

**MEMORANDO OPEX Nº 215/2017**  
**ASUNTO: UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA**  
**AUTORÍA: MANUEL DE LA ROCHA VÁQUEZ<sup>1</sup> Y VÍCTOR ECHEVARRÍA YCAZA<sup>2</sup>**  
**FECHA: 17/01/2017**  
**Panel: ECONOMÍA EUROPEA E INTERNACIONAL**

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externior-opex>

Depósito Legal: M-54881-2008  
ISSN: 1989-2845



Director: Vicente Palacio

---

<sup>1</sup> Manuel de la Rocha Vázquez, economista, colaborador de Fundación Alternativas, ex-secretario de Economía del PSOE)

<sup>2</sup> Víctor Echevarría Ycaza, economista, investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

**Memorando Opex N°215/2017: Una nueva política fiscal y presupuestaria para la recuperación económica**

La economía española está saliendo de la grave crisis pasada y avanza actualmente hacia una fase más madura de su ciclo económico, por lo que el presupuesto para 2017 representa una oportunidad para cambiar el rumbo a medio plazo de la política fiscal. En los últimos años, entre 2009 y 2012, la política fiscal del Gobierno se centró casi exclusivamente en recuperar el equilibrio de unas cuentas públicas seriamente dañadas. Desde 2013, la incertidumbre sobre las características de la recuperación, su intensidad y composición, así como el elevado déficit, condicionaron la elaboración de los presupuestos, incluido el vigente.

De cara al futuro, desde el punto de vista cíclico existen al menos tres elementos que señalarían la conveniencia de un cambio en la posición de política fiscal y presupuestaria alejándose de los enunciados más restrictivos. Entre otros:

1. Agotamiento de la política monetaria: La economía española se encuentra en una fase de recuperación creciendo a tasas superiores a su crecimiento potencial, con un desempleo aún muy elevado, y no se observan tensiones salariales, ni inflacionistas. En este contexto, cabría esperar una política monetaria expansiva, que es la que ha llevado a cabo de forma agresiva los últimos meses el BCE, con el objetivo de llevar la inflación al 2%. Sin embargo, se observan algunas señales de que no dispone de margen adicional, lo que ha llevado a distintas voces, incluido el propio Banco Central y más recientemente la Comisión Europea, a pedir mayores esfuerzos desde la política fiscal para acompañar en el esfuerzo.
2. Indicadores que señalan que el crecimiento actual no será duradero, como son el debilitamiento de las palancas externas, la extraordinaria temporada turística, el precio del petróleo, etc. y que además, se trata de un modelo de crecimiento trufado de claras debilidades estructurales, como los bajos salarios, baja productividad, débil sistema educativo, alta tasa de desempleo de larga duración, etc. que requerirían de una mayor inversión pública sostenida.
3. La existencia de espacio fiscal para poder realizar cambios en la orientación de medio y largo plazo. Entre otros, los actuales bajos tipos de interés ofrecen una buena oportunidad para una política más expansiva por el lado del gasto, al tiempo que la caída de los gastos financieros del Estado proporciona margen para utilizar dicha oportunidad y pensar en el largo plazo.

Con todo, la puesta en marcha de una política fiscal menos restrictiva ha de conjugarse con la necesidad, a medio plazo, de reducir el déficit estructural

**Memorando Opex N°215/2017: Una nueva política fiscal y presupuestaria para la recuperación económica**

español. Es decir, la estrategia fiscal deberá incorporar una senda de consolidación fiscal de medio plazo realista, que permita cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo, y enviar señales a los agentes económicos del compromiso inequívoco con el saneamiento de las cuentas públicas.

Evolución reciente del saldo fiscal y situación de partida para 2017

España ha logrado reducir el déficit público desde el -10,5% en 2012 hasta el -5,1% en 2015. Buena parte de la reducción del déficit de las administraciones públicas se ha debido a una contención del gasto, muy notable entre 2012 y 2016, mientras que los ingresos, se sitúan actualmente en el mismo nivel relativo al PIB, que en 2012.

En 2016, la mejora de la actividad y el aumento de la recaudación, fundamentalmente a través de las medidas anunciadas en el Impuesto de Sociedades, permitirán alcanzar el objetivo de déficit del 4,6% del PIB acordado con la Comisión Europea. De hecho, algunos organismos como el Banco de España prevén que el saldo final será un -4,4%, mejorando el objetivo.

Para el año 2017, el crecimiento económico del entorno del 2,5% ayudará a disminuir el déficit, gracias fundamentalmente a la mejora de la recaudación y la caída de los gastos por desempleo y gastos financieros. Asimismo, las medidas fiscales anunciadas recientemente por el gobierno van en la buena dirección y aumentarán los ingresos en unos 7.000 millones de euros. Particularmente interesantes son los cambios en el Impuesto de Sociedades que elevarán la recaudación en más de 4.600 millones de euros, si bien no dejan de ser parches que cierran varios agujeros legales por los que se escapaba mucha recaudación pero que no abordan la necesaria y urgente reforma integral del impuesto. En cualquier caso, consideramos que son pasos en la dirección adecuada y cabría preguntarse por qué Montoro no aprobó estas medidas en 2015 cuando realizó la reforma del IS.

Junto a las medidas señaladas en el ámbito tributario, el gobierno ha aprobado un Techo de Gasto para la administración central 5.000 millones menor que el de 2016, consolidando así los recortes llevados a cabo durante este año. Con estas medidas el gobierno confía en alcanzar el 3,1% de déficit en 2017, en línea con las directrices emanadas desde Bruselas.

Se trata por tanto de medidas fiscales coyunturales que permitirán cumplir con los objetivos de déficit este año y en 2017, pero que no plantean la reforma en profundidad que requiere nuestro sistema fiscal.

## **Memorando Opex N°215/2017: Una nueva política fiscal y presupuestaria para la recuperación económica**

En lo que sigue esbozamos las grandes líneas de un presupuesto que en nuestra opinión, sobre premisas progresistas y de modernización, debería tratar de combinar una senda de ajuste fiscal creíble con la corrección de los desequilibrios económicos y sociales que nos deja la crisis.

### Los ingresos públicos

El sistema tributario español se caracteriza por el escaso peso de los ingresos, comparado con la media europea. Si queremos acercarnos a los estado de bienestar de los países europeos más avanzados, será necesario aumentar la recaudación. Consideramos que hay tres elementos entorno a los cuales debería girar una reforma tributaria.

Un primer elemento tiene que ver con la imposición verde. El ritmo acelerado del cambio climático, así como las iniciativas acordadas en el marco de la Cumbre de París y nuestros compromisos ante la UE hacen que España tenga que cumplir y liderar una ambiciosa agenda para conseguir reducir las emisiones de CO2. El aumento de los impuestos debe favorecer este esfuerzo. España debe buscar situarse a la cabeza en lo que a imposición verde se refiere.

En segundo lugar, nuestro modelo tributario adolece de un sesgo hacia una tributación elevada de las rentas, especialmente las del trabajo, pero mucho menor de los grandes patrimonios. Este esquema reduce la progresividad real de los impuestos y los hace menos eficientes, en la medida que la imposición sobre flujos de renta tiende a impactar más las decisiones de los agentes que la imposición sobre patrimonios. Una reforma de la tributación de la riqueza que elimine los actuales agujeros fiscales del Impuesto de Patrimonio (IP), establezca mínimos a nivel nacional y unifique las bases imponibles del IP y las rentas del capital en el IRPF sería un paso en la dirección adecuada. Permitiría corregir la teórica actual doble tributación de los grandes capitales, acabar con la fragmentación territorial del impuesto y sobre todo gravar de forma más precisa la capacidad de pago de los contribuyentes.

En esta misma línea, tal y como han pedido varios organismos internacionales, el IBI puede y debería jugar un papel más importante en nuestro sistema tributario. La gran ventaja del IBI frente a otros impuestos sobre la riqueza es la dificultad para evadir las bases imponibles, además de ser un impuesto cuya progresividad real resulta más fácil de salvaguardar. Una forma de potenciar este tributo sería añadiendo un tramo estatal diseñado con mayor progresividad, para que pueda contribuir más a la progresividad general del sistema.

**Memorando Opex N°215/2017: Una nueva política fiscal y presupuestaria para la recuperación económica**

Por último, se debe abordar una auténtica reforma del impuesto de sociedades, pues la reciente es insuficiente. Una reforma de calado debe ajustar las bases imponibles en el IS a los estándares europeos que se están debatiendo en Bruselas. En un contexto de libertad de movimiento de capitales dentro de la UE, la progresiva armonización del IS es inevitable y se debería proponer que dicha armonización fuese incluso más ambiciosa que la actual, que comprende únicamente la homogeneización de las bases imponibles.

Por el lado del gasto

Por el lado de gasto, las nuevas iniciativas deben orientarse a impulsar una recuperación económica equilibrada e inclusiva y que sienta las bases de un crecimiento sostenido y de mayor valor en el medio plazo. En esta línea, aunque las necesidades son enormes, consideramos que hay tres partidas prioritarias que deben ser claramente reforzadas.

En primer lugar es necesario atacar seriamente el desempleo estructural. Una de las consecuencias más graves de la crisis es el paro de larga duración, que no es únicamente un problema social, sino también económico, ya que lastra el crecimiento potencial de la economía. Paradójicamente, teniendo una de las tasas de desempleo más elevadas de toda la UE, nuestro país es de los que menos gasta de la UE en políticas activas de empleo. Por tanto, una de las grandes prioridades de gasto que debe crecer son las políticas activas de empleo, convergiendo al 80% de la media de los países más avanzados de la UE hasta alcanzar los 2.700 euros por demandante de empleo. Esto implicaría aumentar la cuantía actual hasta los 13.000 millones de Euros en cuatro años. Sin duda, no es únicamente una cuestión de gastar más, sino también de gastar mejor, estableciendo mecanismos de evaluación continua y rendición de cuentas, basados en la inserción laboral auténtica de los destinatarios de las ayudas.

En segundo lugar, cobran relevancia las medidas orientadas a disminuir la pobreza, que ha crecido de forma dramática en los últimos años (según Eurostat, un 28% de la población española estaría en riesgo de pobreza, frente a un 23% de media del área euro). Es sabido que nuestro sistema de protección social está muy vinculado al mercado de trabajo. Sin embargo, con la crisis han surgido numerosos colectivos sociales que o nunca entraron en dicho mercado o llevan tanto tiempo fuera de él que han quedado totalmente desprotegidos. En este contexto es fundamental poner en marcha algún tipo de renta básica de inserción que sea un complemento a nivel estatal de las ya existentes en las CC.AA. garantizando un mínimo vital a todos.

## **Memorando Opex N°215/2017: Una nueva política fiscal y presupuestaria para la recuperación económica**

Esta renta básica debería tener un enfoque especial en atajar la pobreza infantil, que se ha vuelto un problema particularmente lacerante en nuestro país.

En tercer lugar, es indispensable aumentar de forma sostenida los fondos destinados a potenciar la transformación de nuestro modelo productivo. El gasto en I+D+i en relación al PIB ha caído hasta el 1,2%, una de las tasas más bajas de los países del área euro. Si España quiere ser un país competitivo en un mundo globalizado requiere un mayor esfuerzo inversor en tecnología e innovación, que sea sostenido en el tiempo y que involucre tanto al sector público como al privado. Se trata no sólo de invertir más, sino de invertir mejor con un enfoque en la obtención de resultados. Los esfuerzos deben concentrarse en la transferencia de tecnología desde el ámbito investigador a la actividad productiva, premiando la colaboración empresa-universidad incentivando mejor la elaboración de patentes, ayudando mejor a los emprendedores. La potenciación del CDTI y la creación de la agencia española de investigación son pasos en la línea correcta pero se necesita mucho más.

El aumento de estas tres grandes prioridades de gasto debería acompañarse a la mayor recaudación obtenida con las medidas fiscales propuestas para no aumentar el déficit público y acercarnos a los estándares europeos en gastos e ingresos públicos.

### **Refuerzo de la gobernanza fiscal**

Los incumplimientos de los objetivos de estabilidad, junto a decisiones políticas más que cuestionables para la consolidación fiscal han endurecido el marco fiscal europeo. Por ello, es esencial, acometer cambios en el marco normativo e institucional para recuperar la credibilidad y garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. En este sentido, la AiREFF se ha ido consolidando como una agencia independiente cuyos informes tienen más credibilidad que los del propio gobierno, pero se necesita reforzar su autonomía y capacidad, al igual que aprobar un Estatuto para la Agencia Tributaria que garantice su independencia. Además, se requieren cambios en la Ley de Estabilidad Presupuestaria que mejoren la corresponsabilidad fiscal entre administraciones incorporando mayor transparencia en las decisiones sobre el reparto vertical del déficit. También es necesario reformar la regla de gasto y su actual aplicación para que actúe como un verdadero instrumento de estabilización fiscal anticíclico. Finalmente, en línea con las mejores prácticas europeas, es fundamental robustecer la orientación de medio plazo de la política fiscal, vinculando más estrechamente los Programas de Estabilidad

**Memorando Opex N°215/2017: Una nueva política fiscal y presupuestaria para la recuperación económica**

trianuales con el proceso presupuestario anual por niveles de administraciones públicas.

**Conclusión**

La situación actual de crecimiento elevado, con un contexto de reducida presión sobre los costes de financiación, es propicia para acometer reformas como las aquí planteadas, que permitan abordar los desequilibrios generados en el modelo de crecimiento español. Hoy contamos con el conocimiento intelectual necesario para corregirlos utilizando las políticas fiscales y presupuestarias como principales palancas. Si desde el gobierno no se avanza en esta línea, no podrá ser ya con la excusa (tampoco antes aceptable) de la falta de recursos, si no por motivos ideológicos regresivos que nos alejarán de Europa. No perdamos pues esta oportunidad.

## Memorandos Opex de reciente publicación

- 214/2016: **Cambio climático, Agua y Agricultura sostenible.** Ivanka Puigdueta Bartolomé, Alberto Sanz Cobeña y Ana Iglesias Picazo
- 213/2016: **La regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Proyección de resultados.** Diego Sanjurjo
- 212/2016: **La paz en Colombia: las lecciones del pasado y los desafíos del futuro.** Erika Rodríguez Pinzón y Jerónimo Ríos Sierra
- 211/2016: **Panorama económico de América Latina: nuevos y viejos desafíos.** Julimar da Silva Bichara
- 210/2016: **La última apuesta de la transición Libia: rehabilitación institucional o descomposición estatal.** Ignacio Gutiérrez de Terán Gómez-Benita
- 209/2016: **La política de desarrollo sostenible de España en la próxima legislatura: la agenda 2030.** Kattya Cascante
- 208/2016: **La innovación en España: capacidades y financiación.** Isabel Álvarez
- 207/2016: **Venezuela: ¿y ahora qué?** Manuel Hidalgo
- 206/2016: **¿Quién tiene la culpa del déficit?** Santiago Díaz de Sarralde
- 205/2016: **Irán tras las elecciones legislativas y de asamblea de expertos 2016.** Luciano Zaccara
- 204/2016: **La crisis migratoria de la UE: estado de la cuestión.** Juan Antonio Pavón Losada
- 203/2016: **La senda de estabilidad presupuestaria: necesidad y viabilidad de un aplazamiento en el objetivo de déficit.** Carlos Garcimartín Alférez
- 202/2016: **Las prioridades económicas del nuevo gobierno.** Santiago Díaz de Sarralde
- 201/2016: **Cien días de consenso en política exterior.** Vicente Palacio.
- 200/2016: **Informe de evaluación del Acuerdo de París (COP21).** Ana Belén Sánchez.
- 199/2015: **Elecciones Turquía: más poder para Erdogan.** Carmen Rodríguez López y Antonio Ávalos Méndez.
- 198/2015: **La nueva agenda de desarrollo para el 2030: financiación y sostenibilidad.** Kattya Cascante.
- 197/2015: **Siria: una posible salida al conflicto.** Observatorio de política exterior española de Fundación Alternativas.
- 196/2015: **La Unión Europea ante el asilo y la inmigración: más compromiso y más ambición.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 195/2015: **Nuevo gobierno israelí: viejos dilemas, nuevos retos.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 194/2015: **Yemen: rumbo al estado fallido crónico.** Ignacio Gutiérrez de Terán
- 193/2015: **Mercado único digital, PYMEs y el plan de inversiones Juncker para la Unión Europea.** Juan Antonio Pavón Losada.

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>