

LA POLÍTICA ECONÓMICA ANTE LOS PROBLEMAS DEL OTOÑO 2000

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro *

Las perspectivas económicas españolas empezaron a ensombrecerse al comenzar el presente año, pero se han agravado al iniciarse el segundo semestre tanto por la pérdida de la estabilidad macroeconómica como por los efectos derivados de la fuerte subida del petróleo. Considero un acierto que en el nuevo Curso académico se aborde en primer lugar el tratamiento de este tema, agradeciendo a nuestro Presidente que me haya asignado el desarrollo de «La política económica ante los problemas del otoño 2000».

Mi intervención se va a desarrollar en cuatro apartados:

- El marco teórico.
- Los problemas actuales.
- La estrategia a seguir.
- Conclusiones.

EL MARCO TEÓRICO

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en la Cumbre de Amsterdam en junio de 1997 establece como condición necesaria para el crecimiento y el empleo la consecución de la estabilidad macroeconómica.

* Sesión del día 17 de octubre de 2000.

Ante la ausencia a nivel nacional de la política del tipo de interés y de la política cambiaria que ha sido traspasada a órganos comunitarios (Banco Central Europeo y Consejo de Ministros), los instrumentos que quedan en poder del Gobierno para conseguir la estabilidad macroeconómica son:

- La política presupuestaria con el nuevo papel que le corresponde en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento insiste en la importancia de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para conseguir una estabilidad de los precios y un crecimiento válido y sostenible que favorezca la creación de empleo.
- Liberalizar los mercados de bienes y servicios (telecomunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos, suelo, agua, distribución al por menor, transporte, etc.) eliminando las barreras de entrada a nuevos operadores para introducir competencia. El Instituto Monetario Europeo en su Informe de 1999 subraya que «son necesarias políticas correctoras decisivas y sostenidas de naturaleza estructural en la mayoría de los países».
- La reforma del mercado de trabajo (coste del despido, descentralización de la negociación colectiva, flexibilidad de salarios, prestación por desempleo que incentive la búsqueda de trabajo, etc.).

Como ha dicho el Profesor Segura, mercados integrados flexibles, movilidad de los factores productivos y política presupuestaria adecuada al nuevo papel asignado en la Unión Económica, son los instrumentos determinantes de la estabilidad macroeconómica.

LOS PROBLEMAS ACTUALES

Exceso de demanda interna

Con la entrada de España en la Unión Monetaria el Gobierno cambió el modelo de crecimiento seguido hasta entonces de estabilidad macroeconómica y competitividad frente al exterior, por un modelo basado en la potenciación de la demanda interna. La fuerte generación de empleo y la reducción de los tipos de interés, impulsaron al alza la renta disponible de las familias y, por tanto, su consumo e inversión en bienes duraderos. En el sector productivo, los buenos resultados económicos y la caída de los tipos de interés incentivaron la inversión de las empresas.

Para contrarrestar el exceso de demanda, la política presupuestaria debería haber asumido el papel que le asigna el Tratado de Maastricht, ya que, como hemos dicho, elevar

el tipo de interés ya no está en manos del Gobierno y las reformas estructurales para introducir competencia y reducir por tal vía la inflación son de efecto a largo plazo.

Sin embargo, la actuación de la política presupuestaria no fue correcta, ya que agravó las tensiones sobre la demanda agregada. Se procedió a una reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, rebajando los tipos impositivos, lo que volvió a impulsar al alza la renta disponible de los hogares y, por tanto, su consumo en bienes corrientes y duraderos. A ello se agregó la despresupuestación del gasto a través de Sociedades Estatales destinadas a la construcción de obras hidráulicas y la realización de inversiones ferroviarias (GIF) financiadas mediante apelación al mercado de capitales, que ha dado lugar a un aumento de la necesidad de financiación del sector público con su consiguiente repercusión sobre la demanda agregada, a lo que hay que añadir la reducción de las subvenciones a TVE y a RENFE que les obliga a financiar sus déficit con préstamos, ocupando su lugar en el Presupuesto del Estado otros gastos, con la consiguiente incidencia en la demanda. Por último la financiación, con los mayores ingresos obtenidos en relación con lo presupuestado, de aumentos sobre el gasto inicial por importe al 1% del PIB, volvió a incidir en la demanda agregada. Como ha dicho la OCDE en su Informe sobre España 1999-2000, la mejora del superávit primario a partir de 1998 se ha debido casi en su totalidad al ciclo económico y sólo una décima al superávit estructural.

La consecuencia de esta política está a la vista: descontrol de la inflación con un diferencial de 1,3 puntos por encima de la tasa correspondiente al agregado UME. No hay que ignorar que dentro de la zona euro lo que tiene importancia no es la inflación absoluta de España (3,7% en agosto 2000), sino el diferencial que tenemos con la media de los países de la Unión Monetaria (50% más elevada) y cercana al doble de la de nuestros principales competidores: Francia y Alemania.

Desequilibrio exterior

El segundo síntoma de pérdida de la estabilidad macroeconómica nos lo muestra el desequilibrio del sector exterior que hasta mayo de este año ha tenido un déficit por cuenta corriente de un 346% más que en igual período del año anterior; no se trata de un hecho excepcional, por cuanto desde 1998 el saldo de la balanza por cuenta corriente es deficitario y ha alcanzado en 1999 el 2,1% del PIB.

Cuatro factores han sido los causantes del cambio de comportamiento del sector exterior: dos de ellos exógenos (la crisis internacional que afecta a las exportaciones y la crisis del petróleo como consecuencia de la restricción de su producción que ha encarecido fuertemente su factura), y otros dos internos, derivados de una política macroeconómica de

apoyo al crecimiento (política presupuestaria expansiva a consecuencia del ritmo del crecimiento del gasto y de la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que ha tenido fuerte incidencia sobre las importaciones) y de una pérdida de competitividad derivada del diferencial de inflación que ha ido en aumento con respecto a la media de los países de la Unión Económica que ha tenido efecto sobre las exportaciones.

El déficit exterior siempre ha constituido un freno a nuestro crecimiento, que normalmente se intentaba resolver a través de devaluaciones sucesivas, en lugar de actuar sobre los factores causantes del déficit. Sin embargo, al estar hoy España en la Unión Monetaria, el euro además de ser la moneda de curso legal es moneda de reserva internacional, con lo cual la restricción financiera del sector exterior desaparece, pudiendo financiar, por tanto, su déficit por cuenta corriente con la misma moneda que utiliza en sus transacciones. Sucede lo mismo en Estados Unidos cuya moneda nacional, el dólar, es al mismo tiempo moneda de reserva aceptada por todos los países.

Cabe entonces preguntarnos si al desaparecer la restricción financiera del déficit de la balanza de pagos, puede éste ser sostenible de manera indefinida. Para contestar esta pregunta es necesario analizar el efecto que la demanda externa tiene sobre el crecimiento.

El crecimiento sostenido de un país depende de la demanda interna (consumo más inversión) y de la demanda externa (exportaciones menos importaciones); si esta última es negativa de manera creciente y continuada y, por tanto, su contribución al crecimiento es negativa, ya que se sustituyen bienes nacionales por bienes importados, al crecimiento del país dependerá exclusivamente de la sostenibilidad de la demanda interna. En tanto en cuanto el crecimiento de la oferta interna y de la productividad sean capaces de equilibrar el aumento de la demanda interna sin que se produzcan tensiones de precios, el mecanismo puede continuar funcionando. Así ha sucedido en Estados Unidos, con nueve años de crecimiento sostenido sin tensiones inflacionistas a pesar del fuerte déficit de la balanza por cuenta corriente que alcanzó en el pasado año el 3,7% del PIB.

Para saber si a medio plazo la oferta interna es capaz de hacer frente a la demanda interna hay que atender a las tasas de crecimiento del consumo y de la inversión, ya que si el crecimiento del déficit de la balanza de pagos debido a aumentos de la formación bruta de capital fijo, supone que el país invierte por encima de sus posibilidades, las necesidades de financiación actuales quedarán compensadas con capacidades de financiación futura, con lo cual la sostenibilidad del crecimiento futuro puede quedar asegurado. Si ello no se da y aparecen tensiones inflacionistas, la demanda agregada terminará por caer, ya que la economía perderá competitividad frente al exterior, produciendo una caída en la tasa de crecimiento del PIB, descenso de la inflación, disminución de las importaciones y aumento de las exportaciones. El ajuste de la balanza de pagos, al no poderse

corregir a través de una manipulación del tipo de cambio, se producirá por una disminución del crecimiento del PIB.

La pérdida de competitividad de nuestra economía, consecuencia del creciente diferencial de inflación con la media de los países de la Unión Económica desde mediados de 1998, que en la actualidad es de 1,3 puntos, ha afectado a la balanza por cuenta corriente que entró en déficit en dicho año por un importe del 0,2% del PIB y ha alcanzado en 1999 el 2,1%, con una desaceleración en la tasa de crecimiento del PIB. De no cortarse rápidamente el exceso de demanda global de nuestra economía, la tasa de inflación hará empeorar el déficit de la balanza por cuenta corriente, poniendo en peligro la sostenibilidad de nuestro crecimiento y, por tanto, de la generación de empleo. A esta situación se ha llegado, como dice la OCDE, por haberse ralentizado los intensos esfuerzos de saneamiento presupuestario llevados a cabo en 1996 y 1997.

La explosión de los precios del petróleo

A comienzos de 1999 los precios del petróleo empezaron un repunte que se ha consolidado fuertemente en el corriente año, multiplicándose por tres su precio en año y medio. El sombrío panorama de las crisis de 1973 y 1980 ha hecho acto de presencia, si bien afortunadamente los instrumentos de que se dispone hoy día para combatirla son mucho más eficientes y la estructura económica mundial ha experimentado un fuerte cambio con un consumo de energía mucho menor por unidad de producto. Si al aumento de los precios por los países productores de petróleo le unimos la debilidad del euro, no es de extrañar que determinados grupos sociales de la Unión Europea (agricultores, pescadores y transportistas) hayan manifestado sus protestas al no poder trasladar a precios tan fuertes aumentos, viendo mermadas sus rentas disponibles, solicitando reducciones en los impuestos que gravan el gasoil, principal combustible que ellos utilizan en su proceso productivo.

Su argumentación es que el impuesto especial y el IVA recaen sobre el valor de los carburantes y, por tanto, al subir el precio de los mismos a consecuencia del alza de los precios del petróleo, automáticamente se produce un aumento en la recaudación de los impuestos que gravan los combustibles; por ello piden que el Estado mantenga la recaudación fiscal en términos absolutos, congelando los citados impuestos al nivel que tenían antes de las fuertes subidas habidas últimamente. Las protestas sociales han sido tan fuertes que los gobiernos de Francia, Italia, Bélgica y Holanda han accedido a aplicar rebajas fiscales a los combustibles.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en sus artículos 90 a 93 establece ciertos condicionantes fiscales, entre ellos la armonización de las legislaciones relativas a

los impuestos sobre el volumen de negocio, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. El tema ha saltado a la mesa de la Comisión Europea, y como en tantas otras cuestiones, la falta de unidad política ha dado lugar a opiniones contradictorias y cambios de criterio que han hecho perder una vez más credibilidad a los órganos comunitarios.

Incumplimiento de los criterios de convergencia

La pérdida de estabilidad de nuestra economía ha dado lugar a que España no cumpla hoy el criterio de convergencia en cuanto a inflación que fijaba el Tratado de Maastricht para entrar en la Unión Monetaria.

En efecto, en el mes de agosto del corriente año el índice de precios de consumo armonizado en tasa de variación anual fue para España del 3,6% y el indicador de convergencia con respecto a los países de la Unión Europea sería del 2,9%, y en relación con los de la Unión Monetaria del 3,3%.

Por lo que se refiere a la deuda pública a finales de 1999 el indicador español se encontraba en el 63,5% del PIB (superior al 60% previsto en el Tratado) a pesar de la fuerte reducción del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas, lo que pone de manifiesto la despresupuestación de gastos que se ejecutan a través de organismos considerados como empresas, pero que en realidad actúan por cuenta de entes públicos administrativos.

Hay quien piensa que una vez dentro de la zona euro esto no tiene importancia, sin embargo convendría reflexionar sobre las razones que pudieron existir para fijar los criterios de convergencia y si las mismas subsisten.

En la literatura económica está generalmente aceptado que el criterio de convergencia en inflación contribuye a lograr la estabilidad macroeconómica para alcanzar un crecimiento económico sostenido.

La justificación de la existencia de reglas fiscales muy estrictas se fundamenta en que la UME diseñada es un caso especial de zona monetaria: política monetaria absolutamente centralizada en el BCE y política presupuestaria prácticamente descentralizada en cada uno de los países, ya que el Presupuesto de la Unión sólo supone el 1,2% del PIB de los países que lo integran, por tanto sin capacidad estabilizadora suficiente. La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública, fue que un país que esté en una senda de crecimiento continuo

del déficit y de la deuda pública puede crear efectos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus *ratio* deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que relaje su política monetaria.

La estabilidad cambiaria como criterio de convergencia pudo tener su justificación en la experiencia empírica del Sistema Monetario Europeo que facilitó una convergencia en tasas de inflación, así como en el hecho de que la falta de credibilidad en la estabilidad del tipo de cambio haría difícil que los tipos de interés de los diferentes países pudieran igualarse.

La fijación del criterio de convergencia en el tipo de interés fue consecuencia de la estabilidad cambiaria y de la convergencia en las tasas de inflación.

En principio parece que las razones que llevaron a establecer los criterios de convergencia subsisten actualmente si queremos conservar la estabilidad macroeconómica.

Barreras de entrada en los mercados de bienes y servicios

España ha introducido una cierta flexibilidad en su economía privatizando una gran parte de servicios públicos que venían produciéndose por monopolios públicos. Sin embargo, privatizar no quiere decir introducir competencia si no se liberalizan los mercados y se eliminan las barreras de entrada en los mercados de bienes y servicios.

En junio del corriente año el Gobierno aprobó un paquete de medidas para introducir una mayor competencia en sectores donde se venían produciendo prácticas monopolísticas con la finalidad de liberalizar los mercados de bienes y servicios y controlar, en la medida de lo posible, la inflación.

En el sector de *hidrocarburos* se adoptaron las siguientes medidas:

- Eliminación del monopolio que REPSOL, CEPSA y BP tenían sobre la red de transporte de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) que establecía una clara conexión entre los intereses de los refinadores y los propietarios de la red de transporte de CLH; en lo sucesivo no podrán tener una participación superior al 45% y ningún grupo más del 25%, lo que obliga a una repartición del capital entre operadores y accionistas minoritarios.

- Congelación del monopolio que sobre la distribución ejercen igualmente REPSOL y CEPSA, ya que las operadoras cuya cuota en el mercado sea superior al 30% no podrán abrir nuevas gasolineras en cinco años (REPSOL), tal período se reduce a tres años

si es inferior al 30% y superior al 15 % (CEPSA), permitiendo en cambio que los grandes establecimientos incorporen una estación de servicio en sus instalaciones. De momento el monopolio REPSOL-CEPSA subsiste, y se irá rompiendo a medida que en el futuro se instalen nuevas gasolineras por otros operadores.

- Transparencia del mercado, por un lado para facilitar la incorporación de nuevos operadores a cuyo efecto se comunicará a la Comisión Nacional de la Energía las condiciones de los contratos de acceso a los almacenamientos y redes de transporte de productos petrolíferos y, por otro, en defensa del consumidor comunicando los propietarios de estaciones de servicio y operadores al por mayor al Ministerio de Economía información sobre los precios de los carburantes.

En el mercado de *energía eléctrica* se aprobaron las siguientes medidas:

- Congelación del monopolio que en la generación existe, ya que sólo dos empresas, Iberdrola y ENDESA, controlan el 80%; en lo sucesivo los generadores con más del 40% de cuota no podrán aumentar su potencia en cinco años, período que será de tres años para los que se encuadren entre el 20 y el 40%. De momento el monopolio Iberdrola y ENDESA subsiste y se irá rompiendo a medida que en el futuro se instalen nuevos operadores.

- Adelanto al 2003 de libertad para el acceso de todos los clientes a elegir su empresa eléctrica.

- Posibilidad de adquirir electricidad en el exterior por grandes consumidores cualificados.

- Las tarifas eléctricas de los consumidores domésticos se reducirán a lo largo de los tres primeros años hasta un máximo de un 9%.

El pase a la competencia del sector eléctrico originó para el mismo unos costes hundidos, consecuencia de un conjunto de inversiones realizadas por las empresas en el marco regulador anterior. Al abrirse el sector a la competencia las citadas inversiones no son rentables con las nuevas tarifas, por lo que la Ley 54/1997 del sector eléctrico estableció una compensación a las empresas eléctricas por un importe de 1,7 billones de pesetas en concepto de costes de transición a la competencia, que se financian desde 1997 con un recargo del 4,5% en las tarifas eléctricas. Dicho importe quedó reducido posteriormente a 1,3 billones de pesetas como consecuencia de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, como consecuencia de la autorización concedida a las empresas para titularizar la deuda garantizada por el citado recargo.

La Comisión Europea ha considerado que los cobros que se facturan dentro del recibo eléctrico a cuenta de los denominados costes de transición a la competencia (CTC) constituyen una tasa parafiscal que es contraria al Tratado de la CE por cuanto es susceptible de incluir elementos de ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 del Tratado de la CE, por lo que ha abierto procedimiento por tal hecho tanto a España como a Alemania, Austria y Bélgica. El tema es bastante grave, ya que de declararse por la Comisión que existe ayuda otorgada ilegalmente, las compañías eléctricas tendrían que devolver los fondos percibidos que ascienden a cerca de 400.000 millones de pesetas.

En el mercado de las *telecomunicaciones*, hace años que se ha producido una ruptura de los monopolios naturales a consecuencia del progreso tecnológico, lo que ha dado lugar a una liberalización del sector. En España quedaba sin embargo la red local como monopolio de Telefónica; las recientes medidas adoptadas por el Gobierno hará que antes del 15 de noviembre esté liberalizada la elección de operador y en 1 de enero se abrirá a la competencia el bucle local.

Por la utilización de la red de Telefónica los restantes operadores deberán pagar un precio; para la fijación del mismo Telefónica ha tenido que presentar antes del 31 de julio su contabilidad de costes. Con las medidas adoptadas puede decirse que el mercado de las telecomunicaciones quedará absolutamente liberalizado a partir del nuevo año.

Como consecuencia de una Decisión de 1998 del Consejo Europeo y de 1999 del Parlamento Europeo, los Estados miembros deben introducir la tercera generación (UMTS) de licencias de telefonía móvil a más tardar antes de 1 de enero de 2002. Dos procedimientos de concesión se señalan en la decisión de EUROSTAT: venta de las licencias por subasta, que se adjudicarán a los mejores postores, o por concurso (licitación competitiva).

Alemania ha adjudicado en el pasado mes de agosto seis licencias de telefonía móvil de tercera generación por el sistema de subasta, obteniendo ingresos por un importe de 8,4 billones de pesetas. Según declaraciones del Ministro de Finanzas alemán, tal operación hará posible alcanzar este año un superávit presupuestario del 1,5% del PIB frente al déficit público del 1% previsto inicialmente y que la deuda pública se reduzca de manera notable en este año situándose en el entorno del 60% del PIB, límite que el Tratado de Maastricht señala como máximo y que en el 2001 será del 58% del PIB. Reino Unido ha obtenido 6,4 billones de pesetas por la adjudicación según sistema de subasta.

España adjudicó en marzo de este año cuatro licencias de móviles de tercera generación por el sistema de concurso, obteniendo ingresos por un importe de 87.000 millones de pesetas más un canon del 1,5 por 1.000 de los ingresos de explotación durante veinte años. Ante la diferencia de ingresos obtenidos se ha desatado una fuerte polémica; el parti-

do socialista ha dicho que los billones que España hubiera podido obtener deberían haber servido para aumentar el Fondo de Reserva de Pensiones.

El Gobierno ha reaccionado incluyendo en la Ley de Acompañamiento un precepto que actualiza la tasa de utilización radioeléctrico en razón de las expectativas de beneficios que obtendrán las nuevas licenciatarias de telefonía de tercera generación y por los beneficios obtenidos por los licenciatarios que actualmente explotan el espectro radioeléctrico. El Gobierno espera recaudar por esta tasa 160.000 millones de pesetas anuales, de los que 100.000 millones corresponderían a los cuatro operadores de móviles de tercera generación. Aunque el valor actualizado a un tipo de interés del 5% de los 100.000 millones a pagar anualmente por los cuatro operadores (1,3 billones de pesetas) no llega a los dos billones de pesetas que podrían haberse obtenido en la subasta de acuerdo con lo que Alemania y Reino Unido obtuvieron en función de sus PIB respectivos, sin embargo ha reducido enormemente el diferencial que se dio por el solo hecho de utilizar el concurso en lugar de la subasta.

Como quiera que el *mercado del suelo* está muy regulado por los Ayuntamientos, constituyendo una fuente apreciable de su financiación, las medidas aprobadas inician la reforma estructural necesaria. Por un lado, obliga a los Ayuntamientos a motivar los acuerdos que califican terrenos como no urbanizables y, por otro, reconoce el derecho a la iniciativa privada a promover la transformación de suelo no urbanizable, estableciendo al mismo tiempo el silencio administrativo positivo si a los seis meses el Ayuntamiento no responde a la petición del promotor. En el camino de la liberalización se suprime la exclusividad de los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria en la intermediación inmobiliaria.

El mercado del *gas natural* es un monopolio de hecho verticalmente integrado entre la empresa de transporte (ENAGAS), que además tiene el monopolio de contrato de gas con Argelia por gaseoducto, y los distribuidores del grupo de Gas Natural con fuertes vínculos de propiedad con ENAGAS.

Para romper este monopolio se ha dispuesto que ningún grupo podrá tener más del 35% de ENAGAS, y que del contrato de gas con Argelia por gaseoducto sólo podrá reservarse el 75%, el 25% restante queda a disposición de otros comercializadores para venta a sus clientes.

Los peajes y cánones que se pagan por la distribución del gas se reducirán un 8% en el plazo de un mes, y antes de seis meses se aprobará un nuevo sistema de cálculo de tarifas de gas natural y de peajes y cánones aplicables al uso de infraestructuras por parte de nuevos operadores.

Se adelanta la liberalización del sector, ya que todos los clientes podrán elegir empresa suministradora de gas en el año 2003 y la exclusividad para la construcción de redes de distribución de gas se fija en el 2005 (con anterioridad las citadas fechas estaban fijadas en el 2008).

La mayor liberalización en el sector de la *distribución comercial* es la medida que ha tenido una mayor contestación. Ello no supone, sin embargo, libertad absoluta de horarios en todo el comercio, sino que ha quedado reducida exclusivamente al pequeño comercio e hipermercados, ya que se limita a establecimientos comerciales de menos de 300 metros cuadrados, que gozarán de libertad de apertura en domingos y festivos. Para el resto del comercio se amplía gradualmente, a razón de uno por año, la apertura de domingos y festivos desde las ocho actuales hasta doce, a razón de uno por año.

Las medidas adoptadas de eliminación de las barreras a la *colegiación única de los profesionales* que desarrollan su actividad en un territorio distinto al de su propio colegio, así como el pasar del régimen de concesión y de precios regulados al de autorización y precios máximos en la *actividad de la Inspección Técnica de Vehículos* constituyen acciones encaminadas a liberalizar ambos sectores.

En cambio las medidas que a continuación se reseñan caen más bien dentro del campo de la actuación administrativa para el control de precios que de una propia liberalización de sectores para introducir competencia y a través de la misma reducir los precios:

a) *La reducción de márgenes en las farmacias*, el establecimiento de descuentos sobre el volumen de ventas a la Seguridad Social, y la posibilidad de establecer descuentos en el precio fijado en el envase de las especialidades farmacéuticas publicitarias.

b) La posibilidad de aplicar descuentos en los *aranceles de los notarios* y la reducción de la de los *registradores de la propiedad*.

c) La posibilidad de hacer los descuentos que deseen en el precio de venta al público por los *libreros y distribuidores minoristas de libros de texto*.

d) *La reducción del plazo de las concesiones exclusivas* de líneas reguladoras de transporte por carretera.

Las reformas estructurales que hemos enumerado con la finalidad de introducir competencia y bajar los precios sólo tendrán efecto a medio plazo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el diferencial de inflación de 1,3 puntos con respecto a la media de la Unión Monetaria, no permite esperar a que las reformas estructurales tengan incidencia en

los precios, por lo que parece necesario un ajuste presupuestario con carácter urgente. Por otra parte, como ha hecho constar la OCDE, el diferencial de inflación español es debido más a un exceso de demanda que a una inflación estructural.

La reforma del mercado de trabajo

Constituye otra de las asignaturas pendientes de la política económica, a pesar de las reformas realizadas en 1984, en 1994 y en 1997. La regulación actual del mercado laboral ha conllevado un crecimiento de los costes laborales unitarios por encima de la productividad y de la media europea, así como rigidez de los salarios reales, lo cual condiciona la inflación diferencial de nuestra economía respecto de las europeas, el nivel de ocupación y la competitividad exterior de nuestra producción.

Las consecuencias de esta política han sido:

- Segmentación del mercado laboral entre contratados temporales, trabajadores con contratos fijos y parados. La fuerte rotación de los contratos laborales da lugar a que la empresa se desentienda de formar a sus trabajadores, precisamente en una época donde la formación continuada es esencial para la competitividad.
- Inadecuación entre salarios reales y tasa de paro, que da lugar a resultados inflacionistas, a no tomar en cuenta la realidad económica de cada empresa y al establecimiento de salarios mínimos superiores al salario mínimo interprofesional con incidencia negativa sobre el empleo de los jóvenes y de los trabajadores de menor cualificación profesional.
- Generación de incentivos para no mantenerse activamente en el mercado de trabajo como consecuencia de la regulación de la protección del desempleo.

LA ESTRATEGIA A SEGUIR

El principal riesgo que tiene actualmente la economía española proviene de la fuerte presión de la demanda interna que ha desembocado en una tasa diferencial de inflación con respecto a la media de los países de la Unión Monetaria de 1,3 puntos, consecuencia de haber sobrepasado su tasa de crecimiento potencial con estabilidad. La indexación de salarios y pensiones con el IPC da lugar a un crecimiento de los costes más rápido que en los demás países de la zona euro, dando lugar a una pérdida de competitividad con efecto acumulativo que pone en peligro la continuidad del crecimiento. El problema que se plantea es dónde cortar el exceso de demanda.

Los excelentes resultados económicos del sector empresarial, las buenas perspectivas y el hecho de contar con financiación para sus inversiones a tipos de interés análogos a los existentes en los países de la Unión, que hace rentables inversiones que con anterioridad no lo eran por los elevados tipos de interés, da lugar a que la inversión privada tenga un dinamismo que no hace presumible un deterioro de la misma.

Una reforma de la fiscalidad para retirar renta disponible de las familias no parece lo más acertado cuando está reciente la reforma del IRPF que ha reducido los tipos de gravamen sobre su renta. A lo sumo podría pensarse en elevar los tipos de retenciones a cuenta para retirar renta disponible de las familias, sin que ello suponga un aumento de la escala del IRPF, sino un adelanto en el tiempo del citado impuesto por motivos coyunturales.

La estrategia a seguir para controlar la inflación debería apoyarse en una política estricta de ajuste presupuestario, profundizar de nuevo en introducir competencia en los mercados de bienes y servicios, reformar el mercado laboral y no compensación de la pérdida de renta real derivada del aumento de los precios del petróleo.

Política presupuestaria estricta

Debería tener los siguientes objetivos:

a) Supresión de la ilusión financiera que se produce al elaborar los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas en los casos siguientes:

- Traspasar obligaciones a empresas públicas cuya actividad se financia a través del mercado de capitales, generalmente con aval público, sin que tengan la condición de empresas en el Sistema Europeo de Cuentas, que por tanto deben ser integradas en los Presupuestos públicos del Estado y de las Comunidades Autónomas (existen unas 30 empresas en estas condiciones).

- Considerar empresas públicas o entes públicos comerciales las televisiones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas cuyos ingresos de mercado no llegan a cubrir el 50% del coste de su actividad productiva, tales organismos deben ser integrados en los Presupuestos públicos.

- La realización de obras hidráulicas por Sociedades Estatales, así como la realización de inversiones ferroviarias a través del Ente Gestor de Infraestructuras ferroviarias que son financiadas mediante apelación al mercado de capitales, que da lugar a un aumento de la necesidad de financiación del sector público con la consiguiente repercusión sobre la demanda agregada.

- Financiar con cargo al capítulo 8.º del Presupuesto del Estado las inversiones del Programa de modernización de las Fuerzas Armadas (carros de combate, aviones y navíos), cuya construcción se encarga a empresas públicas, tales operaciones deben ser consideradas de acuerdo con el SEC como inversiones militares desde el momento que se vayan realizando; necesidad por tanto de reclasificar tales gastos.

El hecho de que estos gastos no aparezcan en los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas no quiere decir que sus efectos sobre la demanda agregada sea diferente, su incidencia inflacionista puede estimarse en un punto del PIB.

b) Las modificaciones presupuestarias (créditos extraordinarios y suplementarios, ampliaciones e incorporaciones de crédito) deben ser financiadas con baja en otros créditos. Teniendo en cuenta la experiencia del pasado se pueden estimar en el 1% del PIB.

c) Los mayores ingresos que pudieran obtenerse sobre los previstos en el presupuesto inicial se destinarán a reducir el déficit público. En los últimos años la media ha sido del 0,6% del PIB.

d) La cobertura de todas las vacantes de personal que se produzcan quedará aplazada.

e) Cerrar el circuito del modelo basado en la fijación del techo de gasto público, imponiendo de manera automática que el déficit público no sobrepase el previsto en la elaboración del Presupuesto, lo que requiere crear la Comisión de la Deuda, que tendría como misión la fijación del límite máximo de variación del saldo neto de la Deuda en circulación que puede prever el Gobierno en el Presupuesto y aprobar las Cortes. En la actualidad el límite de Deuda autorizado en la Ley de Presupuestos no supone restricción presupuestaria alguna; en el período 1990-1996 el aumento neto de deuda en circulación en relación con el límite fijado inicialmente fue como media del 14,6%.

Con las medidas expuestas se conseguiría un superávit presupuestario en el año 2001 de alrededor del 1,5% del PIB. Ello justificaría la fuerte caída prevista para la inflación (2%).

Eliminar las barreras que impiden la competencia

El reciente paquete de medidas de liberalización de la economía aprobado por el Gobierno tendrá incidencia en los precios, si bien en la mayor parte sólo será a medio plazo. Como quiera que han quedado parcelas donde la competencia no ha tenido aún entrada, pasamos a señalar qué nuevas medidas podrían adoptarse.

Dado que REPSOL y CEPESA ejercen poder e mercado sobre las gasolineras, debería obligarse a dichas empresas a que vendan a distribuidores minoristas un cierto número de gasolineras.

En el sector eléctrico debería establecerse una desintegración vertical entre las actividades de generación, transporte y distribución, ya que las dos últimas fases del proceso son propiedad en su 75% de las dos empresas que controlan el proceso de generación.

En el mercado del suelo la gran revolución de introducir la competencia tiene que venir por considerar que todo suelo es urbanizable excepto los que los Ayuntamientos se reserven para instalaciones culturales, recreativas, centros sociales, parques, jardines, etc. La nueva Ley de Financiación de las Haciendas Locales debería abordar el problema de la liberalización del suelo que tanta incidencia tiene en el índice de precios de la construcción.

En el sector del gas, aunque se ha iniciado un buen camino para introducir competencia, es necesario profundizar en las mismas para evitar que ENAGAS continúe ejerciendo realmente el dominio del mercado.

En el sector de la distribución comercial a pesar de que la liberalización ha sido parcial, ha tenido una fuerte contestación. Para formar un juicio acerca de si la medida adoptada es o no correcta tendremos que preguntarnos si el cliente, el comprador, debe ser o no el eje sobre el cual gire la finalidad de la distribución comercial. Al consumidor actual le gusta visualizar lo que va a comprar y hacer la compra en el momento que él considere más conveniente. Ello requiere establecimientos con amplias superficies y abiertos la mayor parte del día. Si ésta es la preferencia del consumidor no se deben poner cortapisas a lo que él solicita; el pequeño comerciante tiene derecho a ofrecer su mercancía en la forma tradicional, pero si el cliente exige otro comportamiento tendrá que ofrecer otras ventajas a los clientes o la guerra la tendrá perdida. El oponerse a una libertad de horarios va en perjuicio de la competencia y, por tanto, del consumidor, que constituyen pilares básicos de la organización de la economía de mercado establecida en la Unión Europea.

El cambio que ha ocurrido en el sector muestra las preferencias de los consumidores que ha repercutido fuertemente en el sector comercial; en los últimos diez años el número total de tiendas ha disminuido un 37% ganando cuota de mercado los autoservicios, los supermercados y los hipermercados y, sin embargo, la población ocupada entre 1986 y 1998 ha aumentado en 714.000 trabajadores. Es el camino a seguir aunque el Gobierno se haya quedado a medio camino. La función del Gobierno debe ser vigilar para que la concentración no produzca oligopolios con poder de mercado, ayudando en lo posible al pequeño comerciante a su adaptación al nuevo entorno económico.

En el sector farmacéutico la verdadera liberalización hubiera consistido en la supresión de barreras para la apertura de nuevas farmacias.

En los profesionales, notarios y registradores de la propiedad, la liberalización sólo se conseguirá suprimiendo el *numerus clausus* actual.

La verdadera liberalización en el sector de librerías y distribuidores minoristas de libros de texto consistiría en dejar libertad absoluta de fijación de precios.

En las líneas regulares de transporte, la liberalización debe consistir en suprimir las concesiones en exclusiva.

Cuestión esencial para mantener competencia en los mercados es la creación de órganos reguladores independientes en cada sector. La independencia frente al Gobierno debe hacerse constar específicamente en los Estatutos de los órganos reguladores; las personas nombradas lo serían por un plazo determinado sin posibilidad de renovación, y la independencia frente a las empresas reguladas tiene por finalidad evitar la captura del regulador; la integridad de las personas nombradas, la obligación de dar cuenta periódica de su gestión y la transparencia de los procedimientos de regulación son principios que deben tenerse muy en cuenta para alcanzar tal objetivo.

Supresión de las rigideces del mercado de trabajo

Para evitar las consecuencias que la actual regulación del mercado de trabajo produce y que han sido expuestas, la reforma del mercado laboral debería culminar:

- Con una reducción del elevado coste de despido actualmente existente.
- Reformar la negociación colectiva.
- Con un cambio en la regulación de la protección del desempleo tratando de primar el empleo sobre el paro.

No compensación de la pérdida de renta real derivada del aumento de los precios del petróleo

Desde el punto de vista económico la fuerte elevación del precio del petróleo supone una transferencia de renta real (valor añadido) desde los países que lo utilizan, en

beneficio de los países que lo producen, que modifica los precios relativos de los productos, que no hace aconsejable una interferencia en los mismos para que tengan lugar los oportunos ajustes productivos. España, lo mismo que los restantes países de la Unión Económica, se ha empobrecido al haberse multiplicado por tres el precio del petróleo, y esto tenemos que soportarlo, no debiendo el sector público compensar la pérdida de renta real reduciendo los impuestos sobre los carburantes para que nadie soporte nada. El proceso inflacionista estaría asegurado. Se ha estimado en 0,5 puntos de PIB la pérdida de renta real para España.

Cuestión distinta es si la distribución de la pérdida de poder adquisitivo se distribuye con equidad entre todos los colectivos. Es evidente que en las rentas de los agricultores, de los pescadores y de los transportistas la subida del gasóleo tiene una mayor incidencia negativa, pudiendo darse por el contrario la existencia de incidencia positiva por beneficios extraordinarios en las empresas petrolíferas de refino y distribución, lo que justificaría que el sector público interviniera, no en los procesos productivos alterando los precios relativos, sino a través de operaciones de redistribución de la renta para conseguir que la incidencia en la renta disponible de cada sector sea más equitativa. Pienso que en líneas generales éste es el camino que pretende seguir el gobierno español con el conjunto de medidas propuestas a los agricultores, pescadores y transportistas, por lo que se ha alejado del camino fácil adoptado por otros países de la Unión, apostando por un crecimiento económico menor pero sostenido a largo plazo, evitando la espiral inflacionista y la consecuente caída de la producción y aumento del paro que generaron las medidas adoptadas por España en las crisis de 1973 y 1980.

Me asaltan, sin embargo, dos dudas: *a)* si realmente se están generando beneficios extraordinarios en las empresas petrolíferas, por qué no se limitan los mismos, y *b)* por qué se congela en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2001 los impuestos sobre los carburantes, lo que supone una interferencia en la asignación de recursos.

Respecto a la primera cuestión habría que comprobar si efectivamente se dan beneficios extraordinarios, y si es así, cómo los mismos derivan no de una mayor eficiencia de su proceso productivo, sino de un acontecimiento externo a la empresa, parece lógico que el Estado deba adoptar las medidas oportunas para limitar dichos beneficios extraordinarios en favor de la colectividad. Las alternativas podrían ser:

- Fijar precios máximos de venta para los combustibles; el inconveniente es que altera los precios relativos de los productos, incidiendo en la asignación de recursos, por lo que esta decisión no es aconsejable.

- Establecer un gravamen sobre los beneficios extraordinarios que se destinaría a financiar las operaciones de redistribución de la renta en favor de los sectores con mayor incidencia negativa en su renta disponible, evitando así el efecto inflacionista que en otro caso se produciría.

Con respecto a la medida contemplada en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2001 de congelar los impuestos sobre los carburantes, se trata de una medida que afecta a los precios relativos de los combustibles y, por tanto, al proceso productivo, por lo que no parece eficiente la misma, a menos que se piense que los precios del petróleo han adquirido ya tal nivel que no podrán seguir subiendo más y, por tanto, no surtirá efecto alguno.

CONCLUSIONES

De lo que llevamos expuesto podemos obtener las siguientes «Conclusiones» en cuanto a la política económica a seguir ante los problemas que hemos enumerado del otoño 2000.

Primera.—Necesidad urgente de controlar la inflación disminuyendo el diferencial con respecto a la media de los países de la zona euro. Por provenir en gran parte de un exceso de demanda, el instrumento a utilizar debe ser una política presupuestaria muy estricta.

Segunda.—Reducir la inflación estructural a través de eliminar las barreras de entrada que impiden la competencia en los mercados de bienes y servicios y de suprimir las rigideces del mercado de trabajo.

Tercera.—No contagiar inflacionariamente el proceso productivo, a cuyo efecto no se modificarán los nuevos precios relativos que resulten para los combustibles, con la finalidad de compensar a los agentes económicos la pérdida de renta real que para España ha supuesto la fuerte subida del petróleo.

Cuarta.—Hay que cerrar urgentemente el circuito del modelo basado en la fijación del techo de gasto público, creando la Comisión de la Deuda que tendría como misión la fijación del límite máximo de variación del saldo neto de la Deuda en circulación que puede prever el Gobierno en el Presupuesto y aprobar las Cortes.