

PRESENTACIÓN

Tanto desde una perspectiva cuantitativa, tal como se deriva del amplio cuadro de indicadores económicos que, preparados por el **Gabinete de Coyuntura y Estadística**, se recogen en este número de *Cuadernos*, como desde una óptica sociológica, la que se desprende de la evolución del Índice del Sentimiento del Consumidor (ISC), que elaboran y comentan **Francisco Alvira y José García López**, se obtiene la clara impresión de que la economía española continúa evolucionando positivamente, moderando sin embargo la intensidad de la aceleración de su crecimiento.

La previsión de FUNCAS sigue situada en un crecimiento del PIB del 2,4 por 100 para el conjunto de 2003 y del 2,8 por 100 en 2004, superior a la media de la Unión Europea, pero por debajo del potencial de crecimiento en la economía española. Una evolución positiva en la que, de cara al futuro inmediato, se apunta al hecho de que la exportación y la inversión parecen ir tomando el relevo del consumo y la inversión como motores del desarrollo.

Desde la óptica sociológica, cabe destacar que la confianza de los españoles en la marcha de la economía se ha resentido, tal y como se desprende del citado trabajo de los profesores **Francisco Alvira Martín y José García López**, y el cambio de tendencia que se atisbaba en primavera no se ha materializado, retornando a una fase recesiva el Índice de Sentimiento del Consumidor (ISC), que, con valor de 79 en el sondeo de noviembre, no sólo cae cinco puntos respecto al sondeo anterior (junio de 2003), sino que se sitúa en el nivel más bajo de los meses de noviembre de los últimos ocho años. En sus cinco componentes, las respuestas pesimistas superan a las optimistas, registrando, además, todos ellos, excepto la valoración del momento de compra, un peor resultado tanto respecto del anterior sondeo como del de noviembre del año pasado. Los grupos en los que es mayor el predominio de las opiniones negativas son el de individuos de rentas bajas y el de individuos con 55 años o más. La mitad de los encuestados se muestra pesimista respecto a la situación y a la evolución de la economía general; este porcentaje cae hasta el 32 por 100 cuando dicha cuestión se refiere a la economía familiar, ámbito en el que son mayoría los individuos que perciben una situación de estancamiento. Por comunidades autónomas, País Vasco, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana presentan una confianza superior a la media nacional, si bien sólo en la primera los pesimistas no superan a los optimistas.

En cuanto a los principales problemas económicos, el paro se mantiene a la cabeza, aumentando, además, respecto al sondeo de junio, el porcentaje de quienes esperan un aumento en los próximos doce meses. No obstante, si bien el porcentaje de quienes prevén una disminución es reducido, éste duplica al que

arrojaba el sondeo de febrero de este año. Respecto a la inflación, también son mayoría los individuos que esperan un mayor ritmo de crecimiento de los precios.

Finalmente, desde una óptica más valorativa, la nueva publicación del Informe sobre Competitividad Mundial, que anualmente elabora el *World Economic Forum*, plantea el relevante tema de la evolución y la situación competitiva de la economía española. El profesor de la UNED **José Manuel Rodríguez Carrasco** lo analiza explicando, inicialmente, que el Informe se apoya en dos índices: el de crecimiento de la competitividad y el de competitividad empresarial, diseñados ambos por prestigiosos economistas estadounidenses y estrechamente condicionados por el nivel de productividad de las empresas del país.

Tras estudiar los fundamentos microeconómicos en que se basa la productividad —grado de modernidad de las empresas que operan en el país y calidad del entorno empresarial—, el autor analiza la metodología seguida para la elaboración de los dos índices y sus componentes fundamentales, examinando finalmente la posición de España en cada uno de ellos. Así, el primero, crecimiento de la competitividad, ha bajado tres puestos en el último año (del 20 al 23), con una buena situación en entorno macroeconómico (puesto 17) y peor posición en tecnología (25), mientras las instituciones públicas no salen muy bien paradas (31). En el índice de competitividad empresarial, España ocupa el lugar 25, como resultado de que sus dos componentes fundamentales —modernidad de las operaciones y estrategia de las empresas, y calidad del entorno empresarial— se sitúan, respectivamente, en los puestos 25 y 26.

Ese panorama económico moderadamente positivo, que no permite la queja, en su comparación internacional, pero tampoco lanzar las campanas al vuelo, es el marco de referencia en el que debe evaluarse el acontecimiento económico más destacable de la actualidad, como es el debate y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 (PGE 2004), que *Cuadernos* aborda extensamente en este número, además de extender su valoración al conjunto de las administraciones públicas. Extensión necesaria para enjuiciar el comportamiento económico público, dada la importancia que en España tienen las administraciones territoriales.

PRESUPUESTO Y ECONOMÍA

Tres son las colaboraciones que, en este número, se ocupan directamente y, en forma global, de los temas presupuestarios.

Los profesores **Valle** y **Rueda** ofrecen, en la colaboración inicial, tres aspectos de la economía pública española. En primer lugar, recogen y comentan las grandes cifras y tendencias de los PGE 2004, tal como constan en el proyecto que se tramita en las Cortes Generales. En segundo lugar, analizan dos aproximaciones económicas de las administraciones públicas españolas. Una de ellas muestra la evaluación de los efectos coyunturales, respecto de la que los autores destacan un modesto efecto procíclico, no obstante lo cual se manifiestan a favor del equilibrio presupuestario como línea de referencia. La segunda aproximación se basa en la estimación de la clasificación funcional del gasto público para el período 1977-2004, realizada por el economista y estadístico **Julio Alcaide** —y que, de forma gráfica, se presenta como recuadro dentro de este artículo—, de la que los autores destacan la insuficiente aportación del sector público a las partidas que expresan la necesaria capitalización física, humana y tecnológica como fuente del crecimiento económi-

co futuro. Bien es verdad que, como los autores afirman, esa capitalización es también responsabilidad del sector empresarial privado de la economía.

El tercer mensaje del artículo de los profesores **Valle y Rueda** es una llamada de atención sobre la existencia de necesidades sociales latentes, o insuficientemente atendidas, que reclamarán en el futuro una revisión de la conciencia colectiva permitiendo, tal vez tardíamente, el mantenimiento, cuando no el aumento, de la presión fiscal, con independencia de los cambios de la estructura fiscal que se consideren convenientes.

El segundo artículo de valoración económica de la política presupuestaria ahonda en su perspectiva coyuntural.

La política fiscal ha adquirido en los últimos meses un destacado protagonismo, debido en gran parte a la posición adoptada por Alemania y Francia frente al Pacto de Estabilidad suscrito en el seno de la Unión Monetaria. España ha sido uno de los pocos países que ha mantenido una postura firme de defensa del Pacto y del logro del equilibrio presupuestario.

La próxima aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 constituye un momento idóneo para analizarlos y evaluar los efectos de la política fiscal sobre la coyuntura económica. A este fin se dirige el artículo de **Ángel Laborda**, director del Gabinete de Coyuntura y Estadística de FUN-CAS. Tras una breve introducción, en la que se hace eco de la controversia entre los partidarios del equilibrio presupuestario como motor del crecimiento y los defensores de la política fiscal activa, pasa a examinar con su habitual maestría la situación del entorno económico en el ámbito internacional y en el interior para, a continuación, analizar la orientación de la política fiscal. Con este objetivo, estudia la ejecución de los presupuestos del año actual, que estima se cerrarán con un superávit de las administraciones centrales del orden del 0,7 por 100 del PIB y del 0,2 para el conjunto de las administraciones públicas.

En relación con los Presupuestos para 2004, el autor considera que plantean unas previsiones demasiado prudentes, ya que el déficit previsto del 0,4 por 100 del PIB se enfrenta a una estimación propia de superávit de al menos un 0,7 por 100.

El trabajo finaliza analizando la adecuación cíclica de la política fiscal, de la cual **Ángel Laborda** opina que, en los últimos años, ha tenido un carácter procíclico y que, de cara a 2004, a la luz de las holgadas condiciones monetarias, debería ser más restrictiva.

Este número dedicado a Presupuesto, coyuntura y crecimiento tenía necesariamente que hacerse eco de la reciente polémica de la decisión del ECOFIN de suspender el procedimiento sancionador por déficit excesivo abierto a Alemania y Francia.

M.ª José Huete y Eric Bergasa, de AFI, comienzan repasando la reciente historia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y su situación actual, identificando las diferentes estrategias de ajuste presupuestario seguidas por los países de la UME, para concluir que el mayor deterioro de las cuentas públicas descansa en el componente estructural, lo que ha tenido como efecto que los países que han mantenido una política fiscal más laxa hayan tenido problemas para mantener el déficit en los márgenes establecidos por el Pacto de Estabilidad.

Su sugerencia es no centrar tanto el compromiso europeo en cifras mágicas de déficit público, sino avanzar más en la exigencia de un control del déficit estructural, que, además de asegurar la disciplina presupuestaria, rescate la utilización de la política fiscal cuando las circunstancias de la coyuntura así lo requieran. Adicionalmente, habrá que dar más protagonismo a la tasa de endeudamiento.

FISCALIDAD, EMPLEO Y OTROS TEMAS PÚBLICOS

La prioridad que lo público tiene en este número de *Cuadernos* se manifiesta en la aportación de otras cuatro colaboraciones que abordan un variado abanico de cuestiones relacionadas con el sector público español.

Comencemos con la ocupación pública. Uno de los principales responsables del fuerte crecimiento que la ocupación ha registrado en España en los últimos ocho años es el sector público, al que se unen la construcción, el comercio y la hostelería, y los servicios a empresas, que conjuntamente explican más de la tercera parte de dicho crecimiento. Los profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona **Josep Oliver Alonso** y **Guillermo Celso Oglietti** nos ofrecen un artículo en el que, además de estudiar las bases del modelo ocupacional de esos años, prestando especial atención a la caracterización del empleo público en España y en la UE, tratan de responder a dos cuestiones relativas a la evolución de dicho empleo en nuestro país. La primera se refiere a si los avances registrados en la ocupación pública han supuesto una convergencia con la media de la UE. La conclusión que ofrece el trabajo a este respecto es que, si bien se ha recortado la distancia relativa, en cuanto que el crecimiento del empleo público en España ha más que duplicado al del resto de la UE, los resultados no son tan contundentes cuando la convergencia se mide en términos tanto de la ocupación pública sobre el empleo total, dado que aquélla ha perdido peso en España y lo ha ganado en la UE, como del total de ocupados por 1.000 habitantes, clasificación ésta en la que España seguía ocupando en 2001 el último lugar. Se puede hablar, en consecuencia, de una convergencia absoluta y una divergencia relativa.

La segunda cuestión es cómo, dentro de un contexto de contención fiscal y de reducción del déficit público, ha sido posible la fuerte expansión del empleo público y, adicionalmente, si, como sería lógico pensar atendiendo a la evolución de la UE, este empleo ofrece todavía capacidad para seguir apoyando al mismo ritmo el crecimiento futuro de la ocupación total. Dado que, como revelan los resultados del trabajo, cerca de la mitad de la ocupación en los servicios públicos se ha producido gracias a la caídas, en términos reales, de la remuneración de los empleados públicos, no parece posible que dicho ritmo vaya a mantenerse.

Otro tema de permanente interés, que da lugar a otra colaboración en este volumen, es el relativo a las tendencias de la fiscalidad en los países que conforman el entorno económico de España.

Las transformaciones que vive la realidad socioeconómica de los países desarrollados enfrenta a los sistemas impositivos con una serie de cuestiones relevantes, entre otras, la globalización, el tratamiento del ahorro, la relación entre los impuestos de sociedades y el IRPF, y la reforma de este último. El artículo del profesor de la Universidad de Málaga **José Manuel Domínguez** las enumera y repasa brevemente, al tiempo que muestra las tendencias observadas en la fiscalidad de los países de la OCDE, de las que destaca la existencia

de una cierta convergencia en las medidas adoptadas, que han incidido básicamente en cuatro aspectos:

1. Reducciones de los tipos marginales máximos de los impuestos personales y ampliación de la base imponible de los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y de sociedades.
2. Aplanamiento de las tarifas y reducción del número de escalones en el IRPF.
3. Aumento de las cotizaciones sociales que, en muchos países, supera la recaudación del IRPF.
4. Generalización del impuesto sobre el valor añadido (IVA).

El trabajo contempla, asimismo, la evolución de la presión fiscal en España, que en los últimos 30 años ha crecido desde valores inferiores al 20 por 100 hasta niveles superiores al 35 y, aunque sigue aumentando, se mantiene aún por debajo de la media de la Unión Europea.

Un tercer tema aumenta el nivel de concreción y se ocupa de la intervención pública en la actividad portuaria.

Los fallos del mercado y la ineficiente asignación de los recursos que éstos generan han sido el principal argumento para la intervención del Estado en diversas actividades económicas, entre ellas la portuaria. Los profesores de la Universidad de Sevilla **José Ignacio Castillo Manzano** y **Lourdes López Valpuesta** nos ofrecen un análisis detallado de los fallos del mercado que se producen en dicha actividad y un repaso de la forma en que en España se ha instrumentado la intervención estatal en dicho sector.

Los rendimientos crecientes, que convierten a los puertos en monopolios naturales; la existencia de barreras de entrada y de salida, que dificultan que haya una competencia potencial que actúe como mecanismo de control frente al monopolio; la naturaleza de bienes públicos de los servicios ofertados por los puertos; el problema de la selección adversa, y la existencia de externalidades apoyan la existencia de un acuerdo bastante generalizado entre los economistas respecto a la conveniencia de la intervención del Estado en el sector portuario.

En España, la intervención estatal en este sector va a ser modificada por el Anteproyecto de Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, que prevé la liberalización de los servicios portuarios y una mayor participación de la iniciativa privada. Respecto a las situaciones de monopolio y de existencia de barreras, la legislación ha tratado de introducir mayor competencia en los ámbitos intraportuario —favoreciendo una disminución de la producción directa por el sector público y centrando su intervención en la regulación de la gestión privada del monopolio— e interportuario —liberalizando las tarifas portuarias—. Para mejorar la asignación competitiva ante la existencia de bienes públicos, la legislación española prevé la propiedad pública de los puertos que reúnen ciertas características. El problema de la selección adversa se subsana con la obligatoriedad de utilizar determinados servicios o con la regulación de la calidad en la prestación de éstos, mientras que el de las externalidades negativas ha tratado de evitarse mediante normas legales que regulan los medios de prevención y de lucha contra la contaminación y el establecimiento de medidas de seguridad marítima.

Finalmente, en esta orientación pública, se ofrecen al lector las principales conclusiones del trabajo realizado por **FACTAM** para *Cuadernos* en relación con la opinión de los españoles sobre los Presupuestos, tal como demanda la actualidad social. De él se desprende que los entrevistados consideran que los gastos del Estado no deben superar a sus ingresos, ni siquiera para hacer frente a las inversiones o a los servicios de bienestar. El déficit, y el consiguiente aumento de la deuda pública, no cuenta, pues, con el apoyo de los ciudadanos.

Por otra parte, la reducción de la ratio deuda pública/PIB les lleva a afirmar que el gobierno actual administra mejor los recursos que los anteriores. Existe un consenso generalizado de que la gestión del gobierno central es similar a la autonómica; sin embargo, la mayoría de los encuestados apoyan la descentralización del gasto público hacia las comunidades autónomas y de éstas a los ayuntamientos, aunque consideran necesario un control global del gobierno central para evitar un endeudamiento excesivo.

En cualquier caso, estas opiniones deben ser tomadas con cautela dada la elevada proporción de personas que no tienen un criterio definido.

INVERSIÓN COLECTIVA Y OTROS TEMAS FINANCIEROS

Este número de *Cuadernos* incluye también dos trabajos referidos, el primero, a la nueva Ley de Inversión Colectiva, recientemente aprobada y que entrará en vigor en el próximo mes de febrero, y el segundo, a los sistemas de pagos europeos.

En el primero, la directora general de Estudios de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, **Nieves García Santos** comienza haciendo referencia a la vieja Ley de 1984 y a las modificaciones que ha ido viviendo para adaptarla al desarrollo de los mercados financieros. Sin embargo, la conveniencia de dar un tratamiento sistemático a las instituciones de inversión colectiva y de transponer la normativa comunitaria a la española ha aconsejado la elaboración de una nueva Ley.

El artículo destaca como aspectos más relevantes de esta nueva norma, los siguientes:

1. Regulación de las entidades de inversión colectiva: desaparición de las sociedades de inversión colectiva de capital fijo, mayor flexibilidad de gestión y comercialización transfronteriza de las acciones y participaciones.
2. Mayor libertad y flexibilidad para definir los perfiles y las posibilidades inversoras.
3. Fortalecimiento de la protección de los inversores mediante la transparencia de la información y del sometimiento de las entidades a las normas de conducta.
4. Notable ampliación de las normas relativas a sociedades gestoras y depositarios.
5. Nueva normativa sobre supervisión, intervención y sustitución.

El trabajo finaliza con un anexo en el que se compara la estructura de la vieja Ley de 1984 con la nueva de 2003.

El segundo tema financiero, de indudable trascendencia, es el relativo al futuro de los sistemas de pago, que, empujados por los procesos de integración, globalización y cambio técnico, han vivido una intensa transformación, cuyas consecuencias positivas se han materializado en ganancias de eficiencia y mejoras en el bienestar de los ciudadanos.

El artículo de **Santiago Carbó**, de la Universidad de Granada y FUN-CAS, aporta una visión de la situación actual del sistema de pagos europeo y de sus perspectivas futuras. Con relación a la primera, destaca el papel desempeñado por el sistema mayorista de pagos transfronterizos TARGET y su necesaria reforma para que pueda hacer frente a la próxima ampliación de la UE. En el área minorista, la integración presenta mayores problemas debido a las disparidades nacionales aún existentes. Por ello, se están intensificando los esfuerzos con el fin de lograr una zona de pagos única para el año 2010.

De cara al futuro, los sistemas de pagos europeos deberán seguir avanzando para garantizar un desarrollo eficiente de las transacciones que se traduzca en un ahorro de costes. El **profesor Carbó** apunta como vías para la consecución de este objetivo: el uso intensivo de los medios tecnológicos ya implantados, dada la existencia de economías de escala, y la búsqueda de fórmulas para una adecuada integración de los sistemas de pagos nacionales, sin olvidar la continua mejora de su seguridad que evite la aparición de riesgos sistémicos.

ENTREVISTA DE ACTUALIDAD Y OTROS TEMAS

La entrevista que habitualmente ofrece **Manuel Portela** se centra en este número en temas relativos a la Hacienda pública. El entrevistado es el profesor **Juan José Rubio**, director general del Instituto de Estudios Fiscales, quien amablemente responde a cuestiones referidas a los proyectos de Ley General Presupuestaria, Ley General Tributaria, Ley de Subvenciones, Ley de Patrimonio y a otros temas como la estructura y volumen de los gastos fiscales, la neutralidad de la fiscalidad del ahorro, la lucha contra el fraude fiscal y los instrumentos para modernizar la Administración pública. Un valioso repaso de muchos temas de la actualidad financiera pública de la mano de una persona tan prestigiosa en el mundo académico como el actual director del Instituto de Estudios Fiscales.

Por otra parte, **Manuel Portela**, en su panorámica empresarial, dedica el comentario de actualidad de este número a reseñar la situación de la guerra económica entre Estados Unidos y la Unión Europea, a la preocupante siniestralidad laboral española, una de las más elevadas de los países europeos, al creciente fenómeno de la deslocalización industrial, que tiene a China como uno de los principales beneficiarios, y al contencioso del Santander Central Hispano y de Total sobre Cepsa.

La información internacional tiene, como es costumbre, dos diferentes frentes. Por una parte, **Ramón Boixareu** aporta su resumen de la información económica en la prensa internacional, que en esta ocasión se orienta hacia tres grandes áreas temáticas: la recuperación europea y americana, el replanteamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el relevo en la presidencia del Banco Central Europeo.

Por otra parte **Ricardo Cortes** ofrece sus comentarios y conclusiones de los principales informes de organismos internacionales que han aparecido

(Comisión Europea, OCDE, Institutos Alemanes y "Cinco Sabios" sobre la economía europea y mundial) desde el último número de *Cuadernos*.

OFERTA BIBLIOGRÁFICA

Tres libros se han considerado de interés para los lectores:

- **Santiago Carbó Valverde**, profesor de la Universidad de Granada, abre la sección de libros con la reseña de la obra *El sistema financiero en Andalucía. Tres siglos de historia 1740-2000*, de **Manuel Titos Fernández**. Se trata, sin duda, de una obra de indiscutible valor histórico y estadístico que pretende mostrar las luces y las sombras de las instituciones financieras andaluzas a lo largo de su historia. Así pues, las cajas de ahorros, la banca privada, la banca oficial y las cajas rurales son objeto de un detallado estudio que permite conocer cuál ha sido el papel y la contribución de cada una de estas entidades financieras al desarrollo económico de Andalucía desde 1740.

- Cómo gestionar la ingente cantidad de recursos públicos es la cuestión a la que trata de dar respuesta la obra que dirige **Guillem López Casanovas** *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, y que reseña la profesora del CEU e investigadora de FUNCAS **Nuria Rueda**. En ella, se analiza cuáles son y en qué consisten los instrumentos más recientes de gestión de recursos que están aplicando las administraciones públicas con el propósito de conseguir un nuevo modelo de gestión que permita mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Asimismo, se describen las experiencias llevadas a cabo en esta materia en otros países y en diferentes sectores, tales como el sanitario y el económico, entre otros.

- Finalmente, **Valentín Edo Hernández**, de FUNCAS y de la Universidad Complutense de Madrid, comenta el libro *Microsimulación y comportamiento económico en el análisis de reformas de imposición indirecta. El simulador de imposición indirecta del Instituto de Estudios Fiscales (SINDIEF)*, de **José Félix Sanz Sanz, Desiderio Romero Jordán, Juan Manuel Castañer Carrasco, Juan Prieto Rodríguez y Francisco José Fernández Díaz**. Fruto de un importante trabajo de investigación estadístico, informático, econométrico y de teoría económica, este grupo de investigadores ha elaborado el Simulador de Imposición Indirecta del Instituto de Estudios Fiscales (SINDIEF), un programa informático cuyo manejo y desarrollo se presentan en esta obra. Esta interesante herramienta va a permitir a los usuarios realizar simulaciones para evaluar los efectos sobre la recaudación, la distribución, el bienestar y la eficiencia de cualquier modificación en el sistema de imposición indirecta español.

* * *

Como cada año por estas fechas, la Fundación de las Cajas de Ahorros, editora de *Cuadernos de Información Económica*, quiere hacer llegar con todo afecto a sus lectores, colaboradores, seguidores, amigos y críticos, unas felices fiestas de Navidad y todo lo mejor para 2004.