

PERSPECTIVA ACTUAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: INGRESO Y GASTO PÚBLICOS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez*

Como ocurre con frecuencia cuando se está comenzando a superar una crisis, y más aún si la crisis es de la intensidad de la iniciada en 2007, el debate económico se centra en dos grandes temas. Por una parte, el diagnóstico sobre hasta qué punto la crisis puede darse por superada. En segundo lugar, qué es lo que hay que hacer para lograr una senda de crecimiento sostenible.

El primer enfoque tiene interés porque permite obtener una radiografía de la situación de partida y evaluar el grado de solidez de los avances logrados desde el comienzo de la crisis. Pero es la segunda perspectiva —lo que habría que hacer para lograr un crecimiento sostenible— la que tiene mayor importancia. Por ello dedicaré unos breves comentarios al primer tema, aunque discutiré con cierta extensión las perspectivas de la economía mundial en la medida que su comportamiento tiene una influencia decisiva sobre el de la economía española. Precisamente las dudas que existen sobre el comportamiento a medio plazo de la economía mundial hacen aún más importante acometer o, en el mejor de los casos, continuar algunas reformas económicas de calado. El resto de la intervención la dedicaré a discutir una de las reformas fundamentales pendientes de la economía española —la de la consolidación presupuestaria— ya que en otras intervenciones he hablado de la reforma del mercado de trabajo, de la productividad-competitividad, de la reforma bancaria y de la supervisión financiera.

* Sesión del día 12 de abril de 2016.

Es claro que la situación económica a comienzos de 2016 es mejor que la de los últimos años: la tasa de crecimiento ha comenzado a ser apreciable el año pasado, saltando del 1,4% de 2014 hasta el 3,2%; la tasa de paro ha flejionado; algunos desequilibrios estructurales —principalmente el déficit exterior— han mejorado; el sistema bancario se ha saneado con unos altos costes para el contribuyente y el proceso de desapalancamiento de familias y empresas, aunque no ha culminado, sí ha progresado en forma apreciable.

Una parte relevante de la mejora se debe a tres factores exógenos. El primero, unos precios históricamente bajos del petróleo, lo que para la economía más dependiente de la UE de sus importaciones equivale a una considerable inyección de renta. El segundo, la devaluación del euro frente al dólar —y otras monedas— lo que ha favorecido el buen comportamiento de las exportaciones y la reducción del desequilibrio exterior. Por último, la decidida política de relajación monetaria (*Quantitative Easing*, QE) instrumentada desde el verano de 2014 por el BCE que es la que logró romper el perverso vínculo entre el riesgo soberano y el riesgo crediticio en España, propiciando la caída de la prima de riesgo.

Cuanto tiempo duren estos factores externos que han jugado un papel beneficioso para la economía española es una incógnita, pero en todo caso su carácter perecedero hace más urgente si cabe aprovechar la situación actual para implementar las reformas básicas que precisa nuestra economía antes de que los vientos internacionales dejen de ser de cola.

UNOS APUNTES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Aunque la coyuntura económica española en 2015 es la mejor desde los años centrales de la crisis, los datos no son especialmente confortables y existen dudas razonables sobre su consolidación en ausencia de reformas de calado.

Hemos oído con frecuencia decir a los políticos que España es líder de crecimiento en la UE. Esto es, simplemente, falso. El crecimiento español del 1,4% de 2014 se vio superado por Luxemburgo (5,6), Hungría (3,7), Malta (3,5), Polonia (3,4), Estonia y Lituania (3,0), Reino Unido (2,9), Rumanía y Letonia (2,8), Suecia (2,3), Chequia (2,0) y Bulgaria (1,5), aunque superó el de Alemania, Francia e Italia. En 2015 nuestro excelente 3,2% ha sido inferior a los registros de Irlanda, Chequia, Luxemburgo y Eslovaquia según estimaciones del FMI. Y en septiembre de 2015 el INE revisó a la baja los crecimientos de 2011, 2012 y 2013.

El problema no es sin embargo si ocupamos o no el primer puesto en crecimiento sino que nuestra tasa es insuficiente para generar empleo suficiente y de calidad.

Considerando el periodo entre enero de 2011 y octubre de 2015 el paro se ha reducido de 5,3 a 4,9 millones, pero han disminuido en 100.000 los puestos de trabajo, encontrándose la causa del menor desempleo en una caída de la población activa de 600.000 personas (de 23,4 a 22,8 millones).

Antes de la crisis la creación neta de empleo exigía tasas de crecimiento del PIB por encima del 2% y las estimaciones más recientes señalan que ahora basta con crecer al 1,5%, pero esto se debe a la utilización masiva de contratos a tiempo parcial (cuya tasa casi se ha duplicado hasta alcanzar el 15,2%) y a la elevada temporalidad, aún situada por encima del 26%. En conjunto, se han creado más de 150.000 contratos temporales y destruido más de 650.000 de jornada completa. Y el paro de larga duración alcanzó en 2015 los 2,9 millones, con una cierta mejora en los últimos trimestres en los parados de uno o dos años, pero sin recuperación en quienes llevan sin empleo más de dos años que representan el 44% del total de desempleados de larga duración.

Este comportamiento ha agravado los problemas de ciertos colectivos y ha agudizado la dualidad de la economía española. En el tercer trimestre de 2007, al inicio de la crisis, había 350.000 hogares españoles en que nadie percibía ingresos, cifra que fue creciendo hasta duplicarse y alcanzar el máximo de 700.000 en 2013, que se mantiene en la actualidad. En el mismo periodo, el número de hogares en quien nadie trabaja se quintuplica hasta alcanzar los dos millones y caen hasta 1,5 millones en 2015 presentando una fuerte estacionalidad. En la actualidad la cifra es casi cuatro veces superior a la sufrida antes de la crisis. Por último, por lo que respecta a la protección del desempleo, las últimas cifras disponibles señalan a 2,5 millones de parados sin ayuda alguna según los Servicios Públicos de Empleo que se elevan a 3,5 millones en los registros de la Encuesta de Población Activa, lo que ha conducido a una tasa de cobertura de los parados del 55,7% en abril de 2016 frente a la mejora estimada de diez puntos porcentuales en 2012, que la habría situado en el 47,6%.

Todo lo comentado apunta al mantenimiento de serias deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo español pese a la reforma de 2012. En lo esencial, ni la alta temporalidad da muestras de situarse en niveles razonables, ni los parados de larga duración han mejorado sus expectativas de empleo, aunque sí se ha producido una significativa devaluación salarial interna que, en parte se debe a la propia crisis y, en parte, ha sido favorecida por la reforma de 2012. Pero de este tema ya me he ocupado en otras ocasiones, por lo que querría centrar la atención en que considero el mayor problema a corto-medio plazo de la economía española: el estado de las cuentas públicas.

Durante los últimos ocho años España ha incumplido los límites de déficit público pactados con Bruselas. Por poner algunos ejemplos, en 2012 se pactó el 6,3% y se cerró el ejercicio con el 6,7%; en 2014 los PGE preveían un déficit del 5,5% y se alcanzó el 5,9% y, más preocupante aún, en 2015, creciendo por encima del 3%, el déficit pactado del 4,2% ha alcanzado el 5,0%. Nuestra economía presenta el segundo mayor déficit de la UE(28), tras Grecia, y antes de las últimas elecciones se han reducido los impuestos. Ello hace que las esperanzas de que Bruselas flexibilice su posición sobre el déficit público español son muy inferiores a las de que abra un expediente sancionador por déficit excesivo. A esto se une que la deuda pública ha crecido hasta alcanzar el 100% del PIB, lo que resulta financieramente soportable por los mínimos tipos de interés, pero implica que si estos repuntasen en un modesto punto porcentual, tendríamos que dedicar un 1% adicional del PIB, es decir, más del 2% adicional del gasto público a hacer frente al servicio de la deuda.

LA SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Esta situación de la economía española ¿en qué contexto mundial tiene lugar?

La economía mundial está viviendo una etapa de crecimiento lento y se enfrenta a unas perspectivas marcadas por la disminución de la población mundial a largo plazo, un crecimiento muy modesto de la productividad y existen síntomas de recesión incipiente en el sector industrial en EEUU, China y Europa.

Las incertidumbres financieras son, aún si cabe, mayores. La globalización financiera ha aumentado las interrelaciones entre los mercados y los agentes, con lo que la transmisión de shocks financieros es ahora mucho más intensa que antes de la crisis iniciada en 2007. Existe un exceso de ahorro a nivel mundial, lo que da lugar a una demanda excesiva de activos seguros ante las perspectivas de que los tipos de interés no pueden sino subir y, por tanto, el valor de los activos financieros solo alumbran un camino descendente.

Por su parte, los factores que han jugado un papel positivo para la economía española, traen consigo problemas para la economía mundial. Los precios del crudo en mínimos han provocado una caída abrupta de las rentas de los países exportadores de petróleo, una crisis en el sector del transporte marítimo de crudo y una fuerte caída de los beneficios de las empresas del sector. La depreciación del euro está siendo acompañada por medidas tendentes a depreciar otras monedas en un círculo que no puede mantenerse mucho tiempo, porque no es posible depreciar todas las divisas simultáneamente. Por

último, los bajos tipos de interés son buenos para los deudores, pero perjudiciales para los acreedores y plantean serios problemas a corto y medio plazo en sectores como la banca al reducir sus márgenes y, sobre todo, a los fondos de pensiones y las compañías de seguros. Además, unos tipos de interés nominales prácticamente nulos, inducen a asumir riesgos no sostenibles y, por tanto, a generar inestabilidad financiera.

Todo esto se produce en una situación si no deflacionista sí de inflación muy moderada, casi nula. Esto, que de nuevo puede parecer positivo, no lo es tanto en la medida en que hace imposible reducir el valor nominal del endeudamiento cuando todavía son necesarias dosis importantes de desapalancamiento tanto privado como público, no solo en la economía española sino en la mayoría de los países.

Ante esta situación, la reacción de las autoridades ha sido una fuerte relajación de las condiciones monetarias, la conocida por su sigla en inglés como QE (*quantitative easing*) cuyo objetivo fundamental era lograr una reducción de los tipos de interés que revalorizara los activos financieros. Con esto se esperaba que los hogares gastaran más al ver aumentada su riqueza financiera, que el menor riesgo de impagos hipotecarios induciría a los bancos a reactivar el crédito y que las empresas tendrían mayores incentivos a captar capital e invertir. Esta política se inició en el verano de 2014 con préstamos condicionados a los bancos que aumentaran el crédito a sectores productivos, fue seguida por la compra de activos privados y, finalmente, por la adquisición de deuda pública lo que, hasta la fecha, ha conducido al BCE a adquirir 650.000 millones de euros de activos previendo dedicar 900.000 más hasta el primer trimestre de 2017.

Los resultados de esta política han sido muy desiguales. Han propiciado una revalorización de los activos, pero ni han conseguido situar la inflación en la zona alejada del riesgo de deflación ni han mejorado las tasas de crecimiento del PIB porque las empresas, en vez de conseguir más capital para invertir han preferido endeudarse para recomprar sus propias acciones con el objetivo de tratar de mantener los niveles de dividendos en un contexto de tasas de beneficios decrecientes, con lo que la proporción capital/deuda, lejos de recuperarse se ha debilitado con los consiguientes riesgos que la crisis nos ha dado a conocer. A lo que hay que añadir que una situación en que el valor de los activos financieros depende crucialmente de las decisiones de los Bancos Centrales no es precisamente muy confortable e implica altos riesgos para la estabilidad del sistema financiero.

En todo caso, parece fuera de toda duda que las posibilidades de estímulos adicionales a la actividad se encuentran prácticamente agotadas: los monetarios porque el QE no puede hacer más de lo que ya ha hecho y los fis-

cales por el fuerte incremento del endeudamiento público y las mayores probabilidades de default.

Esta situación de la economía mundial ha llegado a ser calificada por economistas muy competentes como de estancamiento secular y muchos de ellos consideran que las probabilidades de una nueva recesión mundial son elevadas, aduciendo que algunos síntomas presentes al inicio de anteriores recesiones se dan en la actualidad. Principalmente la caída de la productividad y de los beneficios empresariales, el estancamiento de la inversión productiva, el desplome del precio de las materias primas y una curva de rendimientos prácticamente plana. A lo que hay que añadir una atonía del comercio mundial que apenas crecerá por encima del 2% este año según estimaciones de la Organización Mundial de Comercio.

Pero no es mi intención ser agorero ni hacer vaticinios de futuras posibles crisis, sino señalar que las expectativas de la economía mundial son lo suficientemente débiles —y los últimos datos coyunturales confirman la tendencia a la desaceleración del crecimiento— como para aprovechar el tiempo lo mejor posible. Y una forma de hacerlo es sanear nuestras cuentas públicas que, como ya he señalado, llevan ocho años incumpliendo los compromisos adquiridos con Bruselas.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

Las cifras de liquidación de los Presupuestos de 2015 acaban de hacerse públicas y merece la pena detenerse un poco en ellas porque sintetizan de forma incontrovertible los problemas de financiación del sector público español.

El Gobierno español había pactado con Bruselas un tope de déficit del 4,2% del PIB en 2015 para alcanzar la senda del 3% que contempla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 2016. En octubre del año pasado Bruselas mostró su preocupación por estimar que el déficit podía alcanzar el 4,5% y un mes después la estimación alcanzaba el 4,7%, pese a lo cual el Ministro de Economía manifestó que España cumpliría el 4,2% —y también el 3% en 2016— y se rebajó el IRPF. A mediados de enero de este año el Gobierno hizo una declaración señalando que las cifras indicaban que el déficit convergía hacia el 4,2% pactado y un mes después el Presidente del Gobierno rectificaba reconociendo que el déficit alcanzaría el 4,5%. Sabemos desde hace dos semanas que el déficit es del 5% y que los problemas se centran en el incumplimiento de las CCAA (principalmente Cataluña y la Comunidad Valenciana) y el déficit de la Seguridad Social (SS), porque el Estado y los Ayuntamientos han tenido un comportamiento compatible con los compromisos asumidos en Bruselas.

En todo caso, el déficit público español presenta en el último quinquenio el peor comportamiento de la UE(28). En 2011 sólo superaban nuestro déficit Irlanda y Grecia —dos países intervenidos— En 2012 fue el mayor de los 28 países. En 2013 sólo nos superaban Grecia y Eslovenia y en 2015 únicamente Chipre.

Desde el punto de vista de la deuda pública las perspectivas no son mejores. Se ha alcanzado el 100% del PIB, lo que implica un aumento de 65 puntos porcentuales desde el inicio de la crisis. Para alcanzar el nivel máximo admitido por el PEC del 60% España necesitaría mantener indefinidamente un superávit primario, que no incluye los gastos por intereses de la deuda, del 2,5% del PIB. Dado que nuestro saldo primario para el periodo 2000-2014, la mitad del cual incluye la crisis pero la otra mitad un periodo de fuerte expansión, ha sido del -0,8% del PIB, lograr este objetivo implicaría tratar de mejorar nuestro déficit primario en un 3,3% del PIB (unos 30.000 millones de euros), algo a lo que la economía española nunca ha logrado acercarse y que no ha conseguido ningún país desarrollado del mundo. Dicho en otras palabras, con las cifras actuales y suponiendo el ajuste del déficit pactado con Bruselas, el ajuste del stock de deuda pública se diferiría hasta más allá del 2030.

¿Cuáles son las causas de esta explosión de la deuda pública? Resulta tentador responsabilizar a la crisis, pero esto solo explica la mitad del aumento del endeudamiento público, un 32% del PIB, que se descompone en 21pp por el ciclo, 7 pp por las ayudas a la banca y 4 pp por ayudas a otros Estados. Los restantes 32 pp de PIB de aumento de la deuda tienen un componente más estructural: 25 pp por la acumulación de déficits estructurales primarios (es decir, por la historia de nuestras finanzas públicas) y 8 pp por la dinámica de la deuda.

Como es obvio, los ajustes necesarios son de tal magnitud que requieren reformas significativas tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos.

Empezando por los gastos, poco o nada puede hacerse con la inversión pública teniendo en cuenta su evolución: en 2002 España gastaba en inversión pública el 5% del PIB (frente al 4% de la zona euro o el 3,3% de Alemania) y en 2014 el gasto se ha reducido a la mitad —el 2,5% del PIB— mientras que en la zona euro ha caído solo hasta el 3,4% y en Alemania hasta el 3%. La tentación de reducir la inversión pública, por otra parte, implica costes importantes en términos de crecimiento potencial, aunque no todo el gasto aprobaría un análisis de coste-beneficio elemental.

La reducción del gasto tendría que provenir de las instituciones que más se desvían del comportamiento previsto. Por una parte las CCAA, cuyo

déficit previsto en 2015 del 0,7% del PIB han terminado alcanzando el 1,7%. Por otra parte y más importante aún que las CCAA, SS que ha superado el techo del 0,6% hasta liquidar el 1,26%. Entre ambas suman más del total de desviación del déficit.

Recientes estimaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) indican que las mejoras obtenibles por la vía de reducir los gastos corrientes de las CCAA son modestas. Haciendo el supuesto —de cumplimiento muy deseable— de que las CCAA situadas por encima de la media de gasto lo recondujeran hasta situarse en dicha media, el consumo público podría ahorrar un 0,3% del PIB (con ajustes para Navarra, País Vasco, Cataluña, Extremadura y La Rioja), el gasto sanitario un 0,1% (con reducciones para Cataluña, País Vasco, Aragón, Murcia, Extremadura y Navarra), y el ajuste a la media del empleo público podría aportar un 0,2%. En total, 6 décimas del PIB, muy deseables pero que aún seguirían exigiendo un esfuerzo de reducción del déficit primario del orden del 2,7% del PIB.

Respecto a la Seguridad Social, el problema básico es que los ingresos se han mantenido prácticamente estables desde 2002 y el gasto ha aumentado un 2% anual debido, fundamentalmente, al comportamiento de las pensiones (número de pensionistas y evolución de la pensión media). Pero una parte muy significativa del incumplimiento sistemático de los presupuestos proyectados de la SS proviene de la tendencia a sobrevalorar el aumento de ingresos. Por ejemplo, en los Presupuestos para 2015 se supuso que los ingresos de la SS crecerían por encima del 6% y, como era de esperar, se recaudaron 10.000 millones menos de lo previsto. No digamos las previsiones de aumento para 2016 cifradas por el Gobierno en el 16% y que la AIReF calcula no crecerán más del 3%.

Pero aparte malas técnicas de presupuestación, el hecho incontrovertible es que la SS arroja un déficit del orden de los 15.000 millones anuales y que el Fondo de Reserva de las pensiones que a comienzos de 2012 superaba los 66.000 millones, se encuentra ahora ligeramente por encima de los 32.000, con el efecto adicional de reducir en dos décimas de PIB sus ingresos financieros.

La reforma de las pensiones de 2012 fue en la dirección adecuada, pero sus resultados no han sido los deseados porque la garantía de revalorización del 0,25%, que habría supuesto un ahorro apreciable si, como se preveía, la inflación se hubiera situado en las cercanías del 2% anual, ha terminado por implicar una mejora, aunque casi inapreciable, del poder adquisitivo de las pensiones.

No voy a entrar en una discusión técnica detallada de posibles modificaciones de los parámetros del sistema de pensiones contributivas, pero sí seña-

laré algunos aspectos del debate sobre las mismas que dificultan la búsqueda de una solución factible. Y me referiré solo a las pensiones contributivas, porque las no contributivas constituyen un instrumento de lucha contra la pobreza que depende de criterios políticos y son financiadas mediante impuestos.

Un primer debate sesgado e inútil es el de si debe o no sustituirse el sistema de pensiones contributivas público de reparto por un sistema privado de capitalización. Esto no sería beneficioso (en términos técnicos un sistema óptimo de pensiones no tiene un componente público obligatorio nulo) pero, además, es imposible porque la conversión de las cotizaciones acumuladas en fondos implicaría más que duplicar el volumen de deuda pública. Esto no implica que no deban incentivarse los planes complementarios privados siempre que los incentivos beneficien a los partícipes y no a los aseguradores, que ya obtendrían el beneficio del mayor gasto en planes de pensiones.

Una segunda posición también errónea es defender que si bien las pensiones privadas tienen el riesgo de cambios en el valor de los activos financieros en que se invierten las aportaciones —como han podido comprobar los estadounidenses que en la crisis han visto como necesitan trabajar por media tres años más para poder alcanzar la pensión prevista— el sistema público de pensiones no presenta riesgos. Como es obvio, un sistema de reparto financieramente sostenible puede pagar unas pensiones que dependen de cómo evolucione la demografía y el binomio productividad-empleo. El envejecimiento de la población, la reducción del empleo y un comportamiento poco dinámico de la productividad y los salarios implican que la cuantía de las pensiones sostenible es menor.

Por lo tanto, defender que un sistema público de reparto puede tener una prestación fija e inamovible desde el inicio del periodo de cotización, equivale a sostener que si demografía y productividad evolucionan como es previsible habrá que financiar una parte creciente de las pensiones supuestamente contributivas con impuestos, es decir, que se producirán cada vez mayores transferencias de jóvenes a viejos. A esto apunta la reciente disposición de los PGE de 2016 que permite financiar pensiones con fondos distintos a las cotizaciones.

Todo lo dicho hasta aquí es simple aritmética contable: la tasa de rendimiento interno de un sistema de reparto no deficitario no puede superar la suma de las tasas de crecimiento del empleo y los salarios reales. La tasa de rendimiento exigida ahora en España es del orden del 4% y con una población decreciente haría falta un crecimiento de los salarios reales —y por tanto de la productividad— inalcanzable.

Previsiones razonables sobre la evolución de la demografía y la productividad en España apuntan a que el sistema actual exigirá en 2050 dedicar

un 6% adicional del PIB —es decir, 60.000 millones de euros adicionales— al pago de las pensiones supuestamente contributivas. No existe criterio de equidad o justicia intergeneracionales que permita sostener que esto es deseable.

En consecuencia, es necesario mantener un sistema básico universal de pensiones públicas, pero hay que profundizar en las líneas de la reforma de 2012 con la idea de implantar un sistema de cuentas nocionales que informaran periódicamente a los cotizantes de la evolución de la pensión que percibirán del sistema. Y es muy razonable pensar que convendría revisar del sistema, también supuestamente contributivo, de las pensiones de viudedad y orfandad en España que suponen un gasto de 15.000 millones de euros anuales.

[En este ambiente haré un comentario sobre el tratamiento de derechos de autor e ingresos derivados de la actividad docente o investigadora de los jubilados. La incompatibilidad de la pensión con un trabajo que implique cotizar a la SS es razonable. Pero la limitación de otros ingresos por encima del salario mínimo es absurda. Por una parte, desincentiva el trabajo intelectual, creador e investigador de jubilados con un alto potencial. Por otra parte, si el sistema es contributivo implica una confiscación de las cuotas pagadas a lo largo de la vida activa. Además supone un tratamiento discriminatorio respecto a las rentas de capital, por alquileres y de la propiedad, puesto que cualquier nivel de estas últimas es compatible con la percepción de la pensión. Por último, su propio diseño numérico es absurdo al producirse un salto cuando se pasa, por ejemplo, de obtener ingresos adicionales de 9.000 a 10.000 euros anuales. Espero que este disparate se corrija en breve].

Pasando al tema de los ingresos públicos, de nuevo existen algunos mantras que dificultan la discusión técnica del tema, otra cosa es la propaganda o las creencias sin base empírica. El primero, que es seguro que una reducción de impuestos dará lugar a una mayor recaudación porque favorecerá un crecimiento del PIB que más que compensará la caída de los tipos impositivos: la famosa curva de Laffer. Dicha curva nunca ha sido probada empíricamente con métodos de estimación robustos e incluso para demostrar su posibilidad analítica hay que formular modelos que requieren supuestos heroicos sobre los valores de los parámetros relevantes.

Una segunda afirmación cuando menos dudosa es que el multiplicador del gasto público es significativamente menor que la unidad, por lo que, siempre que sea conveniente y políticamente factible, es beneficioso derivar gasto público hacia el sector privado. Las estimaciones de los multiplicadores realizadas en las dos últimas décadas proporcionaban en su mayoría valores en el intervalo 0,4-0,6. Recientemente el FMI ha hecho una revisión de estas estimaciones y ha concluido que presentaban en su mayoría sesgos a la baja y que las nuevas estimaciones sitúan el multiplicador del gasto público en la

zona de 1,4. Los economistas deberíamos tener presente que no existen políticas económicas válidas para cualquier país y momento más allá del cumplimiento de las identidades y la aritmética contable.

La última afirmación, esta simplemente falsa, es que el nivel de impuestos en España es muy elevado. Tomando de nuevo el bloque de la UE(28), en 2014 la media de ingresos públicos era del 45% del PIB y en España del 38%. Si la comparación se hace sobre impuestos más cuotas pagadas a la Seguridad Social, los resultados son similares: la media de la UE(28) se sitúa en el 40% y España en el 34%. No creo necesario seguir cansándoles con cifras: recaudamos 6-7 pp menos del PIB que nuestros socios comunitarios.

Por otra parte, conviene tener presente que la única reforma fiscal integral que se ha hecho en España en democracia ha sido la del primer Gobierno de la UCD en que se racionalizaron tanto la imposición directa con un verdadero impuesto sobre la renta (frente a la imposición de producto anterior cuya estructura básica databa de ¡Raimundo Fernández Villaverde!) y la indirecta con el IVA. Desde entonces solo ha habido retoques de tipos, tramos, módulos y, sobre todo, exenciones, bonificaciones e incentivos diseñados para beneficiar a unos u otros grupos. No puede parecer extraño que tenga sentido plantearse, cuarenta años después, una reforma algo más ambiciosa.

Pero, además de tener un sistema fiscal insuficiente, su dinámica cíclica deja mucho que desear: en el primer cuatrienio de la crisis (2007-2011) la recaudación media de la UE(28) se redujo en un 0,5% del PIB mientras que en España la caída fue del 5,4%. En consecuencia, un sistema insuficiente y demasiado sensible al ciclo.

Una cuestión previa antes de entrar en el diseño concreto de las figuras impositivas es la del componente redistribuidor que se considera debe tener un sistema impositivo. Desde la II posguerra mundial hasta la década iniciada en 1980 la mayoría de los sistemas impositivos de los países avanzados eran fuertemente progresivos. Los trabajos sobre imposición óptima y, sintetizados recientemente en el excelente Informe Mirrlees, apuntan a que la carga básica redistributiva del sector público es más eficiente que recaiga sobre los gastos que sobre los ingresos. No es difícil argumentar el por qué de esta posición. Todos los impuestos (salvo los de tanto alzado que son impracticables), implican una pérdida de eficiencia: los indirectos porque alteran los precios relativos y los directos porque afectan a los incentivos de los agentes económicos. Esto apunta a la tendencia hacia tipos indirectos iguales sobre los bienes (es decir, un IVA con las mínimas exenciones posibles) y a impuestos sobre la renta y riqueza razonablemente progresivos. Y también a revisar la dualidad entre rentas de trabajo y de capital, aunque esto requeriría un acuerdo internacional amplio para evitar el arbitraje fiscal.

¿Cuáles podrían ser las líneas maestras de un sistema fiscal suficiente y flexible? En el caso español, aparte la lucha contra el fraude, dos líneas parecen las fundamentales: ampliar las bases fiscales y alinear los tipos impositivos con los de la UE.

Ampliar las bases en el caso español pasa fundamentalmente por reducir significativamente las desgravaciones, deducciones y exenciones fiscales que han conducido a un resultado paradójico: siendo los tipos marginales españoles mayores que los de la media de la UE, los tipos efectivos son muy inferiores y esto es lo que provoca la pérdida de recaudación potencial.

En el año 2014, estas partidas supusieron el 21% de la recaudación del IRPF, el 14% del Impuestos de Sociedades (IS) y el 30% del IVA, alcanzando los 35.000 millones de euros de menor recaudación —el 3,6% del PIB. En los Presupuestos de 2016 la suma total de estas partidas alcanza los 51.000 millones de euros, el 5% del PIB. Muchas de estas ayudas no tienen justificación técnica o de equidad alguna y mas bien son favores políticos a grupos de electores que, con frecuencia, se han ido acumulando con el paso del tiempo.

Empezando por el IVA, España recauda un 2% menos del PIB que sus socios comunitarios: el tipo general es del 21%, pero el tipo medio solo llega al 14,5%. La razón es que de la cesta media de consumo solo la mitad está gravada al 21%, la cuarta parte al 10% y la restante cuarta parte al 4%. Una primera posibilidad sería elevar el tipo general al 23%, aprovechando la estabilidad de los precios. La segunda vía otra pasa por revisar los gravámenes reducidos del 10 y 4% que suponen una minoración de ingresos potenciales del orden de los 20.000 millones de euros anuales. Por citar las exenciones más controvertidas, cabe mencionar las que afectan a sanidad y educación y muchos de los bienes gravados al tipo reducido del 10% entre las que se encuentran algunas tan curiosas como los bienes utilizados en actividades agrícolas, los productos de alimentación humana o animal de uso habitual, la rehabilitación de vivienda o, aunque parezca increíble, los armarios (!) de todo tipo suministrados por contratos formalizados directamente con el promotor de una construcción. Este último es uno de los ejemplos anecdóticos de la disparatada fiscalidad aplicada a la construcción y la vivienda.

El conjunto de la imposición que afecta a la vivienda debería ser neutral entre propiedad y alquiler, entre la decisión de invertir en vivienda frente a hacerlo en otros activos y entre la de consumir vivienda frente a otros bienes. Por tanto los rendimientos de alquiler deberían tributar al tipo del ahorro (y no al marginal de la renta) ya que se trata del rendimiento de un activo, y el IVA de las viviendas que no sean la principal debería ser el 21% normal.

Para terminar con el IVA, discutiré una propuesta que se repite con frecuencia y que incluso está defendida en el informe de la comisión de exper-

tos del 2014: la reducción de cotizaciones a la SS compensada con aumentos del IVA con el argumento de que ello generaría empleo. Me parece una opción poco recomendable por varios motivos. El primero, que no sabemos con precisión en qué medida las cotizaciones —y en general la cuña fiscal— se trasladan a los salarios, por lo que ignoramos sus efectos sobre el empleo, aunque un reciente estudio de González-Páramo y Melguizo indica que existe evidencia de que la traslación a largo plazo de la carga fiscal a los salarios es del orden del 90% en los países nórdicos y del 60% en la Europa continental y las economías anglosajonas. Además, la devaluación interna salarial ha situado ya los costes laborales y su dinámica en una zona en que no parece razonable que se traten de obtener ganancias adicionales de competitividad con su reducción. Por otra parte, la situación financiera de la SS, la responsable principal del mal comportamiento presupuestario, no recomienda la reducción de su fuente principal de ingresos. Por último, esta medida iría en la dirección de reducir el componente contributivo del sistema, generando redistribuciones intergeneracionales injustificables aún mayores.

El segundo impuesto que debe ser objeto de una revisión en profundidad es el IS, posiblemente el de diseño más deficiente de nuestro sistema fiscal.

El tipo nominal del IS ha sido recientemente rebajado del 30 al 25% con lo que se encuentra en el rango de los tipos de países avanzados (27% alemán, 26% estadounidense) y ello no tiene por qué afectar a la recaudación dado que el tipo medio efectivo sobre resultados contables es ¡el 12%! , menos de la mitad del nominal y que un tercio de los declarantes con base negativa no presentan pérdidas contables.

El problema radica en la maraña de deducciones, bonificaciones y beneficios fiscales y la existencia de numerosos regímenes tributarios especiales. Su drástica reducción no solo mejoraría la neutralidad del impuesto, sino que evitaría la toma de decisiones empresariales basadas fundamentalmente en la existencia de incentivos fiscales.

Por ejemplo las deducciones por I+D+i, por inversión de beneficios y medioambiental y por creación de empleo, deberían suprimirse porque no cumplen su finalidad y generan distorsiones. Las deducciones por I+D+i aparentan favorecer algo tan importante como la mejora en innovación, pero no es así porque el ser automáticas no cumplen el principio de complementariedad por lo que suponen un gasto innecesario. Las deducciones por creación de empleo existe evidencia clara de que no conducen a contratar más trabajadores de los que, en cualquier caso, contrataría la empresa. También sería razonable eliminar el régimen especial para las empresas de tamaño reducido porque suponen un desincentivo a su crecimiento. Y reducir el porcentaje de deducción del inmovilizado intangible y de los fondos de comercio, así como suprimir la libertad de amortización y la amortización acelerada. Y eliminar los

módulos y sustituirlos por el método directo de estimación simplificada para actividades de escaso volumen de negocio. Por otra parte, el IS genera un sesgo que favorece la financiación mediante endeudamiento frente a la emisión de capital, algo contrario a la sostenibilidad a largo plazo y que genera una mayor inestabilidad financiera. Por último, sería conveniente revisar las deducciones practicadas por las CCAA que distorsionan la unidad de mercado y constituyen un ejemplo de arbitraje fiscal.

Para terminar este apresurado recorrido, unas palabras sobre la tributación de la renta y la riqueza. Existe un amplio consenso entre expertos en que es preferible tener un IRPF con pocos tramos y que el marginal máximo no llegue al 50%. Lo cierto es que tengo algunas dudas sobre el tema. El número reducido de tramos se defiende porque hace el impuesto más sencillo. Esto era así cuando la declaración quedaba en manos exclusivas del contribuyente, pero dado que ahora el borrador de declaración lo elabora la Administración tributaria, la complejidad del impuesto es mínima. Respecto a un límite bajo del marginal máximo, se trata de una decisión política porque el desincentivo a trabajar de los perceptores de rentas muy elevadas es modesto y afecta a un colectivo reducido. El único argumento que sí me parece plausible es la conveniencia de acercar nuestro IRPF a los de nuestros socios europeos, aunque entre estos la diversidad es elevada.

No obstante, la progresividad que se desee del impuesto puede lograrse combinando tramos, tipos y mínimo exento e, insisto, es una decisión política porque afecta más a la distribución que a la eficiencia económica.

Lo que sí parece conveniente es resolver de una vez por todas el tema del tratamiento fiscal del patrimonio, es decir, de la riqueza y no de la renta. Dado el mantenimiento de la dualidad fiscal entre rentas de trabajo y capital que es, obviamente, un factor regresivo, esto podría compensarse con un gravamen que no fuera el tradicional impuesto sobre la cuantía del patrimonio —que, además, se sabe tiene muy poca eficacia recaudatoria— y que consistiera en la imputación de un rendimiento muy conservador sobre el patrimonio para integrarlo en la base del IRPF.

Un último y breve comentario sobre posibles nuevos impuestos que graven actividades económicas hasta ahora exentas de gravamen o que generen efectos externos negativos, entre los que dos categorías son las candidatas principales: las transacciones financieras y los impuestos verdes.

Se ha escrito mucho sobre la tasa Tobin y su justificación es clara desde varios puntos de vista. Hace dos décadas los activos financieros existentes representaban el 70% del PIB mundial y hoy día el 350%. Es obvio que existe un exceso de activos financieros cuya única finalidad es o bien evadir los

requerimientos de capital de las instituciones financieras o la mera especulación pero que no generan valor añadido real alguno. Piénsese en la negociación de alta frecuencia (conocida como HFT por su sigla inglesa) en que activos por un valor de cientos de millones son ofrecidos durante menos de un segundo y que han conducido a que, pese a que las órdenes se dan en tiempo real y se transmiten a velocidad internet, sea más caro alquilar un local que se encuentra un kilómetro más cerca de la bolsa porque las ganancias dependen de milisegundos. No solo no mejoran la financiación de la economía real, sino que aumentan la inestabilidad financiera. Pero no todas las transacciones financieras deberían gravarse y, sobre todo, esta iniciativa tendría que ser adoptada a escala mundial o, al menos, de un área económica significativa.

Respecto a los impuestos verdes, de nuevo es crucial el tema de la cooperación internacional pero mientras esta no se produzca, cabría la posibilidad de una cierta mejora en el diseño del impuesto especial sobre hidrocarburos, distinguiendo entre dos componentes: un impuesto sobre la energía y otro sobre las emisiones de dióxido de carbono.

En suma, asegurar el proceso de consolidación presupuestaria es un objetivo imprescindible para la economía española y, además, urgente si se tiene en cuenta el sistemático incumplimiento de nuestros compromisos presupuestarios con Bruselas y las expectativas poco esperanzadoras sobre la economía mundial y la evolución de los tipos de interés. Dada la magnitud del problema no creo que basten retoques técnicos o paramétricos de algunas partidas de gasto y ciertas figuras impositivas. Es el momento de una reforma fiscal que logre un sistema lo más neutral posible por razones de eficacia, suficiente a lo largo del ciclo y menos sensible al mismo y esto pasa por acercar nuestros tipos a los europeos y ampliar las bases gravables. Y por el lado de los gastos, entre otras cosas, diseñar un sistema de pensiones contributivas que no arroje déficits sistemáticos y crecientes.

