre los 45 y los 64 años, factor que indudablemente les ha dificultado aún más la entrada en el mercado de trabajo. Con menos hijos en situación de cuidar de sus padres, esta dependencia de la asistencia informal por parte de los familiares, y de las mujeres en particular, cada vez queda más en entredicho, a medida que las necesidades asistenciales se vuelven más complejas, la edad de las personas dependientes va en aumento y más mujeres acceden a la vida activa.

*La estructura de la oferta es inadecuada en lo tocante a los servicios prestados*

Las carencias de las redes de servicios sociales y sanitarios conducen con frecuencia a un uso inapropiado de los servicios sanitarios para cubrir las necesidades sociales y viceversa. Ingresar en hospitales a las personas mayores con dependencia crónica es ineficaz tanto desde el punto de vista social como financiero, dado que esto cuesta de cinco a seis veces más que internar a dichas personas en instituciones residenciales. Además, la situación de subdesarrollo de la asistencia no institucionalizada (en forma de asistencia a domicilio, centros de día o ambulatorios, atención a distancia, etc.) tiende a inflar la demanda de admisión en las instituciones. Estas soluciones son a menudo muy poco satisfactorias, no sólo desde el punto de vista de las propias personas mayores, que preferirían quedarse en su casa o con sus familias, sino también desde el punto de vista financiero. Los costes anuales de una residencia pública, que se situaban entre 1.800 y 2.400 millones de pesetas en 1999, son tres veces más elevados que los de un centro de día (Observatorio de personas mayores, 2000). Y son quizás diez veces mayores que los derivados de la asistencia a domicilio, y suponen hasta 50 veces el coste de los servicios de atención a distancia. Por lo tanto, es importante mejorar la coordinación de los servicios sociales y sanitarios y hacer mayor hincapié en que la asistencia no institucionalizada responda a la demanda de manera eficiente en relación a su coste.

Las autoridades están considerando dos posibles enfoques para fomentar el desarrollo de un sistema privado de servicios financieramente sano. El primero se basa en un sistema de vales, semejante al existente en otros países, que se encuentra actualmente a prueba en algunas Autonomías. Estos vales proporcionan el derecho a servicios sociales privados, en régimen de cofinanciación entre el usuario, su familia y el sector público según una fórmula flexible. El segundo enfo-

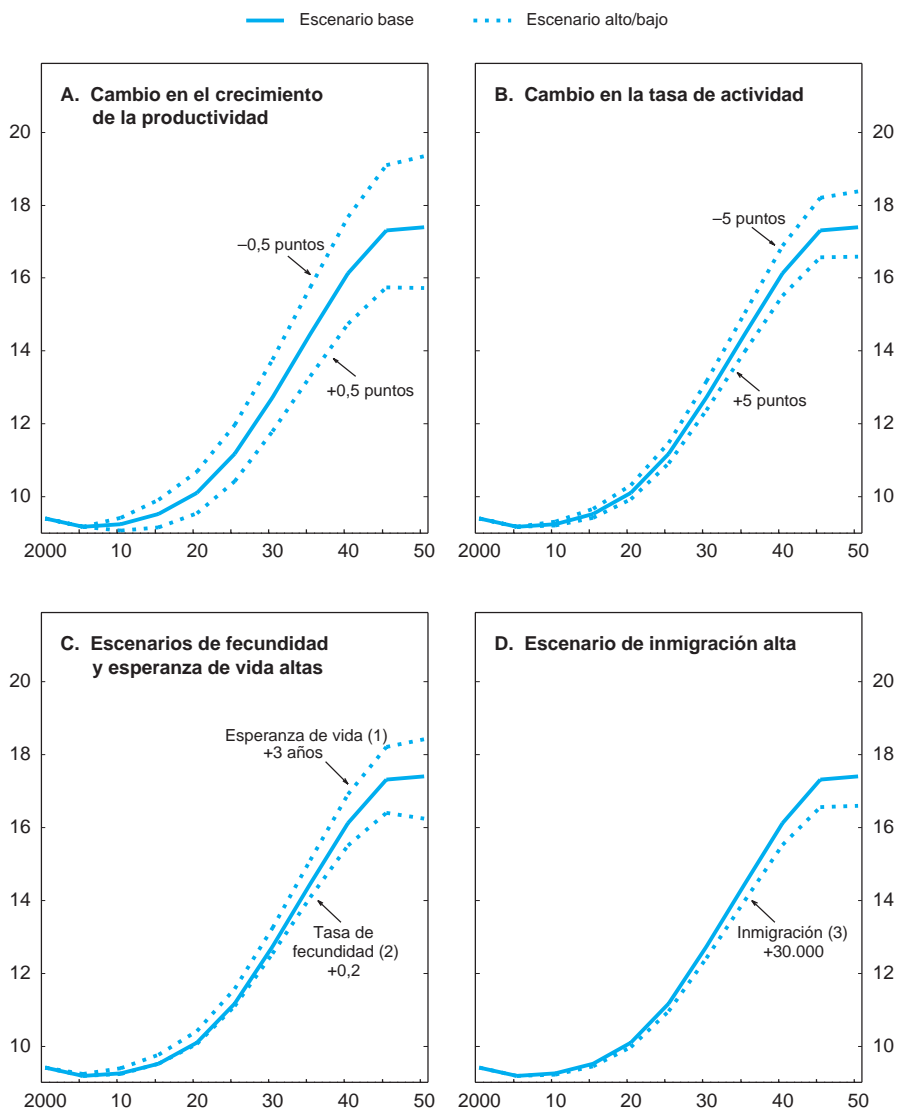
que implica la creación de planes de seguros privados para atender a las personas mayores. Sin embargo, el riesgo cubierto es complejo: no se trata de una prestación definida en términos financieros, sino más bien un servicio en especie. El uso de un seguro de este tipo quedará probablemente limitado a los grupos más acomodados, a menos que se vea apoyado con suficientes incentivos fiscales.

## El impacto del envejecimiento sobre las finanzas públicas

Se han presentado recientemente diferentes conjuntos de previsiones que pretenden calibrar el impacto del envejecimiento sobre el sistema público de pensiones y, más en general, sobre las finanzas públicas. La mayoría de estos estudios señalan problemas de viabilidad financiera a largo plazo. Es el caso, en particular, de las previsiones preparadas por los expertos españoles que se han introducido en los trabajos sobre el envejecimiento realizados tanto por el ECOFIN como por la OCDE (OCDE, 2001). Dichas previsiones, coordinadas por la OCDE, están disponibles para varios países, basadas en supuestos macroeconómicos y demográficos homogéneos, lo que permite las comparaciones a escala internacional<sup>149</sup>. En el caso de España, los datos cubren las pensiones contributivas relacionadas con los ingresos (incluidas las correspondientes a los empleados de la Administración Central), pero no tienen en cuenta el impacto del envejecimiento sobre el gasto social y médico. Los resultados sugieren que los gastos en pensiones deberían mantenerse en torno a su nivel actual del 10 por ciento del PIB aproximadamente hasta 2020-25, momento en que experimentarán un salto brusco, llegando a ser de más del 17 por ciento del PIB hacia 2050 (Gráfico 29). Este aumento del gasto en casi 8 puntos porcentuales del PIB en un plazo de 50 años, concentrado mayoritariamente en la segunda mitad de dicho período, es mucho más acusado que el previsto para otros países de la OCDE (a excepción de Noruega), cuya media es de 3 a 4 puntos porcentuales (OCDE, 2001). Asumiendo que los coeficientes de gasto por grupo de edad se mantengan estables en su nivel actual, las estimaciones parecen indicar que el incremento del gasto público en sanidad provocado por el envejecimiento añadirá de tres cuartos a 1,5 por ciento del PIB entre 2000 y 2050. Pero esta estimación aproximada no incluye el gasto en asistencia a largo plazo para la tercera edad, que podría sufrir un marcado aumento a medida que vaya disminuyendo la ayuda familiar que se presta de manera informal. Las estimaciones disponibles para una serie de países de la OCDE que experimentarán un shock demográfico más suave y que además cuentan con una infraestructura de servicios sociales más desarrollada que España, indican que, en media, el gasto sanitario total relativo al envejecimiento (incluida la asistencia a largo plazo) podría incrementarse en un 3 por ciento del PIB aproximadamente de aquí a 2050.

En el supuesto examinado, el crecimiento medio de la producción se estima en un 1,8 por ciento al año durante los próximos 50 años. Según las premisas utili-

Gráfico 29. **Proyecciones del gasto en pensiones**  
En porcentaje del PIB



1. Aumento progresivo de la esperanza de vida hasta 2050 (4 años más para los hombres y 2 años más para las mujeres).
2. Aumento progresivo de la tasa de fecundidad desde 1,5 (escenario base) hasta 1,7 desde 2025.
3. Aumento de la inmigración neta desde 60.000 personas al año (escenario base) hasta 90.000 desde 2010 en adelante.

Fuente: OCDE (2001), *OECD Economic Outlook* n.º 69 y datos aportados por los expertos nacionales.

zadas, relativamente optimistas en cuanto a las tasa de ocupación y paro, el coeficiente empleo/población total debería ser ligeramente más elevado hacia 2050. Esto contrarrestaría efectivamente el impacto negativo del proceso de envejecimiento sobre el crecimiento del PIB per cápita a lo largo del próximo medio siglo. Aun así, estas previsiones destacan la magnitud de las transferencias intergeneracionales si los actuales parámetros del sistema de pensiones se mantienen inalterados. Las pensiones son mucho más altas de lo que serían en un sistema de equivalencia actuarial, lo que implica un empobrecimiento relativo de las futuras generaciones de trabajadores<sup>150</sup>. La tasa interna de retorno de las pensiones, superior al 4 por ciento, es mucho más elevada que el crecimiento económico potencial a largo plazo. Algunos estudios recientes basados en un planteamiento contable generacional muestran que la deuda implícita en el sistema de pensiones, y que heredarán las generaciones futuras, podría alcanzar el 176 por ciento del PIB en términos de valor actual (Bonin *et al.*, 1999)<sup>151</sup>.

En las previsiones elaboradas por los expertos nacionales, el coeficiente de deuda pública en relación al PIB no sería más elevado en 2050 de lo que lo fue en 2000 (alrededor del 60 por ciento). Este resultado favorable se debe a la premisa de que el superávit primario del 3,5 por ciento del PIB, excluido el sistema de pensiones, se mantendrá durante los próximos 50 años. Si las pensiones no creciesen, un superávit de este tipo implicaría una acumulación de activos del 225 por ciento del PIB entre 2000 y 2050. Pero este aumento de los activos se verá contrarrestado por un gasto más elevado en pensiones, cuyos efectos negativos sobre la acumulación de deuda probablemente continuarán a un ritmo muy rápido hasta más allá de 2050. Además, la hipótesis de mantener un superávit primario alto que excluya a las pensiones parece demasiado optimista, ya que no tiene en cuenta las fuertes presiones sobre el gasto sanitario y social en el futuro. Tampoco considera las posibles reducciones de los impuestos o de las cotizaciones a la Seguridad Social en el futuro a medida que la deuda disminuya y la Contabilidad Pública siga arrojando un superávit hasta 2025. Sea como fuere, el supuesto oficial ilustra el importante papel de una política presupuestaria estricta a la hora de limitar el impacto del envejecimiento sobre la deuda pública.

Un análisis de los determinantes del gasto en pensiones dentro del supuesto oficial pone de manifiesto el papel clave desempeñado por el creciente coeficiente de dependencia en la vejez, en particular a partir de 2025 (Cuadro 26). La mejora de la tasa de ocupación, a resultas de la disminución del desempleo y de una participación femenina más nutrida, sólo compensa una cuarta parte del gasto en pensiones, más elevado a causa del *shock* demográfico. Estas proyecciones parecen bastante optimistas, sin embargo, a causa de los supuestos adoptados sobre el número de pensiones y su nivel medio en relación con la productividad (o los salarios reales)<sup>153</sup>. Se prevé que estos dos factores restrinjan el incremento del gasto en pensiones en relación al PIB a lo largo de los próximos 50 años. Aun así, el

Cuadro 26. Componentes del gasto en pensiones hasta 2050 (1)  
Puntos porcentuales

	1990-2000	2000-2025	2025-2050	2000-2050
<b>A. Proyecciones centrales</b>				
Variación del gasto en pensiones sobre el PIB	1,3	1,8	6,2	8,0
<i>De la cual, contribuciones de:</i>				
Tasa de dependencia	1,1	2,8	7,8	10,6
Tasa de ocupación	-0,6	-1,5	-1,1	-2,6
Número de pensiones por persona de más de 65 años	0,1	0,9	-1,6	-0,6
Tasa de la pensión media respecto del salario real	0,6	-0,6	0,6	-0,1
Efecto residual (2)	0,1	0,1	0,5	0,7
<b>B. Comparación con otros estudios</b>				
Variación del gasto en pensiones sobre el PIB				
Jimeno (2000) (3)	..	1,4	6,5	7,9
Herce y Alonso Moseguer (2000) (4)	..	1,6	4,7	6,3
CC.OO. (2000) (5)	..	1,2	..	..
	1990	2000	2025	2050
<i>Pro memoria:</i>				
Gasto en pensiones en % del PIB	8,1	9,4	11,2	17,4

1. Los componentes del gasto proyectado en pensiones como porcentaje del PIB han sido calculados utilizando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Número de pensiones}}{\text{Población de más de 65}} \times \text{Tasa de dependencia} \times \frac{1}{\text{Tasa de empleo}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}}$$

- Los componentes son calculados mediante una fórmula logarítmica lineal que deja un residuo.
- Proyecciones basadas en el supuesto de que la productividad aumentará en un 2,5% anual y de que la ratio de la pensión media sobre la productividad se mantendrá constante.
- Saldo del sistema de pensiones y no el gasto en pensiones sobre el PIB. Proyecciones basadas en un incremento de la productividad del 3% anual.
- Proyecciones basadas en un crecimiento anual del 2,5% de la productividad.

Fuente: OCDE (2001). «Fiscal implications of ageing: projections of age-related expending», *OECD Economic Outlook* n.º 69, y cálculos efectuados por la OCDE a partir de los datos suministrados por los expertos nacionales.

actual sistema no parece garantizar una tendencia tan moderada del gasto en pensiones. El aumento de las pensiones medias en relación con los salarios reales (o con la productividad) que se ha producido en las últimas décadas tiene muchas probabilidades de continuar, dados los generosos parámetros del sistema de pensiones y la prolongación de los períodos de cotización a medida que desciende el desempleo y menos personas se acogen a la jubilación anticipada<sup>154</sup>.

Estas proyecciones son bastante similares a las que pueden encontrarse en otros estudios existentes. Todas pronostican un aumento limitado del gasto en pensiones hasta 2025 seguido por un salto rápido, que varía entre 4<sup>3</sup>/<sub>4</sub> y 6,5 puntos porcentuales del PIB, en el período de 2025 a 2050 (Cuadro 26, Parte B)<sup>155</sup>. Sin embargo, las discrepancias existentes entre los distintos conjuntos de proyecciones, que reflejan diferentes supuestos demográficos y macroeconómicos, ponen de relieve las incertidumbres inherentes a este tipo de ejercicio. Por esta razón, se han llevado a

cabo diversos tests de sensibilidad de dichas proyecciones ante hipótesis alternativas. Los tests mostraron, por ejemplo, que si el aumento anual de la productividad fuese superior en 0,5 de punto porcentual a lo contemplado en el supuesto central, el gasto en pensiones sería  $1\frac{3}{4}$  punto porcentual del PIB más bajo hacia 2050 (Gráfico 29) <sup>156</sup>. Si la tasa de participación fuera 5 puntos porcentuales más alta que la contemplada en el escenario central, el gasto en pensiones se reduciría en casi 1 punto porcentual del PIB. Con una tendencia demográfica más favorable de lo previsto, el crecimiento del gasto en pensiones también disminuiría. Pero estos tests de sensibilidad no sólo evidencian esas incertidumbres, sino que muestran también que el papel de cada uno de los factores que entran en juego en dichas previsiones es relativamente limitado a título individual. Por otra parte, los tests señalan el importante papel complementario que puede desempeñar una política acertada en este ámbito, suscitando una mayor eficacia laboral, un aumento de la inmigración, unas tasas más elevadas de actividad y una reconciliación idónea de la vida familiar y laboral.

La OCDE también ha elaborado simulaciones para medir el impacto de los cambios de ciertas características del régimen general sobre la tasa de retorno. Los cambios considerados harían que los parámetros empleados en el cálculo de las pensiones estuviesen en línea con los que se observan por regla general en otros países de la OCDE. Los resultados de dichas simulaciones se presentan en el Cuadro 27. Estos resultados muestran que si se aumenta de 35 a 40 el número de años de cotización

**Cuadro 27. Consecuencias del cambio de ciertos parámetros en el régimen general del sistema de pensiones**

Para una vida laboral de 35 años de cotizaciones y jubilación a los 65  
En porcentaje del salario medio

	Sistema actual	Cambio en:			Cambios combinados (a)+(b)+(c)
		Período de cotización	Período de referencia	Tasa de sustitución	
Tasa de sustitución máxima en relación a la base reguladora	100	100	100	80	80
Período de cotización para generar una pensión completa (años)	35	40	35	35	40
Período de referencia para la base reguladora (años)	Últimos 15	Últimos 15	Vida laboral	Últimos 15	Vida laboral
Tasa de sustitución en relación con el último salario	88,7	79,8	76,0	71,0	54,7
Tasa interna de retorno	4,1	3,7	3,5	3,2	2,2
<i>Pro memoria:</i>					
Tasa de crecimiento medio del PIB real en el período 2000-2050	1,8	..	..	..	..

Fuente: OCDE.



necesarios para el cobro de la pensión completa, se cambia el período de referencia para el cálculo de la pensión de forma que se tengan en cuenta los ingresos de toda la vida laboral en vez de sólo los 15 años finales, y se recorta la tasa máxima de sustitución de 100 a 80 por cien, la tasa interna de retorno del régimen general se reduciría a un 2 por ciento aproximadamente, o a un nivel próximo al crecimiento potencial medio a lo largo de 2000-50. Además, tal y como se muestra en otros trabajos de la OCDE (OCDE, 2001), el aumento de la edad efectiva de jubilación también sería bastante eficaz a la hora de incrementar la viabilidad financiera del sistema de pensiones. Aplazar dos meses la edad efectiva de jubilación equivaldría a reducir las pensiones medias en más del 3 por ciento.

## **Las opciones de reforma**

### ***Se necesitan reformas***

Se necesitan reformas para que España se prepare a afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población. Aunque se producirá relativamente tarde, a partir de 2020-25 solamente, el choque demográfico será particularmente severo y los regímenes de pensiones se encontrarán en graves dificultades financieras. Habrá también presiones relativas al envejecimiento sobre el gasto en servicios sanitarios y sociales. España dispone de tiempo suficiente para introducir gradualmente las reformas y dejar que la población se vaya adaptando a ellas. No obstante, no hay tiempo que perder. Aunque la favorable situación actual de los regímenes de pensiones continuase durante varios años, no debería hacer concebir falsas ilusiones. Ni la reforma de la Seguridad Social de 1997 ni las recientes medidas adoptadas en marzo de 2001 han contribuido a reducir el impacto previsto del envejecimiento sobre la evolución del gasto en pensiones. Sin embargo, al separar las fuentes de financiación correspondientes a los programas sociales, la reforma ha servido para aclarar las cuentas de la Seguridad Social, lo que acentuará el equilibrio financiero de los regímenes de pensiones a lo largo de los próximos años. Aun así, en el fondo no se ha hecho más que transferir parte de la carga de la financiación de los previsibles aumentos del gasto en atención sanitaria, pensiones y asistencia social a otros niveles de las Administraciones Públicas.

### ***Una política fiscal sana es esencial, pero no basta por sí sola***

Una política fiscal sana debería ser un elemento importante de cualquier plan destinado a resolver los problemas derivados del proceso de envejecimiento. En este sentido, la futura introducción de una Ley de Estabilidad Presupuestaria, que requerirá un equilibrio presupuestario a todos los niveles de las Administraciones Públicas, y la reciente creación de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social son pasos que van en la dirección adecuada. En términos generales, el sistema de la

Seguridad Social tendría que registrar un superávit hasta 2020-25. El fondo de reserva contemplado por las autoridades es de dimensiones limitadas (alrededor del 1 por ciento del PIB, es decir, poco más de un mes de gasto en pensiones), pero la Ley de Estabilidad Presupuestaria, si se adopta, podría aportar una reducción significativa de la deuda pública<sup>157</sup>. La estrategia de reducir la deuda pública o de acumular activos antes de que se produzca el choque demográfico podría dar respuesta en parte a los problemas vinculados al envejecimiento. Sin embargo, esto no es óbice para que se atenúe la generosidad del sistema de pensiones hasta situarlo a un nivel acorde con la capacidad financiera de la economía a largo plazo. Además, esta estrategia conlleva una serie de riesgos contra los que puede resultar difícil resguardarse. Dichos riesgos están relacionados con las incertidumbres del proceso presupuestario, cuyo marco temporal es limitado y donde intervienen necesariamente las consideraciones políticas. Es probable que, en momentos en que el presupuesto arroje un superávit y la deuda disminuya, haya fuertes presiones para aumentar la generosidad de las prestaciones de las pensiones o para una reducción de las cotizaciones. Tales presiones ya se han producido en el pasado reciente. Es poco probable que la provisión de la reserva sea automática, porque estará inevitablemente ligada a la forma en que las negociaciones presupuestarias vayan evolucionando con el tiempo, lo que constituye una importante limitación de este enfoque. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria considera prioritaria la provisión automática.

### ***Será difícil evitar una reducción en la generosidad de las pensiones...***

Dadas estas circunstancias resultará difícil evitar una reducción de la generosidad del sistema de pensiones. Los actuales parámetros del sistema de pensiones son más generosos que los de la mayoría de los países de la OCDE. Las tasas implícitas de retorno de que disfrutaban los pensionistas sobre sus cotizaciones rebasan la tasa de crecimiento económico potencial a largo plazo de las próximas décadas. Aun cuando la probabilidad de que aumenten las tasas de empleo compense en parte el incremento del coeficiente de dependencia, el gasto público en pensiones podría aumentar en 8 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2050. Este incremento podría ser todavía más acusado si las pensiones medias continúan creciendo más rápidamente que los salarios reales. Aumentar los tipos de cotización es prácticamente inviable, dadas las repercusiones negativas que esto tendría sobre el mercado de trabajo. Parece por tanto necesario proceder a una revisión de los parámetros del sistema de pensiones para que estén en línea con los aplicados en otros países. Algunos de los cambios que podrían realizarse en este sentido serían: basar los cálculos de las pensiones en los ingresos obtenidos a lo largo de toda la vida laboral en lugar de en los últimos 15 años, incrementar de 35 a 40 el número de años de cotización necesarios para cobrar la pensión completa, y rebajar la tasa de sustitución de 100 a 80 por cien.

***... que repercutirá sobre todos los regímenes y requerirá la armonización de sus reglamentaciones***

La reducción de la generosidad del sistema de pensiones no tendría que limitarse al régimen general sino que debería hacerse extensiva a todos los regímenes, incluido el régimen de clases pasivas del Estado. Sería conveniente que los regímenes especiales pudiesen integrarse gradualmente dentro del régimen general, como de hecho recomendaba el Pacto de Toledo. En el caso del régimen de clases pasivas del Estado, la armonización de la reglamentación concerniente a la financiación y cálculo de pensiones con la aplicable a los trabajadores del sector privado ayudaría a aclarar su situación financiera y a eliminar ciertas disposiciones excesivamente generosas. En cuanto a los principales regímenes especiales de la Seguridad Social (para los trabajadores agrarios, los autónomos y los empleados del hogar), las bases y los tipos de cotización son inferiores a los del régimen general, lo que genera incentivos para recortar los períodos de cotización. No cabe duda de que esas normativas especiales fomentan el trabajo en la economía sumergida. Su desaparición gradual reduciría las grandes transferencias a algunos de estos regímenes y reforzaría la función aseguradora del sistema de pensiones. Además, la posibilidad de combinar las pensiones de viudedad con otras pensiones debería restringirse en todos los regímenes y someterse a una prueba de recursos. Dada la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo, es probable que el coste de dicha opción experimente un fuerte aumento<sup>158</sup>. La plena indexación de las pensiones a la inflación también representa un problema cuando se produce un impacto negativo, como en el caso de una fuerte subida del precio del petróleo. El sistema protege entonces a los pensionistas frente a cualquier posible ajuste de sus rentas, imponiendo así una carga adicional a las finanzas públicas, como ha ocurrido con el Presupuesto de 2001. Debería contemplarse la modificación de este sistema de indexación.

Sin embargo, es necesario asegurar que un sistema de pensiones menos generoso no implique una mayor pobreza entre las personas mayores. El elevado número de pensiones mínimas indica la existencia de dicho riesgo. No obstante, cabe recordar que la proporción de dichas pensiones ha decrecido en los últimos años. Esa tendencia debería continuar a medida que más mujeres se incorporen al mercado de trabajo y disminuya el paro. Si se introdujeran gradualmente reglas más restrictivas en términos actuariales, su efecto sobre los niveles de las pensiones debería verse contrarrestado por vidas laborales más prolongadas que en el pasado. Esto ayudará a asegurar una distribución más equitativa de la renta entre la población trabajadora y la no trabajadora, a la luz de la capacidad de financiación de la economía.

***Deberían eliminarse los incentivos a la jubilación anticipada, en especial para los funcionarios públicos...***

Otro conjunto de medidas debería centrarse en el desarrollo de incentivos que fomenten la permanencia de los trabajadores de edad más avanzada dentro

del mercado de trabajo. Retrasar la edad efectiva de jubilación sería una medida eficaz para limitar los problemas de las finanzas públicas relativos al envejecimiento. Además, dicha medida podría ayudar a evitar los subsiguientes problemas de pobreza que podrían derivarse de una reducción de la generosidad del sistema. A este fin, deberían eliminarse los incentivos financieros a la jubilación anticipada y los desincentivos a postergar la jubilación. En la actualidad, las personas que perciben salarios bajos y los trabajadores que han cotizado durante más de 40 años en el régimen general tienen un incentivo para dejar de trabajar antes de cumplir los 65 años. Este incentivo se vió aumentado en marzo de 2001 con el recorte del coeficiente reductor de las pensiones en caso de jubilación anticipada. Los incentivos son aún mayores para los empleados de la Administración Central, que disfrutaban de una reglamentación más generosa en materia de jubilación anticipada que otros trabajadores. Dado que la posibilidad de acogerse a la jubilación anticipada en el régimen general se amplió en marzo de 2001, existe el riesgo de que se detenga el descenso gradual de la jubilación anticipada registrado a lo largo de los últimos años. En el caso del régimen de clases pasivas del Estado y de los regímenes generales, deberían reducirse los incentivos que propician la jubilación anticipada. La mejor opción para hacerlo sería revisar la fórmula de las pensiones de manera que éstas partan de una base de equivalencia actuarial. Asimismo, deberían tomarse medidas para fomentar la reincorporación al mercado de trabajo de los parados de mayor edad, cuyas prestaciones son bajas pero duran hasta su jubilación. Por último, debería endurecerse la reglamentación en materia de jubilación anticipada aplicable a los trabajadores afectados por un ajuste empresarial. Teniendo en cuenta que las jubilaciones de este tipo se financian parcialmente con las indemnizaciones por despido, la reducción de dicha compensación como parte de la reforma del mercado de trabajo sería una manera oportuna de reducir el riesgo de que el sistema se utilice con mayor intensidad en épocas de recesión.

***... y deberían suprimirse los desincentivos a que los trabajadores de edad avanzada permanezcan en activo***

Se han adoptado recientemente varias medidas para alentar a los trabajadores a permanecer en activo pasada la edad legal de jubilación. Por ejemplo, el Gobierno ha decidido eximir totalmente de cotizaciones sociales a aquéllos que sigan trabajando una vez cumplidos los 65 años. Aunque esta exención aumentará la capacidad de inserción social de los trabajadores de edad avanzada, es poco probable que aumente las rentas de dichos trabajadores lo bastante como para alentarles a prolongar su vida activa más allá de los 65 años de edad. A falta de modificaciones del actual sistema de acumulación de derechos pasados los 65 años, que genera desincentivos a que los trabajadores de mayor edad permanezcan en activo, el desarrollo de posibilidades para realizar una transición paulatina hacia la jubilación pasados los 65 años, como las decididas en marzo de 2001, ayu-

daría no obstante a prolongar la vida activa de la población. Pero los detalles relativos a esta nueva posibilidad de combinar una pensión con una renta procedente del trabajo todavía están por definir.

### ***Se debería reflexionar sobre el refuerzo del sistema de pensiones privado o su obligatoriedad***

Otra opción para afrontar las consecuencias del envejecimiento consistiría en reforzar el sistema privado de pensiones de capitalización previa. Tal y como indicaba el Pacto de Toledo, este sistema podría desempeñar un papel complementario útil a la hora de reforzar la protección social, si se desarrolla en coordinación con el sistema público. Uno de sus méritos es que abre la posibilidad de diversificar la estructura de «activos» subyacentes a los derechos de pensión al ampliar la proporción de activos financieros que respaldan la pensión, lo que estimulará el desarrollo de los mercados de capitales. Fomentar los planes privados de empresa también dará nuevos bríos al proceso de negociación colectiva y podría ayudar a aliviar las presiones salariales, ya que una fracción de los aumentos de sueldo podría negociarse en forma de subida de los derechos de pensión <sup>159</sup>.

Existe, sin embargo, toda una serie de obstáculos que frenan el desarrollo del sistema privado de pensiones de empresa. La implantación de un sistema privado es difícil, sobre todo para las Pymes. Además, estos planes complementarios parecen tener sólo un atractivo limitado para los trabajadores con rentas modestas. Si el sistema público se volviese menos generoso, aumentaría el incentivo a que los trabajadores accedieran a estos planes. Asimismo, deberían adoptarse medidas para establecer un mejor equilibrio en las juntas que supervisan dichos planes, basándose en una representación equitativa de empleados y empleadores. No obstante, es poco probable que los trabajadores de renta baja acepten la reducción del sueldo que se derivaría de una cotización voluntaria a un plan privado de pensiones. Las autoridades deberían considerar la posibilidad de convertir este tipo de planes en un segundo pilar obligatorio del sistema de pensiones. El fortalecimiento de un segundo pilar de capitalización compensaría en parte la reducción de la generosidad del sistema público, y constituiría una medida útil que contribuiría a flexibilizar el sistema de pensiones.

### ***Lograr una mayor tasa de participación dentro de un sistema menos generoso***

Hay otras reformas que podrían acrecentar la parte económicamente activa de la población a largo plazo, lo que también podría ayudar a resolver los problemas económicos vinculados al envejecimiento de la población. Entre tales actuaciones cabría citar el aumento de la inmigración, y las medidas para reducir el paro e incrementar la presencia femenina dentro del mercado de trabajo. La mayoría de las previsiones de gasto en pensiones se basan en un aumento de la tasa de

empleo. Sin embargo, si se quiere que dichas medidas sean eficaces a largo plazo, el sistema tendrá que hacerse menos generoso. Dados los elevados rendimientos implícitos que el sistema de pensiones tiene el compromiso de pagar a los futuros jubilados con respecto a sus cotizaciones, de no llevarse a cabo una reforma esas medidas no tendrán más que un efecto temporal y se limitarán a posponer y, en última instancia, empeorar el problema de la financiación de las pensiones <sup>160</sup>.

### ***Aumentar la inmigración es una posibilidad, pero tiene importantes limitaciones***

De todos los posibles enfoques para incrementar la tasa de empleo, el aumento de la inmigración es sin duda el más difícil de gestionar. Un salto significativo en el número de inmigrantes probablemente conllevará problemas políticos y sociales <sup>161</sup>. Además, la política económica sólo tiene un impacto limitado sobre la estructura de la población inmigrante. Tampoco es posible controlar a qué ritmo puede que regresen los inmigrantes a su país de origen. Como España es signataria del acuerdo de Schengen, la inmigración secundaria dentro de la Unión Europea dificulta el logro de objetivos concretos con este tipo de medida.

### ***La mejora de los servicios familiares aumentaría la participación femenina en el mercado de trabajo***

Sería conveniente desarrollar infraestructuras e instalaciones que satisfagan las necesidades de las familias, tales como guarderías, centros de día y servicios sociales que puedan ayudarles a conciliar las exigencias familiares y laborales, a fin de aumentar la tasa de participación femenina. Un obstáculo a la accesibilidad de dichos servicios es su alto coste, dado que el poder adquisitivo de las familias con hijos pequeños es a menudo limitado. Un sistema privado cofinanciado por el sector público, por ejemplo, a través de un sistema de vales, podría ayudar a superar este obstáculo. Además, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo podría acelerarse si se efectuasen ciertas reformas en el mismo que redujeran el desempleo estructural a través de contratos más flexibles a tiempo parcial, pero también reforzando ulteriormente los servicios sociales destinados a las personas mayores dependientes, que aún son atendidas informalmente por las familias. La mejora de las condiciones económicas, en particular las oportunidades de trabajo para los jóvenes, también ayudarían a restablecer la confianza en el futuro, condición indispensable para la reanimación de las tasas de fecundidad, que han sido sumamente bajas en los últimos años.

### ***Es necesario proporcionar a los mayores unos servicios sociales apropiados***

Con menos hijos en situación de poderse ocupar de sus padres, unos mayores que necesitan cuidados cada vez más complejos, y cada vez más mujeres incorpo-

rándose a la vida activa, los mecanismos informales de atención a las personas mayores quedan cada vez más en entredicho. A medida que disminuye el papel de la familia, es importante incrementar la disponibilidad de los servicios sociales. Evidentemente, deberían fomentarse programas preventivos para posponer y reducir la intensidad de la dependencia, a fin de restringir la demanda de tales servicios. Aun así, no cabe duda de que dicha demanda experimentará un acusado aumento. Una mayor disponibilidad de servicios sociales para la tercera edad generará ganancias de eficacia en comparación con la organización actual de dichos servicios, fundamentalmente basada en la familia.

La atención no institucionalizada debería ser prioritaria. Es importante impedir que la creciente demanda de este tipo de servicios dé lugar a un aumento de los costes presupuestarios debido a la persistencia de una inadecuada estructura de la oferta que propicia el internamiento de las personas mayores en centros residenciales. Por lo que se refiere a aquellas personas que necesitan atención institucionalizada, la falta de residencias suficientes o su elevado precio puede conducir a un uso mayor pero inadecuado de las instituciones hospitalarias, mucho más costosas. Sería útil que existiera una mejor coordinación entre los servicios sociales y los sanitarios (mediante un sistema de ventanilla única). Otra cuestión por resolver consiste en hacer que los servicios sociales estén disponibles a precios asequibles, dado lo limitado de los recursos de las personas mayores. Deberían realizarse experiencias con vales que permitan una combinación flexible de financiación pública y privada, así como el desarrollo de sistemas de seguros privados para los servicios sociales. Se podría introducir una cotización social específica para proteger a la tercera edad del riesgo de la dependencia, tal y como se ha hecho en otros países, como Alemania. Sin embargo, conviene cerciorarse de que las cotizaciones se fijan a un nivel adecuado, para evitar problemas de viabilidad financiera a largo plazo. También es importante asegurar que la calidad de los servicios se proporcionan de forma equitativa, independientemente de dónde viva la persona. Esto requerirá una mayor cooperación entre las distintas administraciones.

### ***La evolución del sistema de pensiones debería supervisarse periódicamente***

Será necesario todo un conjunto de medidas complementarias para hacer frente a las consecuencias del envejecimiento (Recuadro 7). Está en juego el asegurar que las personas mayores dispongan de rentas suficientes, respetando al mismo tiempo las limitaciones financieras impuestas por la capacidad de producción a largo plazo. Se requerirán medidas para mantener una distribución justa de la renta en el futuro entre la población trabajadora y la pasiva. Éstas deberán complementarse mediante esfuerzos destinados a fortalecer el crecimiento económico. En este sentido, aparte de políticas que fomenten el empleo, las reformas estructurales que estimulasen la productividad ayudarían a contrarrestar el impacto

**Recuadro 7. Mantener la prosperidad en una sociedad que envejece: recomendaciones para España**

Reducir la generosidad del sistema público de pensiones y mantener los esfuerzos en pro de la consolidación fiscal.

El choque demográfico que afrontará España en los años posteriores a 2020 será intenso. La reforma de la Seguridad Social de 1997 y las recientes medidas adoptadas en marzo de 2001 han contribuido a reducir el impacto previsto de dicho choque sobre el crecimiento del gasto en pensiones, que será con toda probabilidad más acusado que en otros países de la OCDE. Además, también habrá presiones sobre el gasto en servicios sanitarios y sociales. Las autoridades deberían considerar las siguientes medidas:

- Reducir la generosidad del sistema público de pensiones ajustándolo a las reglas de cálculo de pensiones utilizadas en otros países. Según el cálculo de la OCDE, esto podría significar lo siguiente: calcular las pensiones sobre la base de los ingresos del trabajo obtenidos a lo largo de toda la vida laboral, y no en los últimos 15 años; aumentar de 35 a 40 el número de años de cotización para el cobro de la pensión completa; y reducir la tasa de sustitución del 100 al 80 por cien.
- Reducir la generosidad de todos los regímenes de pensiones, incluido el régimen de clases pasivas del Estado. Dichos regímenes deberían insertarse gradualmente dentro del régimen general, lo que implicaría la armonización de sus reglamentaciones financieras.
- Restringir la opción de acumular las prestaciones por viudedad con otras pensiones, mediante la introducción de una prueba de recursos.
- Mantener los esfuerzos en pro de una política fiscal sana que reduzca la deuda pública antes de que se produzca el choque demográfico. La futura introducción de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que exigirá un presupuesto equilibrado a todos los niveles de las Administraciones Públicas, y la reciente creación de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social son pasos que van por buen camino.

**Eliminar los incentivos financieros a la jubilación anticipada y los desincentivos para aplazar la jubilación**

- Revisar el cálculo de las pensiones en todos los regímenes basándolo en un sistema de equivalencia actuarial que tenga en cuenta las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo. Esto conllevará una revisión a la baja del coeficiente de reducción de las pensiones en caso de jubilación anticipada para los trabajadores de renta baja y para los trabajadores con largos períodos contributivos.
- Restringir las opciones de jubilación anticipada relativas a los ajustes de las plantillas en las empresas, reduciendo las indemnizaciones por despido, como parte de una reforma más amplia del mercado de trabajo. Asimismo, deberían reforzarse los controles destinados a detectar el abuso de las pensiones de invalidez.
- Revisar el actual sistema de acumulación de derechos de pensión una vez pasados los 65 años de edad, a fin de suprimir los desincentivos financieros a permanecer en activo.

**Mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores de mayor edad**

- Dar mayor prioridad a la preservación del capital humano y las cualificaciones de los trabajadores de mayor edad. Incentivar el trabajo a tiempo parcial también ayudaría a mantener a estos trabajadores en activo después de cumplir los 65 años.

**Diversificar los ingresos por jubilación fomentando los mecanismos privados**

- Considerar la posibilidad de hacer obligatoria una cotización mínima al segundo pilar del sistema de pensiones.



**Recuadro 7. Mantener la prosperidad en una sociedad que envejece: recomendaciones para España (continuación)****Adoptar reglamentaciones eficaces para los fondos de pensiones**

- En el marco reglamentario actualmente existente relativo a los planes de pensiones del segundo pilar, establecer una representación equilibrada de empleados y empresarios en las juntas de supervisión de dichos planes.

**Ampliar la disponibilidad de los servicios sociales que se ocupan de las personas mayores**

- Ampliar la oferta de servicios sociales, otorgando prioridad a la promoción de la atención no institucionalizada, para evitar un pronunciado aumento de los costes presupuestarios. Asimismo debería reforzarse la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios (con la introducción de un sistema de ventanilla única).
- Desarrollar un sistema de vales con una combinación flexible de financiación pública y privada, para asegurarse de que los servicios sociales estén disponibles a precios asequibles. También deberían fomentarse los seguros privados de servicios sociales a través de incentivos fiscales.
- Asegurarse de que toda la población disponga de una atención de calidad de forma equitativa, independientemente de dónde se viva; esto requerirá una mayor cooperación entre las distintas administraciones.
- Promover programas preventivos de atención geriátrica, con vistas a posponer y reducir la intensidad de la dependencia.

**Establecer un marco estratégico**

- Se necesitará todo un conjunto de medidas complementarias bien articuladas para hacer frente a las consecuencias del envejecimiento. Deberían tomarse medidas para asegurar una distribución más justa de la renta entre la población trabajadora y la pasiva a fin de complementar los esfuerzos realizados para fortalecer y mantener el crecimiento económico a largo plazo. Entre tales actuaciones podrían incluirse medidas para aumentar la inmigración, reducir el desempleo e incrementar la participación de las mujeres en la vida activa, aunque no serán eficaces a la larga a menos que se recorte la generosidad de las pensiones. La reforma de las pensiones debe vincularse también al desarrollo de servicios sociales para la tercera edad. Se impone un compromiso inmediato y decidido con la reforma. Dadas las incertidumbres relativas al alcance exacto de las intervenciones necesarias, la situación del sistema de pensiones debería seguir siendo objeto de una revisión periódica, por ejemplo, cada cinco años.

negativo del choque demográfico. El desarrollo de un sistema privado de pensiones por capitalización, que complementase al sistema público y estuviera integrado en el mismo, también añadiría flexibilidad al sistema de pensiones en su totalidad y daría mayor profundidad a los mercados de capitales. No cabe duda sobre la necesidad de dichos cambios ni en cuanto al rumbo que éstos deberían tomar, y se impone un compromiso inmediato y decidido con la reforma. Sin embargo, el alcance de cualquier reforma futura está sujeto a incertidumbres a causa del dilatado horizonte temporal de que se trata. Por ello la situación de los sistemas de pensiones debería seguir siendo objeto de una revisión periódica, cada cinco años por ejemplo, tal y como se sugiere en el Pacto de Toledo.

## Notas

1. El diferencial de crecimiento con respecto a la zona del euro fue de 1,5 punto porcentual entre 1997 y 1999, y de tres cuartos de punto porcentual en 2000.
2. El descenso en las matriculaciones de vehículos a motor se vio acentuado a finales de 2000 a causa del anuncio del Gobierno de que aumentaría la desgravación fiscal por sustitución de automóviles viejos y por familia numerosa a partir de enero de 2001. Es probable que un gran número de familias haya aplazado sus adquisiciones en consecuencia.
3. No obstante, el efecto de la evolución de los mercados financieros sobre el patrimonio parece relativamente débil en España, dada la pequeña cuota del patrimonio familiar detentada en forma de inversiones en el mercado de valores (en torno al 15 por ciento). Por otra parte, este efecto se vio probablemente compensado por el incremento del valor de las posesiones inmobiliarias de las familias, que constituyen su principal fuente de riqueza. En 2000 el valor de la propiedad aumentó alrededor de un 15 por ciento. Los precios de la vivienda en términos reales volvieron a alcanzar los niveles de 1991, después de haber sufrido una pronunciada caída durante la primera mitad de los 90.
4. Lo repentino de esta desaceleración sorprendió a la mayoría de los analistas. Numerosos observadores consideraron que la ralentización de la inversión a lo largo del año que indicaba la Contabilidad Nacional adolecía de errores de estimación y que las cifras experimentarían un incremento sustancial en el último trimestre, pero no fue así.
5. Otros factores relevantes fueron la liberalización de los sectores de las telecomunicaciones y de la electricidad, así como el descenso de los costes de la energía hasta mediados de 1999.
6. La pérdida de competitividad frente a la zona del euro resulta perceptible al utilizar como indicadores los costes laborales y los precios a la exportación en la industria manufacturera, a causa del mantenimiento de un diferencial de inflación positivo con respecto a la media de la zona del euro. Sin embargo, no resulta perceptible al utilizar los precios a la producción, ya que éstos han registrado un moderado aumento.
7. Según las cifras de la Seguridad Social, el aumento del empleo fue del 4,5 por ciento a finales de 2000 y principios de 2001, comparado con 5,5 por ciento un año antes.
8. Véase también el Capítulo II del anterior *Estudio Económico*, que expone los principales aspectos de la reforma del mercado de trabajo de 1997. Según el Instituto Nacional de Empleo (INEM), el número de contratos de trabajo subvencionados disminuyó en un 18 por ciento en 2000, en comparación con un aumento del 23 por ciento en 1999.

9. El descenso de la cuota de empleo temporal fue más acusado en la industria (-3,4 puntos) y la construcción (-2,6 puntos) que en la agricultura (-1,2 puntos) y los servicios (-1,1 puntos). En el sector de las Administraciones Públicas se produjo incluso un aumento.
10. Según las cifras de desempleo del INEM para principios de 2001, la disminución del paro fue del 3 por ciento, frente al 7 por ciento a principios de 2000 y a más del 10 por ciento en 1998 y 1999.
11. El grupo de personas con estudios secundarios o educación superior representó un 71,5 por ciento del desempleo total en 2000.
12. Los problemas relativos a la medición de la productividad se expusieron en el anterior *Estudio Económico* sobre España. Las dificultades se reducen al utilizar las estadísticas de empleo de la Contabilidad Nacional, que ajustan las rupturas y discrepancias de cobertura estadística presentes en los datos procedentes de las encuestas de población activa.
13. El crecimiento de la productividad en España también ha sido menor en la fase expansiva actual (0,8 por ciento entre 1995 y 2000) que en la anterior (1,7 por ciento entre 1987 y 1991) (Balmaseda *et al.*, 2000).
14. La construcción, cuyas cifras de empleo son las que más han aumentado en los últimos años, es precisamente el sector en el que la productividad ha descendido, presumiblemente a causa de la contratación de trabajadores poco cualificados/de baja productividad. Según la Contabilidad Nacional, la productividad de dicho sector es aproximadamente un 30 por ciento inferior a la del resto de la economía.
15. Los beneficios de las sociedades se han calculado aquí como residuales. Por tanto incluyen también los ingresos de pequeñas empresas y otros ingresos no salariales.
16. La encuesta a los consumidores realizada por la Comisión Europea muestra un incremento superior a la media en lo tocante a expectativas de inflación durante 2000 en España con respecto a otros países de la UE.
17. Existe cierta diferencia entre las cifras de crecimiento del salario nominal que figuran en la Contabilidad Nacional, que son las que se han utilizado en el análisis anterior, y las que se derivan de las encuestas, que indican subidas más moderadas. Según la Encuesta de salarios en la industria y los servicios, cuyos resultados se publican más tarde que las demás estadísticas, no se ha producido ninguna aceleración del salario medio a causa del pago de salarios más bajos a los nuevos empleados. Sin embargo, los datos procedentes de encuestas y estadísticas sobre acuerdos colectivos disponen de una cobertura más limitada que los datos que emanan de la Contabilidad Nacional.
18. El crecimiento de la productividad en la industria no ha sido más pujante que en el resto de la economía a lo largo de los últimos cinco años en España. Por consiguiente, el diferencial negativo del crecimiento de la productividad con respecto a otros países de la zona del euro es probablemente todavía más pronunciado en el sector industrial que para la economía en general.
19. El menor pago de intereses puede incluirse entre los factores estructurales, ya que refleja la eliminación permanente de primas de riesgo sobre los tipos de interés debi-

do al logro de unas condiciones económicas más saneadas con anterioridad a la entrada en la zona del euro.

20. Desde 1999 se publican mensualmente los datos del Presupuesto de la Administración del Estado, de manera análoga a la Contabilidad Nacional.
21. Los recibos de UMTS se han excluido de las cifras del Presupuesto 2000 para esta comparación.
22. La importancia del efecto de la reducción de la carga de intereses en el proceso de consolidación fiscal ha sido confirmada por las autoridades, quienes estiman que el ahorro conseguido entre 1996 y 2000 se cifra en 1.200.000 millones de pesetas, lo que equivaldría aproximadamente a un 1,2 por ciento del PIB. Entre 1996 y 2000 se incrementó la vida media de la deuda pública, pasando de ser de dos años a su actual duración de 5,7 años, mientras que el tipo de interés medio sobre dicha deuda se redujo en casi 2,5 puntos, situándose en un 5,7 por ciento.
23. En 2000 el gasto en consumo de las Administraciones Públicas fue equivalente al 17 por ciento del PIB, menor que la media de la zona del euro (20 por ciento) y menor que el del Reino Unido (18,5 por ciento). Al igual que en Estados Unidos, el empleo público representó aproximadamente un 14 por ciento del empleo total en 2000, lo que constituye un descenso de 2 puntos porcentuales desde 1995.
24. La proporción de la inversión pública con respecto al PIB, que fue del 3,3 por ciento en 2000, es superior a la media de la zona del euro (2,5 por ciento) y similar al coeficiente de Estados Unidos. Este nivel comparativamente elevado de inversión pública destinado a la mejora de las infraestructuras del país se financia en parte mediante importantes transferencias de la Unión Europea.
25. Según el Gobierno, la reforma del impuesto sobre la renta ha ofrecido a los contribuyentes una desgravación fiscal agregada de 800.000 millones de pesetas (0,8 por ciento del PIB). El efecto positivo del aumento de la actividad, estimado en un 0,5 por ciento del PIB en 1999 (lo que correspondería a la creación de 60.000 puestos de trabajo), compensó en parte el coste de los recortes fiscales, reduciéndolo a 540.000 millones de pesetas (0,55 por ciento del PIB).
26. La aparente elasticidad de los impuestos indirectos con respecto al PIB y al consumo privado fue de más de 1,5 por ciento entre 1998 y 2000.
27. El proceso de descentralización continúa en 2001 con la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de educación no universitaria y de justicia.
28. La previsión de crecimiento de los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social en 2001, comparada con el Presupuesto 2000, es superior al 8 por ciento. Sin embargo, el crecimiento de dichos ingresos en 2000 fue mucho mayor de lo esperado. Por tanto, en relación con los resultados del año pasado, el incremento esperado en 2001 es tan sólo del orden del 4 por ciento. Este año se espera que los salarios nominales per cápita crezcan de un 3 a un 4 por ciento. En el primer trimestre de 2001 el empleo aumentó en más de un 4,5 por ciento según los registros de la Seguridad Social.
29. Se aplicarán estrictos controles sobre ciertos tipos de gasto, tales como el consumo público de productos farmacéuticos (véase Capítulo III). Asimismo, se ha intro-

- ducido este año la supervisión mensual de los presupuestos de los distintos ministerios.
30. Es probable que el aumento de esta partida de gasto sea aún mayor a causa del incremento de los pagos de pensiones. Las pensiones, que están indiciadas/indexadas a la inflación nominal, ya se han ajustado para compensar el crecimiento mayor de lo esperado de la inflación en 2000, y lo mismo ocurrirá en 2001.
  31. Según el modelo Interlink de la OCDE, el multiplicador del gasto público se estima en 0,5 en el caso de España, asumiendo tipos de cambio y tipos de interés nominal fijos. El valor de este multiplicador es similar al obtenido para la media de los demás países de la zona del euro.
  32. Según el Programa de Estabilidad, la disminución de los ingresos procedentes de los impuestos a resultados de la reforma sería del 0,3 por ciento del PIB, lo que parece indicar que los cambios previstos serán sin duda de menor entidad que en la reforma de 1999. Según las autoridades, la reducción de ingresos por impuestos en 1999 fue de medio punto porcentual del PIB aproximadamente.
  33. Esta decisión tiene su origen en el hecho de que el Gobierno no respetó el acuerdo que había firmado anteriormente con los agentes/interlocutores sociales, donde se estipulaba un incremento de la compensación. Sin embargo, los precedentes jurídicos indican que la legislación (en este caso, una ley financiera) prima sobre los acuerdos firmados entre agentes/interlocutores sociales. Por consiguiente, puede que la decisión no llegue a aplicarse nunca.
  34. La decisión final acerca de la concesión de la compensación podría tardar algún tiempo (2 a 3 años), aunque el Tribunal Constitucional podría intervenir para acortar dicho plazo. La decisión implica una compensación salarial del 2,6 por ciento para los funcionarios de la Administración Central, con efectos retroactivos hasta 1997. Por lo que respecta a la Contabilidad Nacional, cualquier incremento salarial debería imputarse principalmente a las cuentas de 1997 a 2000, incluso si se concede en 2002 ó 2003. La deuda pública también se vería afectada.
  35. En vista del perfil histórico de las perturbaciones cíclicas, un déficit ligeramente inferior al 1 por ciento del PIB le daría a España un margen de confianza para permanecer por encima del límite del 3 por ciento fijado para el déficit durante un plazo de 3 a 5 años (Dalsgaard y De Serres, 1999). Así pues, un presupuesto equilibrado proporciona un margen adicional para actuaciones discrecionales equivalente al 1 por ciento del PIB aproximadamente.
  36. En la práctica, la aplicación de esta norma se ajustará en función de las instancias de que se trate. En el caso de las sociedades, empresas y agencias públicas, está destinada a fomentar una gestión eficaz que asegure que se salden en equilibrio las cuentas de las autoridades administrativas que supervisan a dichas instancias.
  37. En el caso de las Administraciones Locales, la Comisión Nacional de Autoridades Locales actuará como coordinador.
  38. El sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, que será el que se utilice, asegurará el tratamiento uniforme de los diferentes niveles de las Administraciones Públicas.

39. En particular, se podrían imponer si el incumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario por parte de las Comunidades Autónomas condujera a la infracción por parte de España del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, teniendo que pagar la correspondiente sanción.
40. Si no se ha utilizado todo el fondo durante el año, el remanente no podrá arrastrarse hasta el ejercicio siguiente sino que se utilizará para reducir la deuda o, en el caso de la Seguridad Social, para aumentar el Fondo de Reserva.
41. El déficit de las Administraciones Públicas desde 1980 ha alcanzado una media del 4,1 por ciento del PIB, en comparación con la media de la OCDE, que es del 3,1 por ciento.
42. Actualmente sólo siete Comunidades tienen competencias directas sobre la gestión de su gasto sanitario. Sin embargo, el gobierno central debería transferir las competencias en esta materia a las otras diez Comunidades Autónomas durante la presente legislatura.
43. Sin embargo, tal y como está redactada, la ley parece permitir que se acumulen recursos en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, para utilizarlos cuando aumente el gasto en pensiones.
44. Algunos países como Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia han legislado principios en lugar de normas a fin de mantener la disciplina presupuestaria. Véase Atkinson y van den Noord (2001), donde se recoge una exposición del tema.
45. Esta forma de medir el empleo hace referencia al equivalente del empleo a dedicación completa en la Contabilidad Nacional, es decir, ponderando el empleo a tiempo parcial en función del tiempo trabajado. Según la encuesta de población activa (EPA), el empleo ha crecido aún más, alcanzando una media superior al 4 por ciento a lo largo de ese mismo período. El nivel de empleo según la EPA es, sin embargo, inferior al calculado por la Contabilidad Nacional.
46. Antes de 2001, los convenios colectivos en algunos sectores, como el de la construcción, ya incluían indemnizaciones por despido para los trabajadores temporales.
47. La falta de un mercado de alquileres bien desarrollado puede explicar también la falta de movilidad laboral.
48. El aumento de la proporción de trabajo temporal en el sector público refleja las restricciones al empleo aplicadas desde 1996 en todas las Administraciones Públicas, que los ayuntamientos han esquivado mediante la utilización de temporales.
49. En los sectores que no los habían introducido a través de los convenios colectivos.
50. Si la empresa reconoce que el despido es improcedente, abona automáticamente una indemnización mayor, pero no se recurrirá el despido, lo que evita trámites y el pago del sueldo durante el procedimiento. La reforma de 1994 intentó modificar esta situación al incluir las razones «económicas» en los despidos procedentes. La reforma de 1997 llegó más lejos al especificar más claramente el significado de estas razones económicas, pero la situación apenas ha cambiado.
51. Aunque la base empírica de esta afirmación no es definitiva (OCDE, 1997).
52. Por ejemplo, si un trabajador ha acumulado derechos para cobrar el subsidio de paro durante un año y es despedido durante un mes solamente, mantiene los restantes derechos a once meses de subsidio para su siguiente período de desempleo.

53. La tasa media de siniestralidad en la UE es de 4.089. En España, la mayor incidencia se da en la construcción (8.008 accidentes) y la agricultura (6.790).
54. En 1992, a petición del Gobierno, el Tribunal publicó un amplio informe sobre la competencia donde se fijaba una serie de prioridades sectoriales para la reforma. Hasta 1995 siguió publicando informes anuales sobre la competencia, pero desde entonces dejó de hacerlo por falta de medios. Un ejemplo de su severidad es el informe sobre el proyecto de fusión entre las dos principales compañías eléctricas, para el que recomendó la imposición de condiciones estrictas sobre la cuota de mercado de la nueva empresa.
55. La media de expedientes enviados por el Servicio al Tribunal ha pasado de 42 al año en la primera mitad de los 90 a 62 en la segunda mitad. El número de resoluciones dictadas por el Tribunal ha pasado de una media de 82 a 131 en el mismo período.
56. Una sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 1999 lo autoriza.
57. La producción de carbón se concentra en Asturias, una región industrial del norte que sufrió gravemente a causa de la reestructuración industrial tras las crisis del petróleo de los años setenta.
58. Se estima que las ayudas totales a la agricultura en la UE, incluido el apoyo directo y a los precios por medio de derechos arancelarios y subvenciones a la exportación, han representado en 2000 el 38 por ciento del total de los ingresos agrarios brutos.
59. No obstante, debido al uso extensivo de los seguros agrarios en España, el importe de las subvenciones a los seguros es superior a la media de la UE. Por consiguiente, el gasto público en ayudas de emergencia será menor.
60. Estas medidas están siendo investigadas actualmente por las autoridades de defensa de la competencia de la UE.
61. En la práctica, al igual que en otros países europeos, el acceso al bucle local de Telefónica será operativo más tarde, ya que tienen que negociarse algunas de las condiciones de acceso.
62. Los tres operadores son *Telefónica Móviles*, *Airtel* y *Amena*. Han impugnado los planes gubernamentales para la emisión de nuevas licencias, argumentando que ocuparían parte del espectro que se les ha concedido a ellos. Amena ha recurrido ante los tribunales la decisión de expedir nuevas licencias.
63. Los datos de la Comisión Europea muestran que entre 1998 y 2000 las disminuciones de precios tanto para los usuarios particulares como para las empresas han sido las mayores de la UE.
64. Los costes corrientes son los que consideran el coste de reposición en lugar del coste histórico. Se trata de un paso intermedio antes de aplicar un modelo de coste incremental a largo plazo, como se ha acordado en la UE.
65. Se autorizó la actividad de los revendedores de servicios en 2000 y cuatro operadores virtuales empezarán a funcionar en agosto de 2001.
66. La tarifa plana propuesta permite un uso ilimitado fuera de horas punta para las llamadas metropolitanas a los números asignados a los proveedores de Internet.
67. Las tecnologías ADSL, y las xDSL en general, usan cables de cobre para la transmisión de datos a alta velocidad.

68. De hecho, varios proveedores internacionales de servicios ADSL han entrado en el mercado español.
69. Tres de ellas fueron concedidas a los actuales operadores de tecnologías GSM y la cuarta a un grupo de empresas con el nombre de Xfera. Algunos de los candidatos perdedores han recurrido estas concesiones ante los tribunales, aunque la decisión todavía no se ha tomado.
70. No sólo para las compañías de telefonía móvil, sino también para los operadores locales mediante acceso de radio y para las emisoras de radio y cadenas de televisión privadas.
71. Al principio, el Gobierno tenía previsto conceder estas licencias durante el primer trimestre de 2001, pero la decisión se ha pospuesto hasta el año que viene.
72. El Gobierno fijó un límite del 45 por ciento de la capacidad de generación para la compañía resultante de la fusión, impuso la obligación de vender los activos restantes por subasta y declaró que se disminuiría la compensación por la transición a la competencia.
73. La ley de reforma de 1997 para el sector eléctrico limita la cuota de un solo operador en REE al 10 por ciento, y la cuota total de todos los participantes en el mercado al 40 por ciento.
74. Por ejemplo, un contrato entre *Electricité de France* y REE de 550 megawattios no expira hasta 2010.
75. Siendo la única excepción la Comunidad Autónoma de Madrid, que ha aumentado el número de domingos en que se puede abrir al público.
76. Sin embargo, la cuota de mercado de los bancos extranjeros en 1998 era superior a la de la mayoría de los países de la zona del euro (BCE, 2000).
77. El Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y el Banco Santander Central Hispano (BSCH), que tiene el control de Banesto.
78. No obstante, algunos bancos de tamaño mediano podrían seguir el mismo camino en el futuro. Por ejemplo, el Banco Popular (el tercer banco comercial) ha declarado su disposición a alcanzar posibles acuerdos con otras entidades.
79. De los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia en 1999, antes de la aprobación de las fusiones que crearon BBVA y BSCH, se desprende que el nivel de competencia en el sector era alto. Sin embargo, en las investigaciones realizadas por el organismo de defensa de la competencia de la UE sobre posibles acuerdos entre bancos europeos en materia de comisiones por tipo de cambio se ha visto implicado un gran banco español.
80. Como es el caso en toda la Unión Europea. La esperada consolidación de la banca tras la introducción de la moneda única aún no se ha materializado (BCE, 1999).
81. A principios de 2001, se invitó al Banco de España a participar en el Comité de Vigilancia del Banco de Pagos Internacionales, debido en parte a su importante función supervisora de los bancos españoles en Latinoamérica.
82. Cabe señalar que España fue el único país que participó por cuenta propia en el préstamo multilateral a Argentina en diciembre de 2000. El Estado español aportó 1.000 millones de dólares de un total de 39.000 millones.



83. En 1999, la inversión en activos privados de renta fija equivalía al 13 por ciento del PIB, frente a una media del 44,4 por ciento en la zona del euro y del 69,8 por ciento en Estados Unidos.
84. Entre el primer trimestre de 1999 y el tercer trimestre de 2000, la capitalización aumentó en un 48 por ciento (y ha alcanzado hasta el momento un 70 por ciento del PIB).
85. El País Vasco y Navarra recaudan casi todos sus impuestos y pagan a la Administración Central una transferencia en concepto de gastos estatales, tales como la defensa, la política exterior y algunas redes de infraestructura (como los aeropuertos y los puertos). El importe que abonan se calcula como porcentaje del coste de estos servicios y la ponderación es el valor añadido relativo de cada región con respecto al PIB nacional.
86. Para algunas Comunidades Autónomas que no aceptaron el sistema aprobado en 1997 y se rigen aún por el anterior, la cuota es del 15 por ciento, y no se les permite modificar los tipos. Se trata de Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Asturias. Hasta el momento, ningún gobierno autonómico ha modificado los tipos marginales de imposición, aunque muchos han introducido deducciones adicionales, principalmente por las situaciones familiares o de la vivienda.
87. Esta cuota era una función de distintas variables (como la población, la densidad de población, la renta per cápita), pero se fijaron al nivel de 1997, cuando el impuesto sobre la renta de las personas físicas se transfirió a las regiones. Sin embargo, las variables de población utilizadas en 1997 para establecer los parámetros regionales no se actualizaron a partir del censo de población realizado en 1996, lo que explica en parte por qué algunas regiones no aceptaron el sistema aplicado durante el período 1997-2001.
88. En particular, los regímenes de garantía se suprimirían, la proporción de ingresos por IRPF asignada a las regiones se elevaría del 30 al 40 por ciento y parte de los impuestos indirectos serían también transferidos. Las competencias para modificar los impuestos se aumentarían en el caso del IRPF y se introducirían en el caso de algunos impuestos indirectos (alcohol y tabaco).
89. En diez de las Comunidades Autónomas, el gasto es gestionado por la Administración Central a través del INSALUD, y en las otras siete, por las propias Comunidades.
90. El pago compartido se eleva al 40 por ciento para las personas en activo, es nulo para los jubilados y del 10 por ciento para los aquejados de invalidez permanente. Los pagos compartidos tienen un tope máximo de 439 pesetas en el caso de las enfermedades crónicas.
91. Suponiendo que el consumo de productos farmacéuticos por parte de los pensionistas sea 3,3 veces superior al de otras personas (como ocurre con el gasto sanitario total), su cuota del gasto total en productos farmacéuticos debería rondar el 40 por ciento.
92. El margen comercial de los productos que cuestan más de 20.000 pesetas, que solía ser del 27,9 por ciento para las farmacias y del 6,9 por ciento para los fabricantes mayoristas, se limitó a 5.580 y 1.384 pesetas respectivamente a partir de agosto de 2000, con un efecto sobre todo para los productos más caros. Las farmacias con ventas superiores a los 4,6 millones de pesetas al mes también tuvieron que reducir sus

márgenes. La reducción máxima prescrita fue del 13 por ciento para las farmacias con ventas mensuales superiores a los 42 millones de pesetas.

93. En Estados Unidos, la cuota de mercado de los medicamentos genéricos es del 40 por ciento si se mide por volumen y no por valor.
94. Los médicos recibirán 125.000 pesetas por semestre si prescriben medicamentos genéricos en más del 6 por ciento de su total de recetas. Estos incentivos, ya implantados en Cataluña, parecen surtir efecto.
95. Hasta ahora, si el gasto se disparaba, no se requería más que la autorización del Ministro de Sanidad para cubrirlo. A partir de ahora, se requerirá la aprobación del Ministro de Hacienda. Si éste la concede, su autorización deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros y por el Parlamento.
96. El sistema de precios de referencia se aplica tanto a las personas en activo como a los pensionistas. Estos últimos están exentos del pago compartido sólo por lo que respecta al precio de referencia del producto de que se trate.
97. En Andalucía, el crecimiento del gasto farmacéutico en los ocho últimos años se elevó al 63,6 por ciento, en comparación con una media del 84,8 por ciento en España en su totalidad.
98. Esta encuesta, realizada por la agencia privada Iasist, evaluó los hospitales con seis indicadores: mortalidad y complicaciones ajustadas por el riesgo, tiempo medio de espera, ocupación de camas, costes de producción y transferencia a los servicios ambulatorios.
99. En el caso de la cirugía cardiovascular, se implantó un plan de emergencia para reducir el tiempo de espera a un máximo de 60 días. La actividad de los centros quirúrgicos ha aumentado, el sistema de listas de espera se ha normalizado y se ha aclarado la duración del tiempo de espera para cada usuario. Además, se han ampliado las opciones para que los pacientes puedan ser operados en hospitales fuera de su región.
100. La OCDE y el Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento del Comité de Política Económica de la Unión Europea han utilizado las previsiones de Eurostat para comparar las previsiones de gasto en pensiones entre los distintos países de la OCDE.
101. El coeficiente de dependencia (es decir, la proporción de personas de 65 años o más con respecto a las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, que era del 27 por ciento en 2000) sólo aumentará en 9,5 puntos porcentuales hasta 2025, frente a 12,5 puntos porcentuales en la media de la OCDE. Esto se debe a que las personas que ahora se aproximan a la jubilación corresponden a los pequeños grupos de edad nacidos durante la guerra civil española.
102. La edad media de jubilación resulta ser más alta que en la mayoría de los países europeos, especialmente en comparación con Italia (59 años) y Finlandia (60 años).
103. El número de personas en edad de trabajar debería disminuir en un 0,6 por ciento entre 2000 y 2050, en comparación con el aumento de 0,9 por ciento registrado entre 1980 y 2000. Como las aportaciones del trabajo a la producción representan alrededor del 65 por ciento, una reducción de 1,5 puntos porcentuales [0,6 – (-0,9)] en el crecimiento de dicho *input* provocaría una disminución de 1 punto porcentual ( $0,65 \times 1,5$ ) en el crecimiento potencial medio (cuya media anual entre 1980 y 2000 ha sido de 2,6

- por ciento, según las estimaciones de la OCDE). Si no aumentase la tasa de empleo, el crecimiento del PIB per cápita inducido por la productividad se reduciría en un 18,5 por ciento debido al descenso del coeficiente empleo/población total. Esta estimación del efecto del envejecimiento sobre el PIB per cápita se aproxima a la media europea estimada por Turner *et al.* (1998).
104. El aumento de la tasa de fecundidad sólo tendrá un efecto limitado, ya que las cohortes de mujeres en edad de procrear son cada vez más pequeñas. Además, un aumento de esta tasa sólo produce un incremento de la población en edad de trabajar al cabo de 20 años.
  105. Se presupone un aumento de la esperanza de vida de 4,1 y 2,9 años, para hombres y mujeres respectivamente, a lo largo del período de 2000 a 2050, en comparación con una media de 5,3 y 4,3 años para los demás países de la UE, lo que representa una diferencia de más de un año. Según este supuesto, el aumento de la duración media de vida sería inferior a un mes por año a lo largo de los próximos 50 años, frente a los dos o tres meses por año de los últimos 35 años.
  106. Las cifras de 1998 subestiman hasta cierto punto el tamaño de la población extranjera en España, ya que no incluyen a los inmigrantes indocumentados. Según las cifras más recientes, que ya tienen en cuenta las medidas excepcionales de legalización de dichos inmigrantes, la población extranjera era de 940.000 personas en 2000, es decir, casi un 2,5 por ciento de la población total, lo que representa menos de la mitad de la media europea.
  107. Los criterios para la concesión de pensiones en el régimen no contributivo, creado en 1990, son requisitos relativos al lugar de residencia, edad, situación personal/médica y recursos. Para poder acceder a dicho régimen es necesario, antes de solicitar la pensión, haber residido en España durante al menos diez años (cinco en caso de invalidez), de los cuales dos tienen que haber sido consecutivos, o tener una edad comprendida entre los 18 y los 65 años con un grado de invalidez superior al 65 por ciento.
  108. El sistema de la Seguridad Social (INSS, *Instituto Nacional de la Seguridad Social*) dispone también de un fondo especial destinado a la cobertura de la invalidez temporal. Estos regímenes distintos, que existen en parte por razones históricas, se diferencian entre sí por sus tipos de cotización, por su cobertura de ingresos y por sus posibilidades de acceso a la jubilación anticipada, lo que influye en su equilibrio financiero.
  109. En 2000 la renta de referencia o base reguladora se calculó como la media de los ingresos reales sujetos a cotización (entre un máximo y un mínimo) a lo largo de los últimos doce años. Dicho período se ampliará a 15 años a partir de 2002. Los ingresos considerados en este cálculo están indexados respecto a la inflación para el período previo a los dos últimos años, pero a los ingresos de los dos últimos años no se les aplica este ajuste. El cálculo se realiza con base mensual, pero tiene en cuenta el hecho de que las pensiones se perciben en forma de 14 pagas mensuales. En el caso del año 2000, en el que se consideraron 12 años para calcular la base de referencia, la fórmula algebraica es la siguiente:

$$BR = \left[ \sum_{i=1,24} BC_i + \sum_{i=25,144} (IPC_{25}/IPC_i) \times BC_i \right] / 168$$

donde IPC es el índice de precios al consumo, BC la base de cotización y BR la base reguladora.

110. En 2000 el salario medio neto anual estimado (neto de cotizaciones a la Seguridad Social y del impuesto sobre la renta) fue de 2,2 millones de pesetas aproximadamente. El salario medio bruto, sumadas las cotizaciones del empleado, fue de 2,8 millones de pesetas y la pensión máxima fue de 4,3 millones de pesetas.
111. Las cotizaciones a la Seguridad Social se utilizan esencialmente para financiar las pensiones, mientras que el gasto sanitario se financia mediante impuestos (véase más adelante). Las cotizaciones al seguro de desempleo se comparten entre el empleado y el empleador, 1,55 y 6 por ciento respectivamente. Las cotizaciones a la Seguridad Social son del 4,7 por ciento para el empleado y del 23,6 por ciento para el empleador.
112. Esta prestación es un complemento de renta diferencial que proporciona un nivel básico de renta. El límite de renta para poder acceder a una pensión no contributiva es el importe anual de dicha pensión.
113. De un total de 8,6 millones de pensiones, 0,7 recibieron apoyo a la renta básica y casi 2,5 millones quedaron cubiertas por los complementos de mínimos.
114. En el caso de los desempleados, las cotizaciones a la Seguridad Social las paga el INEM, el organismo responsable del pago de las prestaciones de desempleo. Sin embargo, la base de cotización a menudo se reduce al mínimo, especialmente cuando la permanencia en situación de desempleo se prolonga. Esto reduce el importe de la pensión cuando el desempleo es inmediatamente anterior a la jubilación.
115. En 1999, el 48,5 por ciento de las pensiones contributivas fueron pagadas a mujeres. La tasa de sustitución para la pensión de viudedad es del 45 por ciento en el régimen general y del 20 por ciento en la pensión de orfandad.
116. La pensión *wealth* [pensión consolidada] se define como el valor neto actual de las pensiones totales percibidas por el interesado menos la cotización total pagada. La tasa de retorno es la tasa de descuento que equipara el total de las cotizaciones pagadas con el total de las prestaciones recibidas. Cuanto más elevada sea esta tasa, tanto más «rentable» resulta cotizar. En el caso de los regímenes especiales, el incremento de la pensión que perciben estos trabajadores si cotizan durante más tiempo debido a la subida de la tasa de sustitución no compensa la pérdida de ingresos descontados en que incurren a causa de las cotizaciones adicionales ni la reducción del período de cobro de la pensión. En algunos casos, los trabajadores no obtienen nada a cambio por cotizar durante un período más prolongado, ya que sólo pueden percibir la pensión mínima.
117. Dichas estimaciones para España coinciden con las obtenidas por Gil y López-Casasnovas (1999) y Jimeno y Licandro (1999) con respecto al régimen general.
118. Según Boldrin *et al.*, (1999), la tasa de retorno en España (que asciende al 4 por ciento) es superior a la de Alemania (2,8), Francia (3,3) e Italia (2,0).
119. En este sentido, los regímenes especiales son más generosos que el régimen general. Esta aparente paradoja se explica mediante dos grandes factores: *i*) el sistema genera fuertes incentivos para reducir el período de cotización (a causa de la existencia de una pensión mínima); *ii*) en ocasiones el tope máximo de los tipos y bases de cotización de algunos de estos regímenes se ha fijado a un nivel bajo. Véase Bandrés y Cuenca (1999), cuyo análisis arroja resultados similares.

120. La relación n.º de pensiones/n.º de pensionistas aumentó de 1,065 a 1,089 entre 1988 y 2000. Cabe destacar que los complementos de mínimos, por otra parte, sí están sujetos a una prueba de ingresos.
121. A causa de este sistema de indexación, las pensiones subieron un 1,6 por ciento en términos reales entre 1996 y 1999.
122. Sin embargo, resulta difícil determinar con precisión la situación financiera del sistema de la Seguridad Social en una perspectiva histórica a causa de los diversos cambios realizados en los procedimientos contables y la ausencia de una separación clara entre las fuentes de capitalización (Comisiones Obreras, 2000).
123. En el régimen de trabajadores agrarios el número de contribuyentes por pensión fue de 0,7 por ciento, comparado con 2,7 y 2,8 en el régimen general y en el régimen de trabajadores autónomos, respectivamente.
124. La regla adoptada consiste en que las cotizaciones deberían servir en principio para financiar las pensiones contributivas y las prestaciones por maternidad. Las transferencias estatales deberían destinarse a la asistencia sanitaria y social, las asignaciones familiares, las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos del sistema contributivo. Estos últimos, que representaron un 0,7 por ciento del PIB en 2000, siguen financiándose mediante cotizaciones. La separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social debería ultimarse en un plazo de 10 a 12 años.
125. Según Blöndal y Scarpetta (1998), la edad media de jubilación de los trabajadores varones mayores disminuyó en 6,5 años entre 1960 y 1995, uno de los descensos más pronunciados registrados en la OCDE.
126. La tasa de jubilación de los hombres de edades comprendidas entre los 59 y los 63 años es dos veces más baja en el caso de aquéllos que tienen titulación universitaria que en el de los que no tienen cualificaciones (Ahn y Mira, 2000). Según dicho estudio, el aumento del nivel de estudios de la población y la llegada de las pequeñas cohortes nacidas entre 1937 y 1942 a las edades comprendidas entre los 55 y los 64 años son responsables en 3,3 puntos porcentuales del aumento total de 5,9 puntos porcentuales de la tasa de participación de los hombres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años durante el período 1995-2000. A lo largo del período 2000-20, el efecto de la mejora de las cualificaciones sobre la composición de la población debería ayudar a incrementar la tasa de participación de los hombres de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años en 4,5 puntos porcentuales.
127. Hasta marzo de 2001 solamente podían acceder a la jubilación anticipada aquellos trabajadores que hubieran empezado a cotizar antes de enero de 1967.
128. Desde la reforma de 1997 la tasa de sustitución es del 50 por ciento desde el 15º año de cotización. A partir de entonces la tasa se incrementa en 3 puntos porcentuales al año hasta el 25º año de cotización, después en 2 puntos al año desde el 26º año, alcanzando el 100 por cien a partir del 35º año, momento en que se estabiliza.
129. Boldrin *et al.* (1997) han obtenido resultados similares. La elevada cuota de personas que interrumpen su actividad antes de la edad legal de jubilación puede derivarse también de una mayor preferencia por el ocio.

130. Sin embargo, el cálculo de los tipos de imposición implícitos depende de la tasa de descuento utilizada para estimar el valor actual de la pensión (enriquecimiento derivado de las pensiones). Los resultados que se muestran en el cuadro corresponden a una tasa de descuento del 3 por ciento. Cuando disminuye la tasa de descuento, señal de un valor actual relativamente menor, el tipo de imposición implícito se reduce. Por ejemplo, con una tasa de descuento del 2 por ciento, el tipo de imposición implícito para una persona que percibe el salario medio sólo empieza a ser positivo a partir de los 63 años de edad (en lugar de a los 62).
131. En 1996, el 65 por ciento de los nuevos pensionistas se había acogido a la jubilación anticipada.
132. El crecimiento del número de pensiones se ha ralentizado hasta alcanzar un 1 por ciento anual desde principios de los años 90, frente a un 6,5 por ciento entre 1980 y 1986. La edad media de los nuevos beneficiarios de pensiones de invalidez disminuyó de 51,8 años en 1990 a 50,3 años en 1998.
133. Véase Blanco (2000). Las pensiones de invalidez permanente son generosas, ya que garantizan una tasa de sustitución del 75 al 100 por cien para las personas de más de 55 años de edad y además están exentas del impuesto sobre la renta.
134. Estos convenios pueden financiarse también mediante derechos dentro de un plan de pensiones privado de la empresa. La prestación del seguro de desempleo puede abarcar un período de tres años. En ausencia de convenios entre trabajadores y dirección o de disposiciones legales que ayuden a los trabajadores afectados por la reestructuración, los empleados de edades superiores a los 52 años pueden solicitar una prestación asistencial (equivalente al 75 por ciento del salario mínimo) hasta su jubilación. Sin embargo, el INEM puede negarse a pagar dicha prestación si la renta de la persona en cuestión se demuestra suficiente.
135. En 1999, el número de estas jubilaciones anticipadas no llegó a 49.000, lo que constituye una disminución del 40 por ciento desde 1994. En comparación, hubo 83.400 jubilaciones anticipadas en el régimen general.
136. En dichos sectores los planes de pensiones se basan, en su mayoría, en aportaciones fijas, cuya media es del 6 por ciento del salario. La mayor parte de dicho importe (4,8 por ciento de media) corre a cargo del empleador. En sectores como la construcción, la hostelería y la distribución, donde predominan las Pymes, estas disposiciones consisten a menudo en una bonificación en el momento de la jubilación por valor de varios meses de sueldo (García de Quevedo, 1999).
137. Los planes de pensiones disfrutaban de gran libertad de inversión, siempre y cuando las inversiones se realicen a través de mercados organizados. El Ministerio de Economía regula el sistema. La tasa de retorno anual de estos fondos ascendió a un 6 por ciento aproximadamente en términos reales durante los últimos ocho años.
138. Desde 1995 el número de contratos particulares ha aumentado dos veces más rápidamente (+25 por ciento al año) que el de los contratos de empresa. Los inversores particulares se han ido pasando de los fondos de inversión a los fondos de pensiones, que gozan de desgravación fiscal y ofrecen una rentabilidad comparativamente alta.
139. En 1997 sólo el 4,5 por ciento de los participantes en planes de pensiones llegaban al nivel más alto de cotización. De las personas con rentas superiores a los 10 millones

- de pesetas, solamente el 40 por ciento alcanzaba ese límite. Desde la perspectiva de los empleados, los impuestos sobre los fondos de pensiones, que se redujeron entre 1997 y 2000, no son por tanto un obstáculo para el desarrollo de regímenes de pensiones privados complementarios (Plaza y García de Quevedo, 2000).
140. La pobreza es más acusada entre las mujeres de mayor edad que viven solas: el 30 por ciento de las mujeres de edades comprendidas entre los 80 y los 84 años viven solas, frente a un 9 por ciento tan sólo de los hombres de ese mismo grupo de edad.
  141. La cuestión se remitió al Tribunal Constitucional, que aún no se ha pronunciado al respecto.
  142. Según Alonso y Herce (1998), esta «escalada» podría ser aún más pronunciada, pudiendo alcanzar 0,58 de punto porcentual entre 1996 y 2040. También es posible que los costes sanitarios aumenten debido a que, por ejemplo, los avances médicos den lugar a formas más costosas de atención sanitaria, o a que se incrementen asimismo los salarios medios de los profesionales de la medicina especializados en geriatría. Por otra parte, puede que tales estimaciones sobrevaloren el impacto del envejecimiento sobre el gasto sanitario. De hecho, las personas mayores gozan de buena salud durante más tiempo que antes, y el gasto médico correspondiente a las personas de más de 65 años es más elevado principalmente a causa del alto coste de la atención sanitaria durante los últimos meses de vida (Visco, 2001).
  143. La edad media en que comienza la dependencia es de 72 años. A los 65 años, la esperanza de vida media es de 16,9 años, de los cuales 6,7 años estarán exentos de discapacidad. La edad media de las personas internadas en instituciones residenciales es de 85 años (Observatorio de personas mayores, 2000).
  144. Alrededor de un 10 por ciento de la población tiene una cobertura privada adicional.
  145. Los servicios médicos en diez de las Comunidades Autónomas están gestionados directamente por la Administración Central a través del INSALUD, mientras que las siete restantes son directamente responsables de dichos servicios. Estas comunidades reciben una asignación del presupuesto del Estado para cubrir dichos gastos. Se espera que el proceso de transferencia de la gestión de los servicios sanitarios se complete durante la presente legislatura.
  146. En 1998, había 112.797 personas que recibían atención a domicilio (lo que representaba un 1,8 de la población mayor de 65 años, en comparación con el 8 por ciento al que aspiraba el Plan Gerontológico); 198.358 plazas en residencias institucionales (el 3,2 por ciento de la población mayor de 65 años, comparada con un objetivo del 3,5 por ciento); 60.000 usuarios del servicio de atención a distancia (0,9 por ciento) y 12.134 usuarios de otros servicios (0,15 por ciento). En 1998, el índice de cobertura ofrecido por los distintos servicios sociales destinados a las personas profundamente dependientes se estimó en un 38 por ciento. Las listas de espera van en aumento: el tiempo medio de espera para que se produzca una vacante en una institución pública oscila entre un año y un año y medio.
  147. Estos programas (Plan Gerontológico, Plan de Atención a la Enfermedad de Alzheimer, etc.) se financian a través del Instituto para la Migración y los Servicios Sociales (IMSERSO). Una fracción (0,52 por ciento) de los ingresos recaudados mediante el

impuesto sobre la renta de las personas físicas se destina a la construcción y mejora de centros y servicios de atención a largo plazo.

148. Lo que también puede implicar que las autoridades responsables en materia de supervisión son bastante más tolerantes con las residencias privadas en lo tocante a normas de calidad en ciertos casos (Comisiones Obreras, 2000b).
149. Las previsiones demográficas utilizadas para los países europeos provienen de Eurostat (las correspondientes a España se presentan aquí). En cuanto a las premisas macroeconómicas, se considera que el crecimiento anual de la productividad se mantiene estable al 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub> por ciento, mientras que el desempleo desciende progresivamente hasta alcanzar su nivel estructural. En el caso de España, disminuye de 14,2 por ciento en 2000 a 4 por ciento hacia 2040. La tasa de actividad femenina sube en todos los países y converge hacia el 70 por ciento en 2050, mientras que la tasa de actividad masculina se mantiene bastante estable en torno al 80 por ciento.
150. La diferencia entre las pensiones pagadas y el nivel de pensiones necesario para asegurar un equilibrio entre el valor capitalizado de las cotizaciones y el valor actual de las pensiones se estima en un 49 por ciento de las pensiones medias en 1992, según Bandrés y Cuenca (1999).
151. Berenguer *et al.* (1999) han obtenido resultados similares. Sin embargo, estas estimaciones de transferencias intergeneracionales tienden a decantarse por lo alto, ya que no tienen en cuenta la consolidación de las finanzas públicas lograda desde 1996.
152. El mantenimiento de un superávit primario que excluye al sistema de pensiones ocasiona una brusca reducción del endeudamiento (de un 70 por ciento del PIB aproximadamente) hacia 2025-30, momento en que comenzarán a notarse las consecuencias del proceso de envejecimiento. El fuerte aumento del déficit público que se producirá a partir de entonces, y que se prolongará más allá de 2050, supone un giro muy pronunciado con un rápido aumento de la deuda pública.
153. Además, dichas previsiones no tienen en cuenta el predecible incremento del número de jubilaciones anticipadas que podría producirse a raíz de las medidas adoptadas en marzo de 2001 (Recuadro 5).
154. La indexación parcial respecto de la inflación de las pensiones de los funcionarios públicos en el supuesto elaborado por las autoridades explica en parte el incremento comparativamente modesto de las pensiones en relación a la productividad. Según Jimeno (2000), por otro lado, el coeficiente pensiones/productividad podría aumentar del 17 por ciento actual a más del 30 por ciento en 2050.
155. Comisiones Obreras también ha realizado un estudio donde se presentaba una extrapolación simple del gasto en pensiones medido como proporción del PIB hasta 2050 (2000). En él se muestra un incremento mucho más moderado del gasto en pensiones (1,8 puntos del PIB entre 2025 y 2050) que en los demás estudios. Sin embargo, esta extrapolación se basa en el supuesto de que el crecimiento anual del PIB se mantiene en 2,5 por ciento durante dicho período, pese a la disminución de la población activa a consecuencia del proceso de envejecimiento. Basándose en las estimaciones del estudio elaborado por la OCDE, el crecimiento de la producción podría descender del 2,7 por ciento entre 2000 y 2025 al 0,9 por ciento entre 2025 y 2050. Utilizar este supuesto alternativo de crecimiento económico hace que los gastos en pensiones



- aumenten en 5,8 puntos porcentuales del PIB entre 2025 y 2050, un orden de magnitud comparable al que arrojan los demás estudios disponibles. El supuesto de que el crecimiento de la producción se mantenga en 2,5 por ciento entre 2025 y 2050 implicaría necesariamente una tasa de participación más elevada o una notable aceleración del crecimiento de la productividad laboral con respecto a la tendencia anterior, y ello a su vez influiría en el crecimiento de las pensiones medias o de su número, lo cual no se contempla.
156. Al ser más elevado el crecimiento de la productividad, se reduce el gasto en pensiones como proporción del PIB, ya que las pensiones solamente están indexadas con respecto a la inflación de los precios.
  157. Según el Programa de Estabilidad más reciente, la deuda pública debería disminuir en un 10 por ciento del PIB entre 2000 y 2004.
  158. Sin embargo, la reducción de la posibilidad de combinar las pensiones de viudedad con otras pensiones restará incentivos a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.
  159. Aunque el desarrollo de planes privados de empresa podría ayudar a aliviar las presiones salariales, no tiene por qué ocurrir lo mismo con las presiones relativas a los costes laborales.
  160. El aumento de la tasa de empleo incrementará temporalmente la tasa de crecimiento de la producción potencial y, por consiguiente, la capacidad de financiación del régimen de pensiones. De ahí que una subida del coeficiente de empleo ayude a responder a los problemas relativos a la transición demográfica siempre que su efecto también sea temporal. Sin embargo, el aumento del empleo genera también un derecho de pensión y, por tanto, un pasivo para el sistema de pensiones. Si el sistema es excesivamente generoso en relación con el crecimiento potencial de la economía a largo plazo, caso de España, la deuda en materia de pensiones también experimentaría un aumento.
  161. Los efectos de la inmigración no tienen por qué ser los mismos para todos los segmentos de la población, aun cuando el impacto de dicha política sea probablemente positivo a escala global. Debe verse acompañada, por tanto, con medidas que compensen a los perdedores potenciales, que suelen pertenecer a los grupos menos favorecidos, a través de políticas que fomenten el desarrollo regional, la renovación de áreas urbanas, la educación, etc. (Visco, 2000).

## Glosario de siglas

<b>ADSL</b>	<i>Asymmetric Digital Subscriber Line</i>
<b>BBVA</b>	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
<b>BSCH</b>	Banco Santander Central Hispano
<b>CMT</b>	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
<b>CNMV</b>	Comisión Nacional del Mercado de Valores
<b>EPA</b>	Encuesta de Población Activa
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GSM</b>	<i>Global System for Mobile Communications</i>
<b>GW</b>	Gigavatio
<b>HP</b>	Hodrick-Prescott
<b>I+D</b>	Investigación y Desarrollo
<b>INEM</b>	Instituto Nacional de Empleo
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de la Seguridad Social
<b>IPC</b>	Índice de Precios al Consumo
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>LPE</b>	Legislación de Protección del Empleo
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PAE</b>	Políticas Activas de Empleo
<b>PHN</b>	Plan Hidrológico Nacional
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>Pymes</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>TIC</b>	Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UMTS</b>	<i>Universal Mobile Telephone Systems</i> (sistemas de telefonía móvil de tercera generación)

## Bibliografía

- Ahn, N. y P. Mira (1998),  
«Job bust, baby bust: the Spanish case», Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), *Estudios sobre la Economía Española*, EEE12, Madrid, diciembre.
- Ahn, N. y P. Mira (2000),  
«Labour Force Participation and Retirement of Spanish Older Men: Trends and Prospects», FEDEA, *Documentos de Trabajo*, n.º 2000-25, Madrid, diciembre.
- Alonso, J. y J.A. Herce (1998),  
«El gasto sanitario en España: Evolución reciente y perspectiva», FEDEA, *Textos Express*, n.º 98-01, Madrid.
- Alonso, J.O., J.L.R. Bara y A.R. Parés (2001),  
«Liberalización de mercados e inflación», Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 160, Madrid, enero/febrero.
- Atkinson, P. y P. van den Noord (2001),  
«Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis», OCDE, *Economics Department working papers*, n.º 285.
- Balmaseda M., M. Sebastián y P. Tello (2000),  
«The Spanish economic 'miracle': a macro perspective», Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Departamento de Investigación, *Situación Spain*, Madrid, junio.
- Bandrés, E. y A. Cuenca (1999),  
«Transfers in Spanish state retirement pensions», *Fiscal Studies*, The Institute for Fiscal Studies, Vol. 20, n.º 2, Madrid, pp. 205-219.
- BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) (2000),  
*Situación Spain*, BBVA Research Department, Madrid, octubre.
- BBVA (2001),  
«España: cambio en las ponderaciones del IPC», BBVA, Departamento de Investigación, *Nota interna*, n.º 02/01, Madrid, febrero.
- BCE (Banco Central Europeo) (1999),  
*Monthly Bulletin*, Frankfurt, abril.
- BCE (2000),  
*Monthly Bulletin*, Frankfurt, abril.
- Bentolila, S. y J.J. Dolado (1994),  
«Labour flexibility and wages: lessons from Spain», *Economic Policy*, n.º 18, Oxford, Blackwell Publishers.

- Berenguer, E., H. Bonin y B. Raffelhüschen (1999),  
«Spain: the need for a broader tax base», *Generational Accounting in Europe*, European Economy Reports and Studies, n.º 6, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Blanchard, O. (2001),  
«Country adjustments within Euroland. Lessons after two years», *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area. Monitoring the European Central Bank* 3, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres, marzo.
- Blanco, A. (2000),  
«The decision of early retirement in Spain», FEDEA, *Estudios sobre la Economía Española*, EEE76, Madrid.
- Blöndal, S. y S. Scarpetta (1998),  
«The retirement decision in OECD countries», OCDE, *Economics Department working papers*, n.º 202.
- Boldrin, M., J. Dolado, J. Jimeno y F. Peracchi (1999),  
«The future of pension systems in Europe. A reappraisal», Paper for the 29th Economic Policy Panel Meeting in Frankfurt, 9-10 abril.
- Boldrin, M., S. Jiménez-Martín y F. Peracchi (1997),  
«Social Security and Retirement in Spain», National Bureau of Economic Research (NBER), *Working Papers*, n.º W6136, agosto.
- Bonin, H., J. Gil y C. Patxot (1999),  
«Beyond the Toledo agreement: The intergenerational impact of the Spanish pension reform», FEDEA, *Estudios sobre la Economía Española*, EEE38, Madrid, abril.
- Calmfors, L. y J. Driffil (1988),  
«Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance», *Economic Policy*, Oxford, Blackwell Publishers, abril.
- COE (Centre d'observation économique) (2001),  
*Lettre mensuelle de conjoncture*, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), n.º 432, enero.
- Comisión Europea (2000),  
*Eighth Survey on State Aid in the European Union*, Bruselas, abril.
- Comisiones Obreras (2000),  
*El sistema de Seguridad Social español en el año 2000. La renovación del Acuerdo de Pensiones*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), Cuadernos de Información Sindical n.º 2, Madrid, octubre.
- Comisiones Obreras (2000b),  
*Los servicios de atención a las personas dependientes (Propuesta de inclusión en la renovación del Acuerdo de Pensiones)*, Confederación Sindical de CC.OO., Cuadernos de Información Sindical n.º 10, Madrid, diciembre.
- Comité de Política Económica (2000),  
«Progress report to the Ecofin Council on the impact of population ageing on public pension systems», Comisión Europea, EPC/ECFIN581/00-EN REV1, Bruselas, 6 de noviembre.
- Consejo Económico y Social (CES) (2000),  
«Vida laboral y prejubilaciones», *Colección Informes*, n.º 2/2000, Madrid.

- Dalgaard, T. y A. De Serres (1999),  
«Estimating prudent budgetary margins for 11 EU countries: a simulated SVAR model approach» OECD, *Economics Department working papers*, n.º 216.
- Flaquer, L. (2000),  
«Las políticas familiares en una perspectiva comparada», Fundación «la Caixa».
- Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica (2000),  
*La innovación en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones*, Informes Cotec.
- García de Quevedo, J. (1999),  
«El ahorro privado en previsión social», *Boletín económico de ICE (Información Comercial Española)*, Ministerio de Economía y Hacienda, n.º 2619, Madrid, junio.
- García de Quevedo, J. (1999b),  
«Instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas españolas. Situación actual y perspectivas», *Boletín económico del ICE*, Ministerio de Economía y Hacienda, n.º 2606, Madrid, febrero.
- Gil, J. y G. López-Casasnovas (1999),  
«Redistribution in the Spanish pension system: An approach to its life time effects», FEDEA, *Estudios sobre la Economía Española*, EEE55, Madrid.
- Hauser, R. (1999),  
«Adequacy and Poverty Among Retired People», *International Social Security Review*, International Social Security Association, Vol. 52, n.º 3/99, Oxford, Blackwell.
- Herce, J. y J. Alonso (1998),  
«Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social. Perspectivas financieras del sistema de pensiones tras su entrada en vigor», FEDEA, *Documentos de Trabajo* 98-16, septiembre.
- Herce, J.A. (2001),  
«La privatización de las pensiones en España», FEDEA, *Documentos de Trabajo*, n.º 2001-01, Madrid.
- Herce, J.A. y J. Alonso-Meseguer (2000),  
«La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo», La Caixa, Servicio de Estudios, *Colección Estudios Económicos*, n.º 19, Barcelona.
- IMERSO (Instituto de Migraciones y de Servicios Sociales) (1999),  
*Memoria 1999*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2000),  
*Encuesta sobre la Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud*, 1999, Madrid.
- INSALUD (1999),  
*Programa de atención a las personas mayores*, Instituto Nacional de la Salud, Madrid.
- Jimeno, J. (2000),  
«El Sistema de Pensiones Contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo», FEDEA, *Documentos de Trabajo*, n.º 2000-15, Madrid.
- Jimeno, J. y O. Licandro (1999),  
«La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones de jubilación», *Investigaciones Económicas*, Vol. XXIII(1), Fundación Empresa Pública, Madrid, pp. 129-143.
- La Caixa (2000),  
*The Spanish Economy: Monthly Report*, No. 228, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, septiembre.

- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin y T. Thorgeirsson (2001),  
«Contributions of financial systems to growth in OECD countries», OCDE, *Economics Department working papers*, n.º 280.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996),  
*La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, Colección Seguridad Social, n.º 14, Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000),  
*Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social, Año 2000*, Madrid.
- Observatorio de Personas Mayores (2000),  
*Las personas mayores en España: Informe 2000*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Vol. I, Madrid.
- OCDE (1994),  
*The OECD Jobs Study*, París.
- OCDE (1997),  
«Economic performance and the structure of collective bargaining», *OECD Employment Outlook*, París.
- OCDE (1998),  
*Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, París.
- OCDE (1998b),  
*OECD Economic Surveys: Spain*, París.
- OCDE (1999),  
*Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, París.
- OCDE (2000),  
«Revised OECD measures of structural unemployment», *OECD Economic Outlook*, n.º 68, diciembre.
- OCDE (2000b),  
*Science, Technology and Industry Outlook*, París.
- OCDE (2000c),  
*Regulatory Reform in Spain*, OECD Reviews of Regulatory Reform, París.
- OCDE (2000d),  
*OECD Economic Surveys: Spain*, París.
- OCDE (2000e),  
«Eligibility criteria for unemployment benefits», *OECD Employment Outlook*, París.
- OCDE (2000f),  
*The Price of Water: Trends in OECD Countries*, París.
- OCDE (2000g),  
«Regulation and competition issues in road transport – Spain», Working Party No. 2 on Competition and Regulation, DAFFE/CLP/WP2(2000)59.
- OCDE (2001),  
«Fiscal implications of ageing: Projections of age-related spending», ECO/CPE/WP1(2001)1.
- Ortega Díaz, M.I. (1999),  
«Las bolsas españolas: un análisis económico», Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 65, Madrid.

- Plaza, J. R. y J. García de Quevedo (2000),  
«Apuntes sobre el funcionamiento del sistema de planes de pensiones», *Boletín económico del ICE*, Ministerio de Economía y Hacienda, n.º 2659, julio.
- Samuelson, P. (1958),  
«An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money», *The Journal of Political Economy*, Vol. 66, n.º 6, The University of Chicago Press.
- Turner, D., C. Giorno, A. de Serres, A. Vourc'h y P. Richardson (1998),  
«The macroeconomic implications of ageing in a global context», OCDE, *Economics Department working papers*, n.º 193.
- UGT (Unión General de Trabajadores) (1999),  
«La protección de las personas dependientes y su vinculación con la creación de empleo», *Gabinete Técnico Confederal UGT*, Madrid.
- Visco, I. (2000),  
«Immigration, development and the labour market», ponencia presentada en una conferencia internacional: "Migration: Scenarios for the 21st Century", Roma, 12-14 julio.

## Anexo I

### Modificaciones del método de cálculo del Índice de Precios al Consumo

El método de cálculo del índice de precios al consumo (IPC) se modificó a principios del año 2001 y se volverá a cambiar en enero de 2002. Estos cambios forman parte del proceso de armonización de los índices de precios en los países de la Unión Europea. Se trata de formar un índice con una ponderación que se actualizará periódicamente, cuando actualmente la ponderación es fija y se basa en la encuesta de presupuestos familiares de 1991-92. Así se podrán tener mejor en cuenta los cambios de los productos y su calidad, así como la modificación del gasto de los consumidores. Desde 1997, el Instituto Nacional de Estadística (INE) lleva a cabo encuestas trimestrales de los presupuestos familiares que se usarán para ir ajustando, de modo continuado, el peso relativo de los distintos grupos de bienes y servicios en el índice, así como para incluir nuevos productos, de manera que siga siendo representativo.

Las modificaciones del IPC a principios de 2001 consistieron en tres cambios principales:

- Un cambio de la clasificación de los grupos de productos en el índice, que ahora recoge 12 categorías en lugar de 8.
- Una reponderación de los distintos grupos de productos: el peso de la alimentación y de los artículos de vestir se redujo, mientras que se aumentó el correspondiente a la vivienda, el transporte, las telecomunicaciones, los hoteles y los bares.
- Un cambio en la manera en que se contabilizan las tarifas en el índice, considerándose ahora el gasto real. Así, en el caso de las telecomunicaciones, es la factura media del teléfono, y ya no el número de llamadas, lo que cuenta para estimar las variaciones de los precios.

No se han hecho estimaciones oficiales del impacto de estos cambios, realizados en enero de 2001. Según el BBVA (2001), el índice de precios de 2000 habría subido de 0,1 a 0,2 puntos porcentuales más si se hubiera aplicado el nuevo método.

La segunda serie de modificaciones, prevista para 2002, supondrá mayores cambios en la manera de calcular el IPC:

- La ponderación de los diversos componentes del IPC se actualizará anualmente, para poder incorporar con regularidad los nuevos productos.
- Se tendrán en cuenta las *rebajas* y las *ofertas*, lo que aumentará la estacionalidad de las series (en enero y agosto).



- Cada cinco años se realizará una revisión más completa del índice, actualizándose la muestra e incorporándose mejoras metodológicas.
- Se tendrá en cuenta la calidad de los productos, intentando emplear un método de regresión hedónica, junto con mejoras de los métodos ad hoc que se utilizan actualmente. Esto debería afectar en primer lugar al componente de productos industriales no energéticos (un tercio del índice).
- Se aumentará el número de establecimientos y precios encuestados.

## Anexo II

# El paquete de medidas de liberalización de junio de 2000

En junio de 2000, el Gobierno publicó un Real Decreto con reformas en varios sectores, afectando fundamentalmente a los mercados de productos. Este paquete comprendía, entre otras, las medidas siguientes:

### Política de competencia

- Las concentraciones no serán efectivas mientras no las apruebe el Gobierno.
- El mismo accionista no podrá formar parte del Consejo de Administración de más de una empresa en los siguientes sectores: electricidad, gas, distribución de productos petrolíferos, telefonía fija y móvil. En caso de que un accionista posea más del 3 por ciento de las acciones en más de una empresa del mismo sector, no podrá ejercer su derecho a voto por más del 3 por ciento en más de una empresa. Los organismos reguladores podrán autorizar excepciones a esta regla.

### Telecomunicaciones

- El operador dominante, *Telefónica*, fue obligado a publicar su contabilidad de costes, lo que ha ayudado a determinar las tarifas del bucle local, finalizar el reequilibrio de tarifas de *Telefónica* y controlar que los precios cobrados por esta empresa se basen en los costes.
- El bucle local se abrió a la competencia en enero de 2001.
- El operador dominante introdujo la preselección de proveedor para las llamadas locales a partir de noviembre de 2000.
- Se fijó una tarifa plana para Internet fuera de las horas punta, de 2.750 pesetas al mes.
- Se ha establecido una tarifa plana para las llamadas locales.

### Electricidad

- No se autorizará a ninguna empresa con una cuota en el mercado de generación superior al 40 por ciento a ampliar su capacidad en los próximos cinco años (lo que afecta a *Endesa*), mientras que si su cuota está comprendida entre el 20 y el 40 por ciento, el período será de tres años (*Iberdrola*). Esta prohibición no se aplica a las centrales que ya se encuentran en construcción (una capacidad total de 30 GW para el sector, siendo la capacidad actual de 55 GW).
- La liberalización plena del mercado se ha adelantado a 2003 (en lugar de 2007). Para esa fecha, todos los consumidores podrán escoger proveedor. Los grandes consumidores ya pueden hacerlo desde julio de 2000.

- La reducción de los precios regulados de la electricidad para los pequeños consumidores en los próximos tres años será como máximo del 9 por ciento.
- Otras medidas: introducción de contratos de futuros en el mercado al por mayor; eliminación progresiva de las tarifas para los consumidores de alto voltaje en 2007; acceso de los grandes consumidores a las redes de transmisión y distribución a precios más bajos.

### Gas natural

- La liberalización plena se ha adelantado de 2008 a enero de 2003. Para esa fecha, todos los consumidores podrán escoger proveedor.
- A partir de enero de 2003, la cuota máxima de mercado para una misma empresa distribuidora será del 70 por ciento.
- El fin de la moratoria sobre la construcción de nuevas redes de distribución para empresas distintas a *Gas Natural* se ha adelantado de 2008 a 2005.
- El capital de *Enagás*, el distribuidor mayorista, que es actualmente propiedad de Gas Natural, el antiguo operador único, se abrirá a la competencia. La participación máxima que podrá poseer un mismo operador será del 35 por ciento. El coste del acceso a la red mayorista se ha reducido en un 8 por ciento.
- Gas Natural venderá el 25 por ciento de su contrato con el principal proveedor extranjero (la compañía argelina *Sonatrach*) a sus competidores. Es una medida temporal que se aplicará hasta 2004, lo que permitirá que otros operadores negocien sus propios contratos mientras tanto.

### Distribución de productos petrolíferos

- Ninguna compañía que tenga una cuota de distribución superior al 30 por ciento (15 por ciento) podrá ampliar su capacidad de distribución en los próximos 5 años (3 años).
- Se autorizará al menos una gasolinera por hipermercado. Dicha gasolinera no podrá firmar un contrato exclusivo con las refinadoras.
- El capital de CLH, que explota la red de oleoductos y los depósitos, se abrirá a la competencia (es propiedad actualmente de las tres grandes refinadoras). Ninguna empresa podrá poseer más del 25 por ciento. El máximo combinado de participación o derechos de voto para todas las refinadoras españolas será del 45 por ciento.
- Los propietarios de las gasolineras enviarán información periódica sobre los precios al Ministerio de Economía, que la publicará.
- Habrá un mínimo de gasolineras en cada puerto de mar.

### Transporte por carretera

- La duración de las concesiones para el transporte de pasajeros en autobuses de línea se ha reducido de 8-20 años a 6-15.

### Suelo

- Para limitar los poderes discrecionales de los municipios en materia de regulación urbanística, éstos tendrán que justificar el rechazo de las solicitudes de urbanización. Se podrán empezar las obras si no se comunica la denegación dentro de un plazo de seis meses.
- La correduría de fincas ya no se reserva a un grupo profesional específico.

**Comercio al por menor**

- Todos los establecimientos minoristas podrán abrir al público al menos 90 horas a la semana y 12 domingos al año. Las Comunidades Autónomas podrán ampliar estos límites. Anteriormente, estos límites eran de 72 horas a la semana y 8 domingos al año.
- Los horarios de atención al público del pequeño y mediano comercio (de hasta 300 m<sup>2</sup> de superficie) se han liberalizado completamente, sometiéndose a un límite máximo que establece cada Comunidad Autónoma.

**Farmacias**

- Las farmacias pueden hacer descuentos de hasta un 10 por ciento en determinados medicamentos.
- Los márgenes son fijos a partir de un cierto precio y se aumentan para los genéricos (del 27,9 al 33 por ciento).

**Otras medidas**

- En los servicios profesionales, se ha autorizado a los notarios a hacer descuentos de hasta un 10 por ciento y se establece la libertad de tarifas para las grandes operaciones (más de mil millones de pesetas). Se han reducido las tarifas del registro de la propiedad y las transacciones inmobiliarias.
- Los bancos deberán informar a sus clientes de que pueden elegir su propio notario y compañía aseguradora cuando concierten una hipoteca.



### Anexo III

## Reformas recientes del mercado de trabajo

En marzo de 2001, el Gobierno aprobó unas medidas con el objeto de profundizar la reforma del mercado de trabajo de 1997. Las medidas aprobadas incluyen:

- Una prórroga del nuevo contrato indefinido introducido con la reforma de 1997, más allá de mayo de 2001. Este contrato incluye un coste de despido de 20 días de sueldo por año de trabajo, en el caso de los despidos procedentes, y de 33 días de sueldo por año trabajado, en el caso de los despidos improcedentes.
- El contrato indefinido con costes de despido reducidos seguirá aplicándose a colectivos específicos (trabajadores de edades comprendidas entre los 18 y los 29 años, trabajadores con contrato temporal, trabajadores mayores de 45 años, trabajadores que hayan estado en el paro durante más de un año y las mujeres con determinadas profesiones) y se aplica también a los trabajadores jóvenes (definidos como de edades comprendidas entre los 16 y los 39 años), los parados de larga duración (más de 6 meses), las mujeres desempleadas en sectores donde estén infrarrepresentadas (casi todos) y los trabajadores minusválidos.
- Los contratos temporales estarán penalizados con costes de despido de 8 días de sueldo por año trabajado (anteriormente había costes de despido en algunos sectores, determinados en sus convenios colectivos).
- Nuevas normas para el empleo a tiempo parcial: la definición de empleo a tiempo parcial aumenta la jornada laboral del 77 por ciento al 99 por ciento del horario normal. Las horas «complementarias» (las que pasan de la jornada ordinaria, pero se remuneran de la misma manera que las horas ordinarias), que pueden representar hasta el 25 por ciento del horario normal, se repartirán libremente durante el año. Antes sólo se podían repartir por trimestres, lo que restringía la posibilidad de acumular horas en los períodos del año con mayor demanda.
- Las subvenciones temporales de las cotizaciones a la Seguridad Social siguen apoyando la creación de empleo permanente: entre el 45 y el 60 por ciento de las cotizaciones sociales para los trabajadores mayores de 45 años, entre el 25 por ciento y el 70 por ciento para las mujeres, y entre el 20 por ciento y el 60 por ciento para los parados de larga duración.
- Otras medidas son: la supresión de las cotizaciones a la Seguridad Social para las mujeres durante dos años después de dar a luz; la posibilidad de que los nuevos inmigrantes y los excluidos de la sociedad (los que hayan estado parados más de tres años) puedan tener contratos especiales de formación y de reinserción, que también cuentan con menores costes de despido y subvención a las cotizaciones sociales.



## Anexo IV

### Incertidumbres sobre las proyecciones demográficas

Se han realizado varias proyecciones demográficas a largo plazo para España, entre las que figuran las de Eurostat, las Naciones Unidas, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y Fernández Cordón (Herce y Alonso Meseguer, 2000). Estas proyecciones ofrecen unas visiones similares del proceso de envejecimiento (Cuadro A1). Todas señalan un proceso de envejecimiento moderado hasta 2020, seguido por un pronunciado aumento de la tasa de dependencia y un descenso de la población a partir de ese año. La magnitud de estas tendencias depende, sin embargo, de los supuestos utilizados con la tasa de fecundidad, la esperanza de vida y la inmigración:

- Según Eurostat y Fernández Cordón, la tasa de fecundidad pasará del 1,2 al 1,5 entre 2000 y 2020-25, para estabilizarse en 1,5 hasta 2050. La hipótesis del INE se basa en un aumento ligeramente menor de la tasa de fecundidad (de 1,2 a 1,4) entre 2000 y 2020. Según las Naciones Unidas, la tasa de fecundidad alcanzará el 1,7 en 2050, pero se recuperaría al principio más lentamente que en las otras previsiones, ya que sería de sólo 1,3 en 2020.
- Según Eurostat, la esperanza de vida al nacer aumentará en 4,1 años (de 74,9 a 79 años) para los hombres y en 2,9 años (de 82,1 a 85 años) para las mujeres entre 2000 y 2050. Las proyecciones del INE están basadas en unos supuestos similares a los de Eurostat. Las previsiones de las Naciones Unidas (NU) suponen que se vivirá un poco más (de 0,5 a 0,7 años más) y las previsiones de Fernández Cordón suponen que se vivirá un poco menos (0,5 años menos).
- Según Eurostat, aumentará la inmigración neta, pasando de 30.000 personas al año en la actualidad a 60.000 al año a partir de 2010. La proyección del INE se basa en un flujo de inmigración estable de 130.000 personas al año durante los próximos 20 años, lo que

Cuadro A1. **Proyecciones demográficas**

	Aumento de la tasa de dependencia 27,1% en 2000 (puntos porcentuales)				Crecimiento de la población en edad de trabajar (porcentaje)			
	INE	Eurostat	NU	Cordón	INE	Eurostat	NU	Cordón
2000-20	6,8	6,0	6,6	6,9	2,0	-0,6	-5,1	-2,6
2020-50	28,1	32,5	44,4	33,4	-21,9	-27,0	-39,1	-29,2
2000-50	34,9	38,5	51,0	40,3	-20,3	-27,4	-42,2	-31,1

Fuente: Eurostat, Naciones Unidas, Herce y Alonso Meseguer (2000) e información del INE.



prolonga el alto flujo neto de inmigrantes registrado en años recientes. Por otra parte, las previsiones de Fernández Cordón suponen una inmigración estable de 30.000 personas al año, mientras que las de NU suponen una inmigración nula a partir de 2015.

La sensibilidad de estas proyecciones a un cambio en los supuestos de la tasa de fecundidad, la esperanza de vida y la inmigración es bastante limitada. Las simulaciones realizadas por Eurostat muestran que:

- Un aumento de 0,2 puntos de la tasa de fecundidad (del 1,5 a 1,7) lleva a un aumento de aproximadamente el 6 por ciento de la población en edad de trabajar en 2050 en relación con el escenario de base. La reducción inducida de la tasa de dependencia representa de 3 a 4 puntos porcentuales en 2050.
- Un aumento de la inmigración neta de unas 30.000 personas al año reduce la tasa de dependencia de 3 a 4 puntos porcentuales y aumenta de 6 a 7 puntos la población en edad de trabajar en 2050, en relación con el escenario base. Dada la perspectiva de una subida de más de 38 puntos en la tasa de dependencia entre 2000 y 2050, para que dicha tasa se mantuviera en su nivel inicial se necesitaría una llegada masiva de inmigrantes, más de diez veces superior a la registrada en los años 90, lo que no es realista.
- Un incremento de dos años en la esperanza de vida en 2050 aumenta la tasa de dependencia en 5 puntos porcentuales en ese año y tiene un efecto desdeñable sobre la población en edad de trabajar.

### Notas

1. Estas previsiones demográficas se extienden hasta 2050. En el caso del INE, las proyecciones están en curso de revisión y se publicarán en julio de 2001.
2. El aumento de la esperanza de vida al nacer hasta 2020 contemplado en las proyecciones del INE es similar al que plantea la hipótesis de NU para los hombres (+2,4 años). Pero la esperanza de vida de las mujeres es muy superior en la hipótesis del INE a las previsiones de NU y otras, con un aumento de 3,0 años entre 2000 y 2020 frente a 2 años aproximadamente en los demás casos. El aumento de la esperanza de vida al nacer para las mujeres hasta 2050 en las previsiones del INE (2,8 años), es muy similar al de las previsiones de Eurostat (2,9 años).

## Anexo V

### **El Pacto de Toledo: medidas para mejorar el sistema público de pensiones y su impacto**

Tras el deterioro financiero de la Seguridad Social como consecuencia de la recesión de 1993, se inició un proceso de deliberaciones parlamentarias sobre el futuro de la Seguridad Social que culminó en la ratificación del Pacto de Toledo por el Congreso en 1995. Además del Pacto, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron un acuerdo que sirvió de base para la legislación aprobada en 1997 para consolidar y racionalizar el sistema de la Seguridad Social. Esta reforma introdujo varias medidas para mejorar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones de jubilación, hacerlo más equitativo y clarificar sus fuentes de financiación.

La medida más importante consistió en aumentar progresivamente de 8 a 15 años en 2002 el número de años de cotización que determinan el cálculo de las pensiones (en 1985, el número de años ya había sido aumentado de dos a ocho). Según las estimaciones de la OCDE, este cambio tuvo como consecuencia la disminución de las pensiones en un 3 por ciento aproximadamente con respecto al nivel previo a la reforma. Otra medida consistió en alinear los topes máximos de cotización para las diferentes categorías profesionales del régimen general con el tope de la categoría superior. Esta medida ha aumentado los recursos del sistema, pero también los derechos de los pensionistas. La tasa de sustitución de ingresos empleada para calcular las pensiones de quienes habían cotizado menos de 25 años se redujo para estimular a los trabajadores a cotizar durante más tiempo. Además, la indexación de las pensiones respecto al índice de precios al consumo quedó garantizada por ley. Por último, se decidió endurecer los controles sobre las prestaciones a personas con invalidez permanente.

Estas medidas se vieron compensadas por una serie de cambios destinados a hacer que el sistema fuera más equitativo. Dichas medidas consistieron en un ajuste al alza de las pensiones de viudedad, una ampliación de las posibilidades de solicitar pensiones de orfandad y un aumento de las pensiones de las personas acogidas a la jubilación anticipada que hubieran cotizado durante más de 40 años (bajando el coeficiente de reducción de la pensión del 8 al 7 por ciento por cada año de jubilación anticipada). Por último, la reforma ha facilitado en 1999 el que los empleados a tiempo parcial puedan optar más fácilmente a una pensión, lo que debería estimular el desarrollo de este tipo de empleo.

En cuanto a la financiación de la Seguridad Social, se estipuló por ley la separación de las fuentes de financiación. Las prestaciones contributivas se financiarán mediante las cotizaciones, y las prestaciones asistenciales mediante impuestos. La ley establece asimismo la creación de un Fondo de Reserva al que se destinarán los superávit de la Seguridad Social.

En general, la reforma de 1997 tuvo muy poca repercusión sobre el gasto en pensiones: las medidas para aumentar los ingresos o para reducir el gasto se vieron contrarrestadas por las que aumentaron el gasto (Herce y Alonso, 1998; y Bonin *et al.*, 1999). Y algunas de las recomendaciones del Pacto de Toledo, como la racionalización de los regímenes especiales y su integración en el régimen general, no se aplicaron. No obstante, la ley exige ahora una revisión periódica de la situación económica del sistema de pensiones, lo que ha mejorado su comprensión por parte de los interlocutores sociales y ha alertado a la opinión pública sobre las consecuencias del envejecimiento de la población.

## Anexo VI

### Tasa interna de retorno del sistema público de pensiones

El propósito de este anexo consiste en aclarar las condiciones de equilibrio de los sistemas de pensiones de reparto, con ayuda de un modelo elaborado por Samuelson (1958), y para detallar los supuestos empleados en el cálculo de las tasas internas de retorno mencionadas en el texto principal e indicar la sensibilidad de los resultados a los supuestos elegidos<sup>1</sup>.

#### Condición de equilibrio de un sistema de pensiones de reparto

La condición para alcanzar el equilibrio financiero de un sistema de reparto puede derivarse sencillamente del caso de una economía en la que los individuos viven dos períodos y donde coexisten dos generaciones: trabajadores y jubilados.

En este sistema económico, donde  $N_t$  es la población,  $e_t$  es la tasa de ocupación,  $w_t$  el sueldo medio y  $\tau$  la tasa de cotización para financiar las pensiones, los ingresos del sistema de pensiones en el período de jubilación serán iguales a  $\tau \times (w_t \times e_t \times N_t)$ . Si los individuos que viven en  $t-1$  tienen la probabilidad  $\sigma$  de estar aún vivos en  $t$ , cobrando una pensión con una tasa de sustitución de  $\alpha$ , el gasto en pensiones será igual al producto del número de jubilados ( $\sigma e_{t-1} N_{t-1}$ ) multiplicado por el importe medio de la pensión ( $\alpha w_{t-1}$ ). El saldo,  $B_t$ , del sistema de pensiones en  $t$  será entonces igual a:

$$B_t = \tau \times (w_t \times e_t \times N_t) - \alpha \times \sigma \times (w_{t-1} \times e_{t-1} \times N_{t-1}) \quad [1]$$

Para que el régimen arroje un superávit, es necesario que  $B_t > 0$ , es decir:

$$(e_t N_t / e_{t-1} N_{t-1}) \times (w_t / w_{t-1}) > (\alpha \times \sigma / \tau) \quad [2]$$

El primer término de la desigualdad [2] representa el aumento de los ingresos del sistema de pensiones, que se calcula como el producto del crecimiento del empleo multiplicado por el crecimiento salarial. En caso de que la economía sea estable y el crecimiento salarial real sea igual al crecimiento de la productividad, este término corresponde al crecimiento de la producción.

El segundo término es igual al retorno que el sistema de pensiones ofrece a los contribuyentes. Los individuos que contribuyen  $\tau \times w_{t-1}$  en el primer período de su vida obtendrán, con una probabilidad de supervivencia  $\sigma$ , la pensión  $\alpha \times w_{t-1}$ . La tasa de retorno de sus cotizaciones es, por tanto:  $1 + r = (\alpha \times \sigma / \tau)$ .

Si el crecimiento del empleo se representa mediante  $n$  y el de la productividad mediante  $\omega$ , la fórmula [2] indica que, en el caso de un crecimiento económico equilibrado, un sistema de reparto, para registrar un superávit, deberá ofrecer a sus contribuyentes una tasa de retorno inferior a la tasa de crecimiento de la producción.

$$(1 + n) \times (1 + \omega) > (1 + r) \quad [3]$$

### Cálculo de la tasa interna de retorno por categorías de individuos

La tasa interna de retorno que los contribuyentes reciben del sistema de pensiones se puede calcular para distintas categorías de individuos, definidas con arreglo a sus historias de ingresos, su esperanza de vida y los parámetros del sistema de pensiones. Esta es la tasa de descuento  $r$ , que iguala los valores presentes de las cotizaciones pagadas y de las prestaciones recibidas, como indica la ecuación siguiente:

$$\tau \times \sum_{t=1 \dots S} w_t / (1 + r)^{t-1} = \sum_{t=S+1 \dots K} p_t / (1 + r)^{t-1} \quad [4]$$

donde  $K$  representa el período de vida total del individuo,  $S$  el período de su vida activa y  $p_t$  el importe de su pensión en el período  $t$ .

En un planteamiento similar al de Jimeno y Licandro (1999), que se presenta en el texto principal, las tasas internas de retorno *teóricas* para los diferentes sistemas de pensiones y diversas categorías de individuos se han estimado en base a los distintos parámetros del sistema de pensiones, a fin de definir la cuantía de las pensiones de vejez  $p_t$ <sup>2</sup>. Estas tasas de retorno no tienen en cuenta la tendencia histórica de las tasas de cotización de las pensiones, ni incorporan la información detallada de las vidas laborales reales de los contribuyentes. Gil y López-Casasnovas (1999), no obstante, han seguido esta línea para comparar las tendencias de las tasas de retorno de diferentes grupos de individuos con el paso del tiempo. Según sus resultados, los grupos de individuos de más edad (1935, 1945) han recibido mayores tasas internas de retorno de sus cotizaciones que los grupos de individuos más jóvenes (1955, 1965)<sup>3</sup>.

### Sensibilidad de las estimaciones a los parámetros del sistema

Las estimaciones de la tasa interna de retorno del sistema de pensiones dependen de tres factores: demográficos (esperanza de vida), económicos (crecimiento de la productividad, nivel de renta) y normativos. La mayoría de los parámetros relacionados con este último factor se derivan directamente de las reglas que rigen el sistema de pensiones. Éstas no sólo definen el método de cálculo de las pensiones, es decir, la base reguladora y la tasa de sustitución, sino también los tipos y las bases de cotización. Por ejemplo, el tipo de cotización, que es del 28,3 por ciento en el régimen general, se emplea para financiar todas las prestaciones pagadas por el sistema contributivo, que comprende no sólo las pensiones de vejez, sino también las de invalidez, viudedad y orfandad, así como las prestaciones por maternidad. A falta de un tipo de cotización específico para la financiación de las pensiones de vejez, es necesario por tanto estimar la parte de las cotizaciones que financian esta clase de prestaciones para calcular la tasa de retorno del sistema. Al igual que en otros estudios disponibles sobre este asunto, la proporción de las cotizaciones que se destina a financiar las pensiones de vejez se ha estimado como una función del tipo general de cotización y del coeficiente del gasto en pensiones de vejez sobre los gastos totales en pensiones contributivas (67,6 por ciento en 1999). Para el régimen general, se estimó por consiguiente que el tipo de cotización asignado a la financiación de las pensiones de vejez era del 19,1 (= 28,3 × 0,676) por ciento. Un incremento de un punto porcentual de este porcentaje disminuye la tasa interna de retorno del régimen en 0,18 puntos.

El Cuadro 21 del texto principal muestra la sensibilidad de las estimaciones de la tasa de retorno del régimen general a los parámetros económicos y demográficos. Las pruebas realizadas muestran que la tasa varía entre 3,5 y 4,5 por ciento, según los supuestos. Más concretamente:

- La tasa de retorno sube cuando aumenta la esperanza de vida, porque se cobra la pensión durante más tiempo. Un año más de esperanza de vida entre los 77 y los 81 años provoca una subida de la tasa de retorno del 0,18 por ciento por término

medio<sup>4</sup>. Si este aumento afecta a la media de la población, la condición de equilibrio de Samuelson supone que, se necesita un aumento equivalente y permanente del crecimiento potencial de la producción para mantener en equilibrio el sistema de pensiones. Si no hay un incremento permanente de la oferta de trabajo, la eficiencia del trabajo tiene que aumentar.

- Si la tendencia de la productividad del trabajo, y los salarios reales, aumentan, la tasa interna de retorno del sistema también se eleva<sup>5</sup>. Ahora bien, el método de cálculo de las pensiones y el sistema de indexación con respecto a los precios implica que un aumento de un punto porcentual de la eficiencia del trabajo provoca una subida de la tasa interna de retorno de solamente la mitad (0,48 puntos). Por tanto, el incremento de la productividad tiene un impacto positivo, pero limitado, sobre la situación financiera del sistema. En el caso anterior, un aumento de un año de la esperanza de vida media requiere, por ejemplo, un incremento del 0,36 por ciento del crecimiento de la tendencia de la productividad del trabajo para que el sistema siga siendo viable.

La condición de equilibrio de Samuelson, que relaciona el crecimiento medio de la producción potencial y la tasa interna de retorno varía dependiendo del periodo temporal que se adopte. Entre 2000 y 2050, suponiendo que el aumento tendencial de la productividad del trabajo sea de un 1,75 por ciento anual, el crecimiento potencial de la economía se estima en 1,75 por ciento al año en las previsiones elaboradas por los expertos nacionales y coordinadas por la OCDE. Pero esta media enmascara una fuerte disminución a partir de 2025. Entre 2000 y 2025, el crecimiento potencial podría ser por término medio del 2,75 por ciento anual, pero sería inferior al 1 por ciento entre 2025 y 2050. Así que será a partir de 2025 cuando se agudizarán especialmente los problemas de la viabilidad financiera del sistema. Sin embargo, una comparación entre la tasa de retorno (alrededor del 4 por ciento) y el crecimiento potencial entre 2000 y 2025 sugiere que el sistema empezará a estar sometido a presiones ya en ese período y, por tanto, antes de lo que indican las previsiones de los expertos nacionales. Esto sucedería así si la pensión media sigue creciendo más rápidamente que los salarios reales, como ha sido el caso durante los 20 últimos años. Pero no es éste el supuesto adoptado por las previsiones, según las cuales las pensiones crecerán algo menos rápidamente que los salarios reales (y la productividad) entre 2000 y 2025 (Cuadro 26). Cabe entonces el riesgo de que esta hipótesis subestime las consecuencias de la generosidad del sistema sobre el aumento de la pensión media y, por ende, el crecimiento del gasto total en pensiones en los años venideros.

### Notas

1. Este anexo reproduce el enfoque empleado por Jimeno y Licandro (1999), así como por Gil y López-Casasnovas (1999) y Boldrin *et al.* (1999).
2. Los parámetros utilizados en dichas estimaciones son los aplicables en 2000 (o a partir de 2002, para tener en cuenta la ampliación a 15 años del período de ingresos que sirve para determinar el cálculo de las pensiones). Los cálculos se basan en datos anuales y no mensuales, lo que simplifica ligeramente el sistema actual.
3. El aumento de las cotizaciones de las generaciones más jóvenes ha compensado con creces el aumento de la duración de su vida. Las bases de cotización en los años 60 y 70 estaban muy por debajo de los salarios reales.
4. Así pues, a ingresos y vida laboral equivalentes, las mujeres tienen una tasa de retorno superior a la de los hombres. En contraste, la tasa interna de retorno de este régimen apenas varía según el nivel de renta porque la existencia de una pensión mínima y una máxima está acompañada de un tope máximo y mínimo de cotización.
5. Así, el sistema puede ser regresivo para las personas con salarios entre el máximo y el mínimo de cotización, debido a que las pensiones se calculan sobre la base de los años finales de vida laboral y no sobre toda la vida laboral de los individuos (Gil y López Casasnovas, 1999).



## Anexo VII

### **Los sistemas complementarios de pensiones de empresa: fondos de pensiones y contratos de seguros**

Los sistemas de pensiones de empresa se basan en distintos tipos de acuerdos e instrumentos financieros: fondos de pensiones, contratos de seguros colectivos, seguros mutuos y fondos internos de las empresas. De conformidad con una directiva europea, ha empezado un proceso de externalización de dichos planes de pensiones y el pasivo financiero correspondiente se habrá suprimido de los balances de las empresas el 16 de noviembre de 2002<sup>1</sup>. El hecho de que los planes de empresa vayan a ser administrados por entidades financieras externas posibilitará el garantizar las pensiones en caso de quiebra de la empresa. Al final, los planes de empresa utilizarán únicamente dos tipos de instrumentos financieros: los contratos de seguros colectivos y los fondos de pensiones, que son diferentes en cuanto a la fiscalidad y los derechos de los empleados. Los acuerdos de pensiones basados en contratos de seguros otorgan a los empleadores una amplia capacidad de supervisión de los fondos invertidos en los contratos de seguros, mientras que los que se basan en fondos de pensiones garantizan el derecho a una pensión complementaria aunque el empleado abandone la empresa. Estos cambios deberían hacer que los planes de pensiones privados de empresa resulten más atractivos para los empleados.

Los fondos de pensiones privados y los contratos de seguros presentan características diferentes en cuanto a la fiscalidad y los derechos de los empleados.

#### **Derecho del empleado a una pensión**

- Los acuerdos de pensiones complementarias de fondos de pensiones constituyen un derecho garantizado de forma irreversible de los empleados, quienes lo conservan aunque abandonen la empresa. Estos planes de pensiones, que se negocian dentro del convenio colectivo, deben aplicarse a todos los empleados.
- Los contratos de seguros, a diferencia de los fondos de pensiones, pueden circunscribirse a determinadas grupos de empleados. No confieren necesariamente un derecho definitivo a una pensión, sino que son sólo una promesa de derecho en caso de que el empleador no acredite a nombre de los trabajadores la prima del seguro. En tal caso, el empleado no es titular del capital invertido y pierde su derecho a la pensión si abandona la empresa.

#### **Fiscalidad**

- En cuanto al tratamiento fiscal de los empleados, los acuerdos privados de pensiones complementarias basados en fondos de pensiones disfrutan de una tributación diferida, ya que constituyen una renta diferida. Las cotizaciones a estos fondos (por parte del



empleado y del empleador) pueden deducirse de la base imponible. Las cotizaciones pueden desgravar hasta 1,2 millones de pesetas al año o el 25 por ciento de los ingresos (el importe menor). Dicha deducción, a la que se suma la cantidad de 0,3 millones de pesetas al año si el cónyuge no trabaja o dispone de una renta anual inferior a 1,2 millones de pesetas, es superior para los mayores de 52 años. Alcanza un máximo de 2,5 millones de pesetas o el 40 por ciento de los ingresos para los mayores de 65 años y los discapacitados. Las prestaciones provenientes de estos planes de pensiones se pagan en forma de anualidades y tributan como rentas del trabajo. Si se efectúa un pago único, el tipo de gravamen varía según el lapso temporal durante el que se haya mantenido el plan. Los pagos únicos disfrutan de una exención fiscal del 40 al 75 por ciento según el número de años durante los que se haya mantenido el plan.

- En el caso de los sistemas basados en contratos de seguros, los participantes han de pagar impuestos sólo cuando tienen un derecho de pensión firme, es decir, cuando la empresa les acredita la prima del seguro. A diferencia de los fondos de pensiones, la tributación no se aplaza y la prima abonada tributa como renta del trabajo. Los pagos de las prestaciones de los contratos de seguros están sujetos al impuesto ordinario sobre la renta. Solamente se grava la diferencia entre lo cotizado y el ahorro acumulado, y se aplica una deducción del 40 por ciento si la prestación se paga en anualidades.
- El sistema de fondos de pensiones permite que el empleador deduzca su cotización de la base imponible del impuesto sobre sociedades. Los importes abonados están exentos de cotización a la Seguridad Social. En el caso de los planes basados en seguros, la empresa puede deducir la prima de la base imponible del impuesto sobre sociedades sólo cuando aquélla se le acredita al empleado, que se convierte entonces en el titular de los derechos de pensión. Si la prima no se acredita, el empleador conserva los derechos y no puede deducir la prima de su base imponible hasta que se abonan las prestaciones.

### Nota

1. Las entidades financieras tienen derecho, con ciertas condiciones, a seguir administrando internamente sus propios fondos de pensiones. Después de la fecha límite, las empresas que no cumplan la normativa tendrán que pagar una multa por valor de 5 a 15 millones de pesetas. Las empresas tendrán entre 10 y 15 años para asegurarse de que sus planes de pensiones estén completamente capitalizados.

## Anexo VIII

# Cronología de los principales acontecimientos económicos

### 2000

#### Febrero

Entra en vigor la Ley de Extranjería, una nueva ley que regula los derechos de los inmigrantes.

Se forma una alianza entre BBVA y Telefónica para el intercambio de participación en el capital y la colaboración en proyectos como la banca por Internet y el sistema de pagos a través del teléfono móvil.

#### Marzo

Se conceden cuatro licencias de telefonía móvil de tercera generación (UTMS) a los tres operadores existentes de teléfonos GSM y a Xfera.

El Partido Popular gana las elecciones generales por mayoría absoluta.

Se presenta en el Parlamento el Plan Nacional de Empleo para el año 2000.

#### Abril

El Gobierno aprueba la versión actualizada del Programa de Estabilidad 1999-2003, que pretende que las Administraciones Públicas alcancen un superávit del 0,3 por ciento del PIB en 2003.

#### Junio

El Gobierno presenta un paquete de liberalización que incluye medidas destinadas a un amplio número de sectores, entre los que figuran las telecomunicaciones, la electricidad, el gas natural, la distribución de productos petrolíferos y la distribución minorista (para una exposición detallada de dichas medidas, véase el Anexo II).

#### Septiembre

Se presenta en el Parlamento el Plan Hidrológico Nacional, que contempla grandes inversiones en proyectos hidrológicos a todo el país, así como un proyecto para el trasvase de agua desde el río Ebro hasta la parte oriental y suroriental del país.

#### Octubre

Las dos principales compañías eléctricas, Endesa e Iberdrola, anuncian sus planes de fusión.

Tras las manifestaciones en contra de la subida del precio de los carburantes, el Gobierno aprueba varias medidas de ayuda a los sectores afectados (transporte por carretera, agricultura, pesca, taxi) que ascienden a 120.000 millones de pesetas (1,2 por ciento del PIB).

El Proyecto de Presupuestos para 2001 se somete al Parlamento para su aprobación. El Presupuesto se basa en una hipótesis de crecimiento del 3,6 por ciento, con el objetivo de un déficit cero para las Administraciones Públicas. Entre las principales medidas adoptadas, cabe destacar el mantenimiento de las restricciones a la contratación de nuevos funcionarios públicos, un aumento salarial del 2 por ciento (acorde con la previsión oficial de inflación del Gobierno) y una congelación de los impuestos sobre consumos específicos que gravan el alcohol, el tabaco y los carburantes. Las prioridades en materia de gasto son las infraestructuras y la I+D.

El Gobierno lanza un Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria que pretende imponer un presupuesto equilibrado en todas las Administraciones Públicas salvo en circunstancias excepcionales.

## Diciembre

La ley de acompañamiento del presupuesto incorpora algunas medidas adicionales, tales como un nuevo impuesto sobre el espectro electromagnético utilizado, entre otros, por los teléfonos móviles, la supresión de los impuestos por el cambio de banco de los préstamos hipotecarios, y subvenciones a las familias que adquieran automóviles de grandes dimensiones.

## 2001

### Enero

La telefonía móvil se liberaliza por completo con la apertura del acceso a la red de Telefónica.

El Tribunal Supremo resuelve que tendrán que pagarse los aumentos de sueldo de los funcionarios públicos correspondientes a 1996 acordados entre los sindicatos y el Gobierno anterior y anulados posteriormente por el Presupuesto de 1997. El Gobierno recurre el fallo ante el Tribunal Constitucional.

### Febrero

Después de considerar los informes del organismo regulador sectorial y del Tribunal de Defensa de la Competencia, el Gobierno aprueba la fusión de Endesa e Iberdrola supeditándola a condiciones sumamente restrictivas. La fusión es cancelada posteriormente por los accionistas.

### Marzo

El Gobierno aprueba una reforma del mercado de trabajo. Entre las principales medidas adoptadas cabe destacar la liberalización de los contratos a tiempo parcial, la ampliación a nuevos grupos de trabajadores del contrato indefinido con menores indemnizaciones por despido introducido en 1997, y nuevas indemnizaciones por despido para los contratos temporales.

**Abril**

El Gobierno aprueba el reajuste de las tarifas de Telefónica, aumentando las cuotas fijas y los precios de las llamadas locales y reduciendo los de las llamadas internacionales.

Tras el acuerdo alcanzado con uno de los principales sindicatos (Comisiones Obreras) y la CEOE, el Gobierno aprueba una reforma del sistema de pensiones dentro de la revisión del Pacto de Toledo de 1996, que vence en 2001. Entre las principales medidas adoptadas cabe destacar la ampliación de las posibilidades de acceso a la jubilación anticipada, la subida de las pensiones mínimas para las personas menores de 65 años, el incremento de la tasa de sustitución de las pensiones de orfandad y viudedad, y la ampliación de las posibilidades de seguir en activo pasados los 65 años de edad (véase el Recuadro 5).

Se privatiza la parte de Iberia que seguía en manos del Estado (54 por ciento).

La versión actualizada del Programa de Estabilidad (2000-2004) mantiene el objetivo de un superávit del 0,3 por ciento del PIB en 2003, y lo prolonga hasta 2004.

**Mayo**

Los interlocutores sociales entablan negociaciones para reformar el sistema de negociación colectiva.

El Gobierno veta los derechos de voto de dos empresas en Hidrocarbónico, la cuarta compañía de generación eléctrica, tras el éxito de la oferta pública de adquisición presentada por aquéllas, aduciendo que se trata de empresas extranjeras de propiedad pública.

*ESTADÍSTICAS BÁSICAS:  
COMPARACIONES INTERNACIONALES*

ESTADÍSTICAS BÁSICAS: COMPARACIONES INTERNACIONALES

	Unidades	Período de referencia <sup>1</sup>	Alemania	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Corea	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Hungría	Islandia	Irlanda	Italia	Japón	Luxemburgo	México	Noruega	Nueva Zelanda	Países Bajos	Polonia	Portugal	Reino Unido	República Checa	Suecia	Suiza	Turquía	Estados Unidos		
<b>Población</b>																																	
Total.....	Miles	1998	82.029	18.730	8.078	10.203	30.247	46.430	5.301	39.371	5.153	58.850	10.497 (97)	10.114	274	3.705	57.040	126.486	426	95.676	4.431	3.792	15.698	38.666	9.979	59.237	10.295	8.851	7.110	64.789	270.299		
Densidad por Km <sup>2</sup> .....	Número	1998	230	2	96	335	3	467	123	78	15	108	80 (97)	109	3	53	189	335	164	48	14	14	385	124	108	242	131	20	173	83	29		
Crecimiento anual medio en los últimos 10 años ...	%	1998	3	1,3	0,6	0,3	1,2	1	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5 (97)	-0,3	0,9	0,5	0	0,3	1,3	1,4	0,5	1,4	0,6	0,2	0	0,4	-0,1	0,5	0,6	1,9	1		
<b>Empleo</b>																																	
Empleo civil total (ECT) <sup>2</sup> .....	Miles	1998	35.715	8.596	3.689	3.720	14.326	19.926	2.658	13.193	2.213	22.382	3.967	3.659	148	1.495	20.157	64.900	236	37.137	2.216	1.735	7.425	15.354	4.703	27.009	5.156	3.979	3.848	21.084	131.463		
Del cual: Agricultura.....	% del ECT	1998	2,8	4,8	6,6	2,4	3,7	12,2	3,6	8	6,5	4,4	17,7	7,6	8,6	9,1	6,6	5,3	2,3	19,4	4,7	8,5	3,3	19,2	13,6	1,7	5,5	2,6	4,6	42,3	2,7		
Industria.....	% del ECT	1998	34,5	21,9	31,8	26	22,4	27,8	27	30,4	27,7	25,2	23	34,6	25,1	29,2	31,9	32,2	24,9	24,7	23,4	23,9	21,7	32,1	36	26,5	41,3	25,7	26,2	22,8	23,6		
Servicios.....	% del ECT	1998	62,6	73,3	61,7	71,5	73,9	60	69,4	61,5	65,7	70,4	59,2	57	66,3	62,3	61,4	62,5	72	55,9	71,9	67	75	48,8	48,8	71,8	53,1	71,7	69,1	34,9	73,7		
<b>Producto interior bruto (PIB)</b>																																	
A precios y tipos de cambio corrientes.....	M.m. dólares USA	1998	2.150,6	372,7	210,9	250,4	598,3	320,7	173,7	586,0	129,3	1.447,0	121,4	47,0	8,1	86,3	1.190,9	3.783,0	18,3	414,3	147,0	52,9	391,3	159,3	110,9	1.410,4	56,4	237,8	262,1	200,3	8.699,2		
Por habitante.....	Dólares USA	1998	26.618	19.899	26.198	24.541	19.779	6.907	32.752	14.884	25.098	23.954	11.542	4.652	29.720	23.284	20.680	29.908	44.246	4.330	33.174	13.950	24.921	4.119	11.122	23.810	5.478	26.863	36.762	3.092	32.184		
A precios corrientes PPA <sup>3</sup> .....	M.m. dólares USA	1998	1.887,6	440,0	193,1	241,6	761,6	672,1	135,0	682,6	112,5	1.276,5	148,9	105,9	6,9	85,9	1.240,0	3.019,7	13,9	749,7	121,4	66,4	379,0	312,2	158,4	1.283,8	133,8	192,9	193,2	423,6	8.699,2		
Por habitante.....	Dólares USA	1998	23.011	23.492	23.900	23.677	25.180	14.476	24.459	17.337	21.833	21.132	14.155	10.470	25.279	23.194	21.531	23.874	33.556	7.836	27.391	17.511	24.141	8.074	15.891	21.673	12.997	21.799	27.091	6.538	32.184		
Crecimiento anual en volumen (últimos 5 años).....	%	1998	1,7	4,4	2,2	2,5	3,3	4,3	3,3	3,1	4,7	2,0	2,6	3,0	3,8	1,9	1,2	4,6	2,9	2,9	4,2	2,7	3,2	6,0	3,2	3,2	1,9	2,8	1,1	3,8	3,8		
<b>Formación bruta del capital fijo (FBCF)</b> .....	% del PIB	1998	21,3	23,8	23,5	20,9	19,6	29,8	20,1	22,9	18,7	18,3	21,6	23,6	24,6	21,9	18,4	26,8	19,2	20,9	24,9	19,2	21,7	25,1	24,7	17,4	28,3	16,0	20,0	24,6	19,2		
Del cual: Máquinas y otros equipamientos.....	% del PIB	1998	8,0	10,3 (96)	9,3	11,1	7 (97)	8,6	8,9	7,4	7,2	7,3	8,9	..	11,1	8,4	9,3	11,2 (96)	9,2	10,0	9,3	12,6	8,3	..	..	9,2	10,1	..	8,7	6,7	8,3 (96)		
Construcción de viviendas.....	% del PIB	1998	7,6	4,4 (96)	6,4	4,4	5,5 (97)	6,2	4,4	4,9	4,0	4,1	5,3	..	3,7	5,9	4,5	5,8 (96)	3,5	4,5	14,8	4,0	..	..	13,5	3,0	..	1,4	10,9	6,6	4,2 (96)		
Crecimiento anual en volumen (últimos 5 años).....	%	1998	-0,5	2,7	0,2	0,8	2,5	-3,6	4,2	2,3	2,6	0,0	3,1	4,1	7,6	5,8	1,0	-0,6	-5,3	0,7	3,1	4,0	1,6	9,7	3,5	2,5	3,7	2,5	(96) <sup>10</sup>	-0,8	4,1		
<b>Tasa de ahorro bruto</b> <sup>4</sup> .....	% de PIB	1998	21,7	20,1	22,6	25,2	18,5	33,8	19,9	22,7	25,1	21,1	20,1	..	15,1	24,8	21,4	29,9	..	20,5	27,1	12,4	27,9	21,0 (97)	18,2	18,0	..	20,1	1,2	29,3 (97)	21,6 (97)	18,4	
<b>Administraciones Públicas</b>																																	
Gastos corrientes en bienes y servicios.....	% del PIB	1998	19,0	18,2	19,8	21,0	20,0	10,9	25,6	17,4	21,7	23,6	14,8	21,9 (97)	21,1	14,6	18,1	10,1	16,8	9,9 <sup>9</sup> (97)	21,5	15,3	23,0	16,1 (97)	19,7	18,2	19,3	26,7	..	12,3 (97)	15,2 (97)		
Gastos corrientes <sup>5</sup> .....	% del PIB	1998	44,8	32,0	47,8	48,4	42,4	17,1	54,2	..	47,6	48,6	48,2	..	..	31,1	45,7	30,0	37,6	17,6 (97)	44,3	..	43,7	39,6	38,0	45,8	39,7	56,7	13,7	..	33,9 (96)		
Ingresos corrientes.....	% del PIB	1998	43,8	33,3	47,7	48,3	43,4	26,1	54,8	..	49,5	47,4	48,1	..	..	34,6	44,7	31,6	44,8	20,8 (97)	50,3	..	42,9	41,5	37,9	46,5	42,3	58,1	..	..	32,4 (96)		
<b>Aportaciones netas de ayuda pública al desarrollo</b> .....	% del PNB	1998	0,26	0,27	0,22	0,35	0,29	..	0,99	0,24	0,32	0,4	..	..	..	0,3	0,2	0,28	0,65	..	0,91	0,27	0,8	..	0,24	0,27	..	0,72	0,32	..	0,1		
<b>Indicadores de nivel de vida</b>																																	
Consumo privado por habitante.....	Dólares USA	1998	13.243	14.379	13.417	12.738	14.751	7.852	13.000	10.263	10.928	11.625	10.158	5.315	14.562	11.638	12.699	14.719	16.929	5.377	13.644	11.435	11.957	5.135	10.225	14.043	6.780	10.962	4.522	21.594			
Automóviles de turismo por 1.000 habitantes.....	Número	1998	508	630	481	449	459	163	343	325	392	426 (96)	223 (96)	360	510	294 (96)	425 (97)	372 (96)	595	95	402 (97)	316	385	230	403 (96)	385 (97)	325 (96)	428	15.386	52 (96)	748 (96)		
Conexiones Internet por 1.000 habitantes.....	Número	1998	20	55	28	30	76	7	60	10	123	13	7	11	97	14	9	19	49	2	88	63	52	4	7	35	11	69	476	1	160		
Televisores por 1.000 habitantes.....	Número	1998	415	495 (95)	331	340	714 (95)	334 (95)	574 (95)	404 (95)	519 (95)	360	220 (95)	266	353 (95)	409 (95)	273	684 (95)	374 (96)	163 (94)	433 (96)	295	497 (95)	240	326 (95)	448 (95)	335	378	43	189 (95)	855 (97)		
Médicos por 1.000 habitantes.....	Número	1998	3,5	2,6	2,0	3,6	2,3 (95)	1,4	2,5	4,4	3,1	3,0 (97)	3,9 (95)	3,6	3,3 (97)	2,2	6,1 (95)	1,9 (96)	2,5	1,6	2,5 (97)	3,3	4,7	2,3	3,1	4,6	3,8	2,7	419 (95)	1,2	2,8 (97)		
Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos).....	Número	1998	4,8	5,8 (96)	6,6	7 (95)	5,5 (97)	2,2	4,7	5,1 (96)	3,9 (96)	4,8	6,4 (97)	9,7	2,6	6,0 (96)	1,9 (96)	3,7 (97)	5,0	16,6	4,1 (95)	5,4	5,2	9,5	6,0	5,9 (97)	6 (96)	3,5	1,8 (97)	42,2 (96)	7,1 (97)		
<b>Salarios y precios</b> (crecimiento anual durante los últimos 5 años)																																	
Salarios (ganancias o tipos según disponibilidad de datos).....	%	1998	2,9	1,9	3,3	2,2	1,8	7,7	3,8	4,3	4,4	2,4	9,2	..	..	3,5	3,2	2,2	1,8	..	4,0	1,8	2,2	..	..	4,5	15,0	4,8	..	68,8	2,8		
Precios de consumo.....	%	1998	1,7	2,0	1,8	1,7	1,3	5,5	2,0	3,3	1,0	1,5	7,6	20,5	1,8	2,1	3,5	0,6	1,5	22,1	2,0	2,0	2,2	..	3,6	3,0	9,4	1,5	..	88,8	2,4		
<b>Comercio exterior</b>																																	
Exportaciones de bienes, fob (*).....	Mill. dólares USA	1998	543.598	55.885	62.742	178.288	214.687	132.760	48.283	109.178	43.204	301.435	11.177	23.005	1.917	70.071	239.316	387.935	7.922	117.494	40.410	12.053	198.146	28.229	24.232	273.241	26.410	82.742	26.245	680.474			
En porcentaje del PIB.....	%	1998	28,8	12,7	32,5	73,8	28,2	19,8	35,8	16,0	38,4	23,6	7,5	21,7	27,7	81,6	19,3	12,8	57,0	15,7	33,3	18,2	52,3	9,0	15,3	21,3	19,7	42,9	78.855	6,2	7,8		
Crecimiento anual medio, durante últimos 5 años.....	%	1998	7,4	5,7	9,3	5,3	8,9	17,2	5,4	11,6	13,0	7,7	5,7	..	6,5	19,3	8,8	1,5	..	20,0	5,0	2,7	9,2	14,8	9,5	7,6	9,2	10,7	11,3	7,9			
Importaciones de bienes, cif (*).....	Mill. dólares USA	1998	471.316	60.821	68.183	164.411	201.310	93.370	46.159	132																							