



GRUPO PARLAMENTARIO CONFEDERAL
UNIDOS  **PODEMOS**
EN COMÚ **PODEMIEN** **MAREA**

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2017 UNA PROPUESTA ALTERNATIVA



PODEMOS.

EN
COMÚ
PODEM



equo

Índice

Otra política económica es posible	3
Reducir el déficit social	7
Transformar y modernizar el crecimiento económico	9
Crear empleo de calidad	11
Impulsar una reforma fiscal progresiva	13
Una propuesta alternativa para los PGE.	15
Cambios en las políticas de gasto: reducir el déficit social y transformar el crecimiento.	20
Recaudar con más eficacia para cambiar la política económica	28

Presupuestos Generales del Estado 2017

Una propuesta alternativa

Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea

El Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea ha registrado una enmienda a la totalidad en la que pide al Gobierno la devolución del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2017. Hay motivos de sobra para exigir la retirada de este proyecto y, sobre todo, existen alternativas presupuestarias mejores para nuestro país y para la mayoría social.

Otra política económica es posible

España aún no ha recuperado los niveles de PIB per cápita existentes en 2007 medido a precios constantes, tenemos 2,3 millones de empleos menos que antes de la crisis y el 28% de las personas vive ahora en riesgo de pobreza o exclusión social. Esta década perdida responde en buena medida a los recortes fiscales que se han aplicado durante los últimos años, y que el actual proyecto de PGE consolida y da por buenos.

El Gobierno del Partido Popular insiste en aplicar una política económica –nítidamente recogida en sus PGE– que presenta claros límites para abordar los grandes retos económicos y sociales que tiene el país. Es más, el proyecto de PGE del Gobierno resulta contraproducente para abordar dichos desafíos, puesto que con estos presupuestos el Gobierno sigue cargando los ajustes macroeconómicos sobre las espaldas de la mayoría social, deja atrás a un tercio de los ciudadanos y dificulta el cambio de modelo económico. Profundizar la democracia en nuestro país significa no dejar a nadie atrás.

Por esta razón, en este documento, además de señalar las principales debilidades y carencias de la política presupuestaria del Gobierno, presentamos las líneas principales de una alternativa a los PGE. Esta alternativa presupuestaria es, en nuestra opinión, la que debería desarrollarse para resolver los verdaderos problemas económicos y sociales de nuestro país.

Nuestra alternativa se basa en unas prioridades de política económica muy diferentes a las que tiene el proyecto del Partido Popular. Por un lado, los PGE presentados por el Gobierno vuelven a priorizar

una drástica reducción del déficit público, a un ritmo innecesariamente alto (del 4,3% al 3,1% del PIB). Este ritmo es incompatible con los objetivos de las políticas públicas que deberían centrar nuestro esfuerzo: cerrar la fractura social, transformar nuestro modelo de crecimiento y potenciar el empleo de calidad.

Por otro lado, se vuelve a insistir en que esa reducción del déficit se debe lograr mediante la consolidación de los recortes en el gasto público, a la vez que se renuncia a poner en marcha una reforma fiscal que le pida más a quien más tiene, y que resuelva el problema de la insuficiencia de ingresos que nos aleja de los países de nuestro entorno.

Los PGE presentados para 2017 suponen un recorte en el gasto de cinco mil millones de euros respecto a lo que se presupuestó para 2016, y consolidan los recortes que de forma tácita, mediante los acuerdos de no disposición, aprobó el Gobierno durante el año pasado. De hecho, estos presupuestos vienen a normalizar los recortes que se han producido desde 2010 en los servicios públicos fundamentales, con lo que se consolida una pérdida de derechos que en su momento se presentó como algo «transitorio» derivado de una situación excepcional. En el gráfico 1 podemos comprobar cómo el límite de gasto no financiero es hoy 60.000 millones de euros inferior al de 2010; además, se ha reducido en los últimos tres años.

Gráfico 1: Techo de gasto de la Administración Central (millones de euros)



Estos presupuestos no revierten los recortes y seguirán alejándonos –un año más– de los países más avanzados de nuestro entorno. En 2016, el gasto público total en proporción al PIB fue en España 5 puntos más bajo que la media de la eurozona. Pero esta ratio volverá a reducirse en 2017, porque, con un crecimiento nominal estimado del 4%, el Gobierno presenta un presupuesto donde el gasto se congela. En vez de converger con Europa, la política presupuestaria del Partido Popular nos aleja cada vez más.

Desde el punto de vista de los ingresos, la renuncia a abordar con decisión la reforma fiscal que necesita urgentemente España para asegurar la financiación de las políticas públicas hace que el incremento de los ingresos sea únicamente el que se deriva del propio crecimiento nominal de la economía. Nuevamente, esto nos impide converger con Europa, ya que los ingresos fiscales totales en relación con el PIB están en nuestro país 8 puntos por debajo de la media de la eurozona.

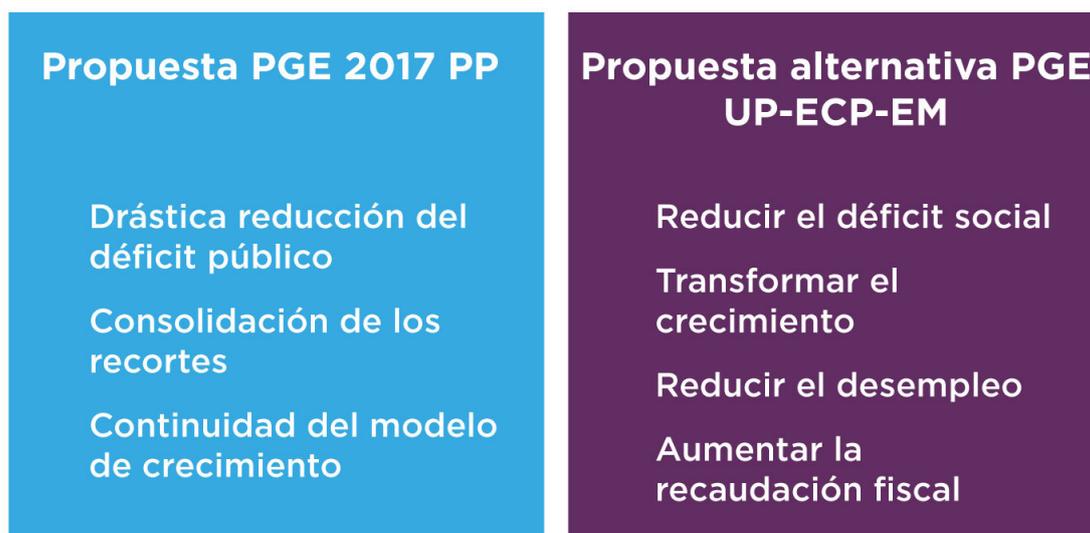
La urgencia de una reforma fiscal no solo se justifica por estas diferencias estructurales en las ratios de ingresos y gastos con la media europea, sino por la propia evolución reciente de los ingresos públicos y su relación con el crecimiento de la actividad económica. Las reformas regresivas aprobadas por el Partido Popular en 2015 –que entre ese año y 2016 han supuesto una pérdida de 12.300 millones de euros para las arcas públicas–, junto con los cambios en la distribución de la renta –mayor desigualdad y devaluación salarial–, han erosionado la recaudación de impuestos fundamentales como el IRPF y el impuesto de sociedades. Por ello, los ingresos públicos están creciendo sustancialmente por debajo de lo que deberían hacerlo como consecuencia del crecimiento del PIB.

Esto es especialmente grave en el caso del impuesto de sociedades, como muestra la necesidad que tuvo el Gobierno de reinstaurar a finales de 2016 los pagos a cuenta que previamente había eliminado. Sin embargo, esta medida solo ha aplazado, pero no ha resuelto, el verdadero problema de este impuesto, que se ha agravado por la política tributaria del Partido Popular: a pesar de que los beneficios empresariales se recuperan y el resultado neto contable de las empresas se encuentra ya en niveles de 2007, la recaudación del impuesto de sociedades es mucho más baja (aproximadamente 20.000 millones de euros inferior a la de antes de la crisis).

Esta debilidad de los ingresos públicos –que se da incluso en un momento de recuperación del crecimiento económico– junto a la decisión política de priorizar la reducción del déficit sobre otros objetivos, hacen que los PGE presentados por el Gobierno no atiendan a las verdaderas prioridades de política económica que tiene España.

La alternativa presupuestaria que aquí presentamos, sin embargo, se configura a partir de prioridades diferentes a las del Gobierno y, desde nuestro punto de vista, representa mejor los intereses de la mayoría social del país. Mientras que las prioridades del Gobierno están centradas exclusivamente en la consolidación fiscal, el control presupuestario y la drástica reducción del déficit público, las nuestras pueden resumirse en cuatro grandes ejes (figura 1): reducir el déficit social, transformar y modernizar el crecimiento económico, crear empleo de calidad y abordar medidas estructurales que incrementen la recaudación fiscal.

Figura 1: Prioridades de los PGE del Gobierno frente a prioridades de la propuesta alternativa



Nuestra alternativa a los PGE 2017 del Gobierno se basa en la necesidad de incrementar el gasto público para poder reducir el déficit social de nuestro país y transformar el modelo de crecimiento. Dado que este mayor gasto se acompaña, además, de los primeros pasos hacia una reforma tributaria, pues sube los impuestos de forma progresiva, la propuesta es compatible con una reducción del déficit público (si bien mucho más paulatina que la prevista por el Gobierno). El objetivo de reducir el déficit público pasa a ser un objetivo secundario en nuestra propuesta, si bien este no se incrementa.

Analicemos a continuación las prioridades de nuestra propuesta.

Reducir el déficit social

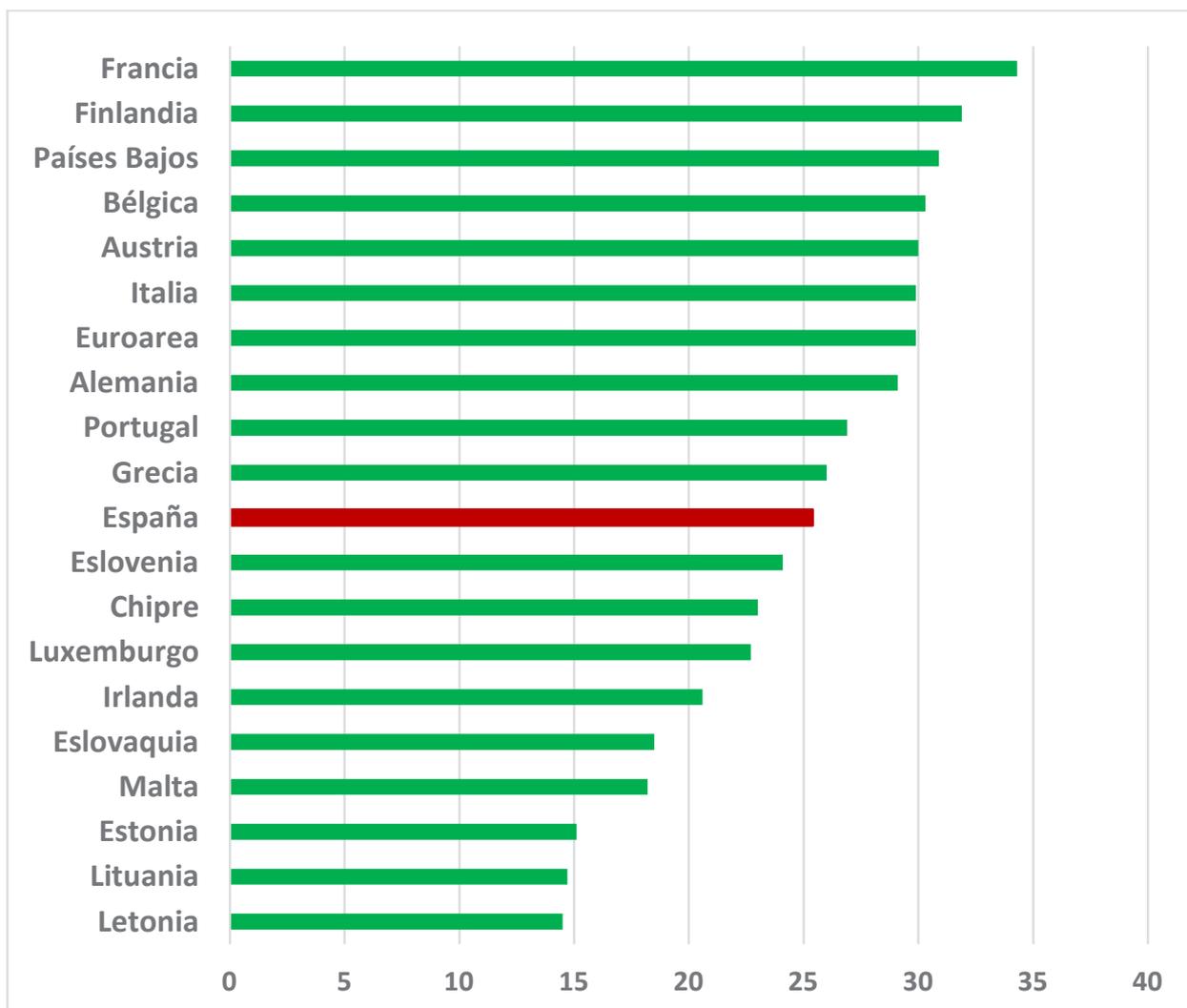
España es uno de los países europeos donde más han aumentado las desigualdades desde el inicio de la crisis, hasta situarse entre los niveles más elevados de inequidad, pobreza y exclusión social de la Unión Europea (UE). Mientras que el índice de Gini se ha mantenido estable en los países de la eurozona, en un valor en torno a 30, en España ha pasado de 31,9 en 2007 al 34,6 en 2015, uno de los valores más elevados de nuestro entorno. Además, España es uno de los países de la UE donde la desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre es de las más elevadas, y no deja de crecer.

El Gobierno se empeña en señalar una y otra vez al desempleo como el único determinante de la desigualdad en nuestro país, pero no es así. Las recientes reformas laborales y la devaluación de los salarios han conllevado que la pobreza y la exclusión social no se concentren exclusivamente en la población desempleada. Hoy, tener un trabajo en España ya no es condición suficiente para escapar de la pobreza, pues casi el 15% de los trabajadores en nuestro país está en dicha situación. Así, a pesar del empleo creado en 2015 y 2016, las tasas de pobreza y exclusión apenas se han reducido, como consecuencia de la fuerte precariedad y la mala calidad del empleo.

Del mismo modo, la erosión del Estado de bienestar derivada de las políticas de recortes de los años pasados explica también esta situación. Se necesitan, por tanto, políticas específicamente dirigidas a reducir las desigualdades y a erradicar la pobreza y la exclusión social. Se necesitan medidas dirigidas a mejorar la situación de los más perjudicados, una potente labor redistributiva impulsada por el sector público (por la vía de los ingresos y los gastos) y una recuperación del crecimiento de los salarios. Estas políticas, además, deben diseñarse de forma que sean herramientas eficaces para luchar contra las desigualdades entre mujeres y hombres.

España mantiene un déficit social con los países más avanzados de nuestro entorno que resulta prioritario corregir. En el gráfico 2 podemos observar cómo España, de acuerdo con los datos más recientes de Eurostat, mantiene un déficit estructural con la eurozona en protección social cercano al 5% del PIB. Desde nuestro punto de vista, resulta más importante corregir el déficit social de nuestro país que reducir el déficit público, tal y como pide Bruselas.

Gráfico 2: Gasto en protección social (% PIB, 2014)



Fuente: Eurostat

Además, cerrar el déficit social que tiene nuestro país exige dar un paso adelante para atajar la discriminación de las mujeres. Esto es clave, pues impulsar la igualdad supone no solo trabajar en pro de la justicia social, sino aprovechar también el potencial productivo y creativo de nuestra sociedad. Profundizar en la conciliación laboral y dar los primeros pasos para cambiar nuestro modelo social, hasta lograr la corresponsabilidad en las tareas de cuidados, exige desarrollar el cuarto pilar del Estado de bienestar (sistema de dependencia y servicios de ayuda a las familias), así como profundizar en algunos aspectos de los restantes pilares (la educación de 0 a 3 años, por ejemplo).

La implementación de unos presupuestos como los que aquí se presentan contribuiría al objetivo de reducir rápidamente las desigualdades en nuestro país y corregir con ello el déficit social por las siguientes vías:

- Implementación de la primera fase del Plan de Renta Garantizada, focalizado en aquellos hogares vulnerables situados por debajo del umbral de la pobreza que tengan hijos e hijas a cargo. Este plan de lucha contra la pobreza iría ampliándose posteriormente hasta alcanzar a la totalidad de personas que se encuentren en situación de pobreza.
- Plan Integral de Igualdad, que abarcaría diferentes dimensiones para corregir las desigualdades entre mujeres y hombres: reforma del sistema de permisos por nacimiento o adopción, garantía del nivel mínimo de protección a la dependencia y medidas urgentes contra la violencia machista.
- Reversión de los recortes en el gasto social que se han aplicado en años anteriores, particularmente en las áreas de sanidad, educación, vivienda social, y cultura y deporte.
- Aumento del gasto en prestaciones de la Seguridad Social, para cubrir la actualización de las pensiones contributivas de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC), un aumento de las pensiones no contributivas, y la actualización del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) y del incremento de la prestación no contributiva al desempleo. Asimismo, se implantaría una prestación por hijo o hija a cargo.

Transformar y modernizar el crecimiento económico

Uno de los principales desafíos de nuestra economía reside en ser capaces de transformar nuestro modelo de crecimiento. Actualmente, volvemos a crecer, pero el Gobierno, sin embargo, no está aprovechando los favorables vientos de cola que llegan desde el exterior para intentar resolver los problemas tradicionales de nuestro modelo productivo. A pesar de la retórica de las reformas económicas, nuestro modelo de crecimiento mantiene graves problemas estructurales.

En lo fundamental, los sectores que tiran de la economía siguen sin estar situados en los tramos de mayor valor añadido, ni existe política industrial alguna que apunte a un cambio en este sentido. La inversión en I + D con relación al PIB sigue siendo la mitad de la que dedican, de media, los países de la zona euro. El grueso del empleo es de bajos salarios y se crea en pequeñas empresas, o incluso microempresas, y abunda la temporalidad injustificada en multitud de sectores económicos, incluso en los no estacionales.

Nuestro país mantiene prácticamente intacta su tradicional dependencia importadora en bienes fundamentales para la continuidad del crecimiento (particularmente bienes de capital y energía), por lo que empezamos ya hoy a observar nuevamente un déficit en la balanza de pagos, y la necesidad de acudir al endeudamiento externo para sostener dicha posición.

Y, más grave aún que todo lo anterior, hay una ausencia total de planes para impulsar la sostenibilidad y la rápida reducción de emisiones en nuestro tejido productivo.

Por todo ello, las políticas de progreso para los próximos años no pueden consistir únicamente en apuntalar nuestro patrón de crecimiento, ya que el aumento del PIB, por sí solo, no es capaz de solucionar los graves déficits sociales, productivos y medioambientales que tiene nuestro país.

El mayor protagonismo de los sectores con alto contenido tecnológico y la progresiva reducción de emisiones de CO₂ no se producirán de forma espontánea, gracias a la «mano invisible» del mercado. Bien al contrario: estos logros requieren de una política industrial activa. Transformar el crecimiento y hacerlo más eficiente y sostenible exige avanzar, al menos, en las siguientes vías:

- Un Plan Nacional de Transición Energética que impulse un nuevo patrón energético y reduzca el peso de aquellos sectores insostenibles y con mayor emisión de CO₂. La transición energética es un vector clave en la transformación del crecimiento: permitiría disminuir la factura importadora y con ello el desequilibrio externo, facilitaría la reabsorción del desempleo y reduciría significativamente las emisiones de CO₂. Es necesario adoptar planes de inversión a medio plazo orientados a promover, por un lado, la eficiencia energética (rehabilitación de los edificios, por ejemplo) y, por otro, las energías limpias y renovables.

- Una política enfocada a apoyar los clústeres industriales, con el objetivo de reforzar el peso de aquellos sectores con mayor contenido tecnológico, crecimiento de la productividad y capacidad exportadora.
- Un plan de empleo centrado en garantizar empleos a quienes se encuentren en situación de desempleo de larga duración.
- Una política de innovación y desarrollo que rescate a la ciencia de los recortes sufridos en los años anteriores.
- Un plan en infraestructuras que recupere parte de la inversión pública perdida en los años anteriores y reoriente dicha inversión hacia el fomento de nuevas infraestructuras centradas en fomentar la sostenibilidad del territorio.
- Una política de desarrollo del mundo rural basado en el apoyo a modelos de agricultura, ganadería y pesca sostenibles, en el equilibrio ecológico de los caudales y en la prevención y mitigación del cambio climático.

Crear empleo de calidad

Después de dos recesiones, los vientos de cola procedentes del exterior y la relajación del tono extremadamente recesivo de la política fiscal aplicada entre 2011 y 2013 han permitido a la economía española recuperar tasas de crecimiento positivas y dejar de destruir empleo. Sin embargo, no hay motivos para el triunfalismo:

- Aún queda por recuperar más del 60% del empleo perdido como consecuencia de la crisis, de las políticas económicas de austeridad y de la devaluación salarial.
- La calidad del empleo que se crea es muy insatisfactoria: vuelve a concentrarse en sectores de bajo valor añadido y escaso crecimiento de la productividad, y se caracteriza por elevados niveles de precariedad y bajos salarios. Como ya se ha dicho, el fenómeno de la «pobreza laboral» ha emergido con fuerza en nuestro país.
- Todas las previsiones, incluidas las que sustentan los PGE del Gobierno, coinciden en prever una reducción del ritmo de creci-

miento respecto al observado en 2015 y 2016. Esto empezará ya en 2017 y, sin un cambio en las políticas económicas, continuará de forma incluso más acusada en los ejercicios siguientes. Evidentemente, esto tendrá consecuencias negativas sobre el ritmo de creación de empleo, que se añadirán a lo dicho antes sobre su calidad.

Respecto a las perspectivas de crecimiento del PIB y del empleo, es importante destacar dos cuestiones. La primera es que, debido al elevado desempleo de la economía española (en 2016, el segundo más alto de toda la zona euro) la valoración sobre el crecimiento registrado por la economía no debe hacerse en relación con otros países, sino en relación con el ritmo que España necesita para integrar en el mercado de trabajo de forma urgente a la mayor parte posible de las personas que ahora no tienen un empleo. Por tanto, no podemos permitirnos reducir nuestro ritmo de crecimiento. Por el contrario, mientras el desempleo siga siendo tan elevado como ahora, las políticas económicas deben estar orientadas fundamentalmente a mantener o incrementar el dinamismo de la actividad económica.

La segunda cuestión es que, precisamente, una de las explicaciones de la desaceleración del crecimiento que va a experimentar la economía española es la menor contribución del sector público al PIB (el consumo público creció un 2% en 2015, pero bajó hasta el 0,8% en 2016 y se espera que se mantenga en tasas similares, muy por debajo del crecimiento nominal de la economía). Es decir, una parte del deterioro de las perspectivas económicas está provocado por la propia política económica del Gobierno, y tiene que ver con el compromiso de reducir el déficit a un ritmo completamente innecesario y, como vemos, contraproducente.

Por ello, nuestra propuesta alternativa contribuirá al objetivo de la creación de empleo de calidad de la siguiente forma:

- Con una revisión de los objetivos de déficit para los próximos años, para adaptarlos de forma realista a las necesidades de crecimiento de la economía española. En concreto, el déficit que resultaría de nuestra propuesta para 2017 sería del 3,7% en vez del 3,1%. Esta cifra se concretaría en un cambio en los objetivos de todas las administraciones públicas, y no solo del Estado, como veremos más adelante.

- La combinación de aumentos de gastos e ingresos que proponemos tendría un efecto expansivo sobre la economía, pues aseguraría un crecimiento del 3,5% en 2017, frente al menor crecimiento previsto por el Gobierno para 2017 en relación con 2015 y 2016.
- Contrariamente al proyecto del Gobierno, la propuesta alternativa que presentamos aquí asegura la recuperación de la capacidad adquisitiva de los empleados públicos y de los pensionistas, lo que contribuiría a este efecto expansivo. Junto al cambio de la política presupuestaria, el abandono de la política de devaluación salarial en el conjunto de la economía debe ser un elemento imprescindible de la nueva política económica.
- Con medidas específicas, algunas asociadas al cambio en el modelo de crecimiento y otras derivadas de un plan de empleo directo para personas desempleadas de larga duración, para favorecer un cambio en la composición del empleo.

Impulsar una reforma fiscal progresiva

España necesita un nuevo modelo fiscal que asegure la suficiencia fiscal del Estado para corregir el déficit social existente y para disponer de recursos que faciliten la transformación del crecimiento económico. Este nuevo modelo fiscal debe reforzar, además, la progresividad del sistema tributario, notablemente erosionada durante las últimas décadas.

España no tiene un sector público demasiado grande, al contrario. Comparado con el resto de la UE15, el gasto por habitante en sanidad y educación es aproximadamente el 55% de la media, una diferencia mucho mayor que el PIB por habitante (en torno al 70%). Pero, para poder converger en servicios públicos, es necesario tener ingresos suficientes: el peso de los ingresos públicos en el PIB es 8 puntos más bajo en España que en estos países. El aumento de 3 puntos en la ratio ingresos públicos/PIB a lo largo de una legislatura es un objetivo ambicioso, pero realista. De ese objetivo partimos para concretar esta propuesta de alternativa presupuestaria.

Por el contrario, la política fiscal diseñada por el Gobierno del Partido Popular no contempla en los PGE 2017 ninguna medida para corregir la debilidad estructural de la recaudación tributaria en nuestro país; por ello, tampoco prevén revertir los recortes de años anteriores.

El aumento de ingresos que proponemos debe realizarse con un reparto justo de las cargas. El impuesto que soporta la progresividad del sistema es el IRPF, que es, de facto, un impuesto al trabajo asalariado y autónomo. Las rentas del ahorro (capital) se gravan con muy escasa progresividad, los impuestos al patrimonio y a las grandes fortunas han ido desapareciendo, y en el impuesto de sociedades las grandes empresas tributan por sus beneficios a un tipo menor que las pequeñas. Es necesario empezar a corregir esta situación.

Además, el fraude fiscal priva al Estado de un volumen importante de ingresos que podrían destinarse a servicios públicos y tiene un efecto regresivo: los sectores con menor renta son los que más se beneficiarían de este gasto, y el fraude se concentra en las rentas más altas.

Esta alternativa presupuestaria quiere sentar las bases para comenzar a corregir la insuficiencia de nuestro sistema tributario, a partir de las siguientes vías:

- Eliminación de los beneficios fiscales de carácter más regresivo, como, por ejemplo, los planes privados de pensiones en el IRPF, o algunas de las desgravaciones de los grandes grupos empresariales en el impuesto de sociedades.
- Incremento del gravamen sobre las rentas del capital en el IRPF. Estas rentas mantienen un gravamen inferior a las rentas del trabajo, que resulta doblemente regresivo, dado que los ingresos del ahorro suponen un porcentaje mayor de la renta familiar conforme esta es más elevada.
- Más progresividad en el IVA: bajaremos al 4% los bienes culturales y los de primera necesidad, y al 10% los suministros básicos. Compensaremos su efecto sobre la recaudación con el resto de medidas.
- Se crea un impuesto de solidaridad sobre los beneficios de la banca, y además se impulsa la aplicación inmediata a nivel nacional del impuesto de transacciones financieras.
- El objetivo de nuestra propuesta en materia de patrimonio es «recuperar» una tributación de la riqueza que se ha ido perdiendo estos años atrás. En particular, se aplica un impuesto de solidaridad a las grandes fortunas, y se elimina el régimen actual de las sicav.

Una propuesta alternativa para los PGE

Nuestra propuesta alternativa de política presupuestaria se resume en dos cambios fundamentales. En primer lugar, si el Gobierno del Partido Popular condiciona todas las decisiones a su prioridad de reducir el déficit público hasta un valor preestablecido, nosotros hacemos lo contrario. Primero hemos definido las prioridades reales que deben atenderse, y subordinamos a ellas el ritmo al que puede reducirse el déficit público. En segundo lugar, mientras que el Gobierno congela el gasto para reducir el déficit, con lo que consolida los recortes realizados desde 2010, nosotros partimos de que el verdadero problema fiscal de España se encuentra en un nivel de ingresos muy inferior a la media europea, y también a la cifra que, como mínimo, se necesita para garantizar unos servicios públicos de calidad.

Por esta razón, proponemos un aumento del gasto público, un conjunto de medidas para corregir progresivamente la insuficiencia de nuestro sistema fiscal, y una senda más lenta de reducción del déficit público.

El cuadro 1 recoge, para 2017, los cambios que se producirían, en relación con la propuesta del Partido Popular, en estas tres cifras (gastos, ingresos y déficit) para el conjunto de las administraciones públicas.

Cuadro 1: Modificación de las principales cifras fiscales del conjunto de las administraciones públicas respecto a los PGE del Partido Popular (% PIB):

	Escenario Partido Popular	Escenario UP-ECP-EM Alternativa presupuestaria
Ingresos públicos	38,2%	38,8%
Gasto público	41,3%	42,5%
Déficit público	-3,1%	-3,7%

Es necesario recuperar los servicios públicos y desarrollar políticas necesarias para transformar el modelo de crecimiento de la economía española. Hay que dotar presupuestariamente a algunas políticas estratégicas, como las orientadas a revertir los recortes en educación y sanidad, garantizar el poder adquisitivo de las pensiones, poner en marcha un programa de renta garantizada para combatir las situaciones de pobreza monetaria, o recuperar las inversiones públicas, en especial las relacionadas con la transición energética y la innovación. Esto es incompatible con mantener congelado el gasto público y seguir reduciendo su peso en el PIB, como propone el Partido Popular para 2017. Por el contrario, la propuesta que formulamos supondrá dotar con 19.500 millones de euros adicionales estas políticas públicas. Como consecuencia, el peso del gasto público en el PIB no se reduciría hasta el 41,3%, sino que se incrementaría hasta el 42,5%.

Al mismo tiempo, la adecuada financiación de las políticas públicas requiere resolver progresivamente la insuficiencia de recursos públicos: mantenemos el objetivo de subir los ingresos al menos un 3% del PIB durante toda la legislatura. Para el año 2017, y mientras se implementa una reforma fiscal integral, se adoptarían medidas en distintas figuras tributarias para conseguir que la recaudación aumentase en 7.525 millones de euros. Adicionalmente, el efecto expansivo que se derivaría del anterior aumento del gasto público permitiría recaudar otros 4.049 millones de euros, con lo que al final el aumento total de ingresos públicos ascendería a 11.574 millones de euros. Gracias a estas medidas, el peso de los ingresos públicos en el PIB en 2017 sería mayor: el 38,8% del PIB.

Este aumento previsto de los ingresos es inferior al aumento de los gastos, y la consecuencia es que el déficit público continuaría reduciéndose, aunque a un ritmo más lento de lo que se deriva del objetivo negociado por el Gobierno con las autoridades europeas para 2017. Es necesario llevar a cabo una renegociación de este objetivo para situarlo en una cifra que sea coherente con las verdaderas prioridades económicas y sociales de España. Nosotros estimamos que este nuevo objetivo debería situarse en el 3,7% del PIB, y que la menor reducción del déficit debería repartirse entre las distintas administraciones de acuerdo con el cuadro 2.

Cuadro 2: Variaciones de los objetivos de déficit público de las distintas administraciones públicas respecto a las propuestas del Partido Popular (% PIB)

Administración	Escenario Partido Popular	Escenario UP-ECP-EM Alternativa presupuestaria	Diferencia
Estado	-1,1	-1,6	+0,5
Seguridad Social	-1,4	-1,3	-0,1
Comunidades autónomas	-0,6	-0,75	+0,15
Corporaciones locales	0,0	0,05	+0,05
Total administraciones públicas	-3,1	-3,7	+0,6

El cuadro 3 detalla las modificaciones que se producirían en los gastos e ingresos de cada nivel de la administración en relación con las políticas aplicadas por el Partido Popular. Las cifras de aumento del gasto de las comunidades autónomas y las corporaciones locales se derivan del cambio en los objetivos de déficit (+0,2% del PIB) y de su participación en el aumento de los ingresos públicos, en la proporción que aparece en el cuadro 3. En total, 4.000 millones adicionales sobre las cifras previstas por el Partido Popular. Dada la naturaleza de la mayoría de gastos que realizan, esto permitiría comenzar a revertir los recortes efectuados hasta ahora en educación, sanidad y servicios sociales.

En cualquier caso, estas medidas deben complementarse con una reforma del sistema de financiación territorial que asegure la suficiencia y autonomía de las comunidades autónomas, tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos, y una reforma del sistema de financiación local que asegure la prestación de los servicios esenciales de su competencia y que derogue la actual «regla de gasto».

En este sentido, hay que destacar que nuestra alternativa presupuestaria refleja una verdadera apuesta por un nuevo municipalismo. Los entes locales han sido las administraciones públicas que más esfuerzo financiero han realizado en los últimos años por reducir el déficit y, simultáneamente, son los que más trabas han recibido para prestar servicios públicos, dadas las limitaciones impuestas por la tasa de reposición y la falta de asignación de recursos. Por ello, pensamos que dichos entes deben recuperar solvencia económica para prestar los servicios públicos más esenciales y de cercanía. Nuestra apuesta es por el municipalismo, por unos entes locales con recursos suficientes para brindar servicios de calidad. Para ello, y como punto de partida, se incrementarían sus recursos en 973 millones de euros, 468 millones por su participación en la mejora de los ingresos públicos y 505 millones de euros gracias al menor ritmo de reducción del déficit.

Cuadro 3: Variaciones de los gastos, ingresos y déficit público de las distintas administraciones públicas respecto a las propuestas del Partido Popular (millones de euros)

Administración	Gastos	Ingresos³	Déficit
Estado¹	11.546	4.449	6.565
Seguridad Social	3.954	5.627	-1.673
Comunidades autónomas	3.027	1.030	1.997
Corporaciones locales²	973	468	505
Total administraciones públicas¹	19.500	11.574	7.393

(1) El incremento neto del gasto sería 500 millones inferior, como consecuencia de la actuación de los estabilizadores automáticos al registrarse un mayor nivel de actividad económica. Esto se refleja ya en la cifra de aumento del déficit recogida en este cuadro.

(2) A la cifra de gasto de las corporaciones locales hay que añadir la gestión de los 1.225 correspondientes al plan de empleo para parados y paradas de larga duración. Aunque aparecen en los PGE, serán gestionados por los municipios.

(3) Este incremento de ingresos se deriva tanto de las medidas adoptadas por las autoridades para mejorar la recaudación como del mayor crecimiento económico.

Esta política presupuestaria tendría un efecto expansivo para el conjunto de la economía, derivado del aumento del gasto público y del hecho de que su efecto multiplicador es mayor que el que se corresponde al aumento de los ingresos. Esto permitiría garantizar una tasa de crecimiento del PIB del 3,5% en 2017, frente a la reducción hasta el 2,5% prevista por el Gobierno en su proyecto de PGE. La consecuencia que esto tendría sería, también, un ritmo más alto de crecimiento del empleo, que se situaría en el 3,3%, frente al 2,5% que prevé el Gobierno.

Estas tasas de crecimiento del PIB y del empleo son necesarias durante toda la legislatura para alcanzar el objetivo de que en 2020 se haya recuperado el nivel de empleo que había en España antes de la crisis (20,7 millones). Insistimos, no obstante, en que estas medidas para incrementar el ritmo de crecimiento del empleo deben ir acompañadas de otras, de naturaleza más cualitativa, que aseguren la mejora en la calidad del empleo y unas condiciones salariales y laborales mucho mejores.

En 2017, la política presupuestaria alternativa que proponemos permitiría la creación directa de 33.000 nuevos puestos de trabajo en la administración central, y otros 31.000 en las comunidades autónomas. Si se mantiene este ritmo a lo largo de toda la legislatura, sería posible recuperar todo el empleo público que se ha perdido como consecuencia de las políticas de austeridad.

A esas cifras habría que añadir una ampliación de la oferta pública de empleo (OPE) de 90.000 nuevas plazas anuales (360.000 en cuatro años), cuyo objetivo sería cubrir con plazas de funcionarios los actuales puestos de interinos. Esta OPE no supondría un incremento presupuestario, ya que estaría orientada a estabilizar los empleos públicos ya existentes. Igualmente, se eliminaría la tasa de reposición para que cada administración pudiese adaptar la plantilla a sus necesidades para la prestación de servicios públicos.

Finalmente, proponemos la creación directa de 75.000 nuevos puestos de trabajo a través del plan de empleo para personas en situación de desempleo de larga duración. Este plan estará financiado por el Estado, pero gestionado municipalmente.

Cambios en las políticas de gasto: reducir el déficit social y transformar el crecimiento

Para atender las prioridades de política económica a las que responde nuestra alternativa presupuestaria, se llevarán a cabo incrementos de las partidas de gasto recogidas en los presupuestos de las distintas administraciones por un valor de 19.500 millones de euros.

En este documento detallamos nuestras propuestas para modificar las partidas de gasto del Estado (11.546 millones) y de la Seguridad Social (3.954 millones). Respecto al primero, el aumento del gasto que se recoge en nuestra propuesta para 2017 se puede agrupar en tres bloques, que se corresponden con la manera en que se atienden las prioridades políticas que hemos identificado (cuadro 4).

Cuadro 4: Variaciones del gasto público en la alternativa presupuestaria respecto a las propuestas del Partido Popular (Administración Central, millones de euros)

Tipo de políticas	Incremento de gasto
Políticas orientadas a reducir el déficit social	5.028
Políticas orientadas a transformar el modelo de crecimiento	5.665
Otras políticas	853
Total administración central	11.546

Las propuestas de gasto que formulamos se corresponden con las medidas incluidas en nuestro programa electoral, y los importes han sido calculados para asegurar una progresiva puesta en marcha de todos nuestros compromisos con los ciudadanos. Si se mantiene durante toda la legislatura este ritmo de implantación, se revertirán al cabo de los cuatro años los recortes de gasto público acumulados desde 2010. Al mismo tiempo, se conseguiría reorientar dicho gasto hacia la transformación de nuestro modelo productivo y la cobertura de las principales necesidades sociales.

Respecto a la Seguridad Social, de los 3.954 millones de aumento del gasto que contemplan nuestra alternativa presupuestaria en relación con los presentados por el Partido Popular, 2.441 millones se destinan al aumento de las pensiones (1.617 millones para asegurar el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones contributivas, y 824 para mejorar las pensiones no contributivas). El resto se destinaría a otras prestaciones (desempleo, permisos por nacimiento o adopción y prestación por descendiente).

En los cuadros 5, 6 y 7 detallamos todos los programas que se corresponden a la administración central y en el cuadro 8 a la Seguridad Social. A continuación, resumimos las 15 propuestas que significarían un mayor aumento de gasto:

1. **Plan de Renta Garantizada (3.200 millones de euros):** Sistema de renta complementaria para aquellas personas que se encuentren con un nivel de renta inferior al umbral de la pobreza. Es una de las principales medidas que llevamos en nuestro programa y que será implementada progresivamente, por lo que el primer año cubriría personas y familias en situación de mayor necesidad.
2. **Revalorización de las pensiones contributivas (1.617 millones de euros):** Incremento de las pensiones contributivas hasta un 1,5% en comparación con 2016 para evitar la pérdida de poder adquisitivo, en vez de la aplicación del actual índice de revalorización. En cualquier caso, se incluirá una cláusula de revisión para ajustar este incremento en caso de que finalmente la inflación supere el 1,5%.
3. **Plan Nacional de Transición Energética (1.500 millones de euros):** Al igual que en el caso de la Renta Garantizada, este plan se implementaría progresivamente, dando prioridad en esta primera fase a la mejora de la eficiencia energética.
4. **Plan de empleo para personas en situación de desempleo de larga duración (1.225 millones de euros):** Este programa, orientado principalmente a la mejora de los servicios públicos municipales, pretende favorecer la situación de las personas que se encuentran en paro de larga duración. El programa se implementaría a través de transferencias a las corporaciones locales, que serían las encargadas de gestionarlo, y permitiría la creación de 75.000 nuevos empleos.

5. **Reorientación de la inversión en infraestructuras públicas (1.000 millones de euros):** Incremento del presupuesto de fomento, priorizando aquellas infraestructuras de movilidad local que permitan vertebrar el territorio económica y socialmente, y hacer frente a las necesidades de la población en su desplazamientos diarios.
6. **Plan de rescate de la ciencia (940 millones de euros):** Vinculado a las distintas medidas de incremento de la inversión en ciencia e I+D+i responsable, así como de estímulo del retorno del talento científico emigrado.
7. **Aumento de las pensiones no contributivas (825 millones de euros):** Incremento de las pensiones más bajas, que afectan en su mayoría a las mujeres.
8. **Ley de Dependencia: garantía del nivel de protección mínimo (815 millones de euros):** Asegurar el nivel mínimo de protección establecido en la ley a través de un fondo estatal que será transferido a las comunidades autónomas. También se cubriría la recuperación de las cotizaciones de cuidadoras y cuidadores familiares no profesionales.
9. **Actualización del IPREM (625 millones de euros):** Actualización progresiva del IPREM que afectaría de manera positiva especialmente a las personas que reciben la prestación de desempleo de nivel asistencial y otras perceptoras de ayudas públicas.
10. **Reforma del sistema de permisos por nacimiento o adopción (500 millones de euros):** Propuesta de la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (PPiiNA) con el objetivo de conseguir una igualación progresiva de los permisos de paternidad y maternidad para que sean intransferibles, pagada al 100% e iguales para ambos progenitores.
11. **Incremento de la ayuda al desarrollo (hasta 0,25% PIB) (450 millones de euros):** Al aumentar el gasto en Ayuda Oficial para el Desarrollo, sobre todo en los organismos directivos de la cooperación internacional para el desarrollo como es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID).

12. **Prestación por hijo o hija a cargo (400 millones de euros):**
Propuesta de incremento progresivo de las cuantías y la cobertura de la asignación económica de la Seguridad Social por hijo o hija a cargo, de forma progresiva (a lo largo de cuatro años), de los actuales 291 hasta 1.200 euros al año para los niños y las niñas de familias con menos recursos.
13. **Incremento del sueldo de los funcionarios (369 millones de euros):**
Incremento del sueldo de los funcionarios públicos hasta un 2,7% en comparación con 2016 para evitar la pérdida de poder adquisitivo y comenzar a revertir los recortes sufridos.
14. **Reorientación del sector de la construcción (250 millones de euros):** Fondos para la reorientación del sector hacia actividades de rehabilitación, mejora de la eficiencia energética en edificios y construcciones, domótica y adaptación a las nuevas necesidades sociales, para favorecer el saneamiento urbanístico.
15. **Apoyo al desarrollo rural y al modelo de agricultura, ganadería y pesca social y sostenible (230 millones de euros):** Programa de apoyo al desarrollo rural. Programa de apoyo al sector agrario social, sostenible y familiar por la soberanía alimentaria. Programa de apoyo y fomento de la ganadería extensiva. Apoyo a la pesca artesanal y de bajo impacto. Al margen de los fondos procedentes de la Política Agraria Común en sus pilares I y II y los compromisos de cofinanciación. Reorientación de la Política Agraria Común (PAC) hacia los objetivos de nuestro programa económico.

Cuadro 5: Variaciones de los gastos del Estado en relación con las propuestas del Partido Popular (euros): políticas sociales

Lucha contra la pobreza	3.200.000.000	Plan de Renta Garantizada	3.200.000.000
Atención a la dependencia, servicios sociales, igualdad de género y violencia machista	1.005.200.000	Garantía del nivel mínimo de protección de la dependencia	815.000.000
		Plan 14 de Igualdad de Trato y fomento de la convivencia	100.000.000
		Medidas urgentes contra la violencia machista	61.000.000
		Plan de igualdad entre hombres y mujeres	28.200.000
		Plan Nacional por la igualdad de género en los Cuerpos de Seguridad del Estado	1.000.000
Vivienda social	200.000.000	Promoción parque vivienda social	200.000.000
Sanidad	150.000.000	Fondo contra la pobreza farmacológica	75.000.000
		Acciones públicas relativas a la salud y Plataforma digital acceso a historias clínicas	75.000.000
Educación	375.000.000	Educación Infantil de 0 a 6 años universal y gratuita	200.000.000
		Plan Nacional de Educación Inclusiva	100.000.000
		Becas	75.000.000
Cultura y Deporte	97.500.000	Pacto por la cultura	80.000.000
		Programa integral de promoción de la salud	10.000.000
		«Plan estratégico para el deporte adaptado» (apoyo equipos paralímpicos y otros)	7.500.000
INCREMENTO TOTAL DEL GASTO EN POLÍTICAS PARA REDUCIR EL DÉFICIT SOCIAL			5.027.700.000

Cuadro 6: Variaciones de los gastos del Estado en relación con las propuestas del Partido Popular (euros): políticas relacionadas con el modelo de crecimiento

Industria y energía	2.015.000.000	Plan Nacional de Transición Energética	1.500.000.000
		Apoyo a los clústeres para revertir el proceso de desindustrialización	200.000.000
		Fomento de la economía social	65.000.000
		Reorientación del sector de la construcción	250.000.000
Fomento del empleo	1.315.250.000	Plan de empleo trabajadores/as parados/as de larga duración (gestión municipal)	1.225.000.000
		Fomento del emprendimiento en sectores innovadores	50.000.000
		Pleno cumplimiento de la normativa laboral (Inspección de Trabajo y Seguridad Social)	40.250.000
Innovación y desarrollo	936.355.392	Plan de rescate de la ciencia	936.355.392
Infraestructuras	1.000.000.000	Reorientación de la inversión en infraestructuras públicas	1.000.000.000
Medio rural y medio ambiente	398.694.665	Apoyo al modelo de agricultura, ganadería y pesca social y sostenible	232.136.715
		El agua, derecho humano y equilibrio ecológico de los caudales	86.514.950
		Prevención y mitigación de los efectos del cambio climático y conservación biodiversidad	50.953.000
		Política nacional de desarrollo sostenible del medio rural	29.090.000
INCREMENTO TOTAL DEL GASTO EN POLÍTICAS PARA TRANSFORMAR EL CRECIMIENTO			5.665.300.057

Cuadro 7: Variaciones de los gastos del Estado en relación con las propuestas del Partido Popular (euros): otras políticas

Empleados públicos	494.406.069	Incremento del sueldo de los funcionarios públicos	369.406.069
		Equiparación progresiva de los salarios de Guardia Civil y Policía Nacional	125.000.000
Administración de Justicia	71.135.000	Auditoría pública del sistema judicial y reversión de los recortes	55.000.000
		Incremento de los recursos para la justicia gratuita	10.000.000
		Incremento de recursos en la lucha contra la corrupción	15.000.000
		Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros	-8.865.000
Fraude fiscal	50.000.000	Lucha contra el fraude fiscal (Agencia Tributaria)	50.000.000
Política exterior	528.175.476	Incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, hasta el 0,25% PIB	450.000.000
		Garantía del derecho de asilo	53.175.476
		Programa de acción para la protección de españoles/as en el extranjero	25.000.000
Defensa	-300.000.000	Operaciones militares	-50.000.000
		Refinanciación PEAS (Defensa)	-250.000.000
Otros	9.700.000	Incremento del pago de los intereses de la deuda	209.700.000
		Otras medidas de ahorro en la administración	-200.000.000
INCREMENTO TOTAL DEL GASTO EN OTRAS POLÍTICAS			853.416.545

Cuadro 8: Variaciones de los gastos de la Seguridad Social en relación con las propuestas del Partido Popular (euros)

Pensiones	2.440.919.362	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones contributivas	1.617.208.362
		Aumento de las pensiones no contributivas	823.711.000
Atención al desempleo y otras prestaciones	1.512.711.170	Actualización del IPREM e incremento de la prestación no contributiva al desempleo	622.000.000
		Reforma del sistema de permisos por nacimiento o adopción	490.711.170
		Prestación por hijo o hija a cargo	400.000.000
INCREMENTO TOTAL DEL GASTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL			3.953.630.532

Recaudar con más eficacia para cambiar la política económica

En comparación con los PGE 2017 presentados por el Gobierno, el gasto público total se incrementaría en nuestra propuesta en 19.500 millones de euros (19.000 millones netos, si se tiene en cuenta la reducción que se produciría en distintas partidas de prestaciones y ayudas sociales gracias al mayor crecimiento y empleo). De esa cantidad, el gasto del Estado aumentaría en más de 11.500 millones, el de la Seguridad Social en casi 4.000 millones y el de las comunidades autónomas y las corporaciones locales se podría incrementar conjuntamente en otros 4.000 millones.

Este aumento del gasto puede financiarse, sin poner en peligro la estabilidad de las finanzas públicas, a través de tres vías principales:

- Medidas discrecionales para reforzar la progresividad fiscal y la lucha contra el fraude: supondrían unos incrementos de los ingresos del Estado y de la Seguridad Social por valor de aproximadamente 7.500 millones de euros.
- Aumento de los ingresos derivado del mayor crecimiento económico (efecto multiplicador): nuestra política presupuestaria tendrá un efecto expansivo, con lo que el PIB nominal crecerá más durante este periodo, y esto se reflejará en la recaudación, por un valor aproximado de 4.000 millones de euros. Es decir, la política expansiva se autofinancia parcialmente.
- Moderación y retraso del objetivo de reducción del déficit: aunque este se reduce en esta propuesta, lo hace más lentamente que en los PGE propuestos por el Gobierno del Partido Popular. Esta ralentización del ritmo de reducción del déficit público proporcionaría un margen adicional de 7.400 millones de euros.

El Partido Popular prevé un incremento de los ingresos en los PGE 2017 derivado básicamente del cambio de ciclo económico. No aborda, por tanto, el problema de la falta de recaudación del sector público español. Nuestra propuesta, en cambio, sí tiene como objetivo empezar a abordar una reforma fiscal que aumente la progresividad y que asegure la suficiencia fiscal del Estado para financiar correctamente los desafíos económicos y sociales a los que hemos aludido anteriormente. De hecho, la reducción del déficit que tie-

ne lugar en nuestra propuesta se deriva fundamentalmente de esta mejora de la progresividad fiscal y de la lucha contra el fraude, y no de una evolución restrictiva del gasto. Esta es una estrategia contraria a la del Partido Popular, que pretende reducir el déficit público deteriorando, aún más, los servicios sociales y la inversión pública.

A continuación se presentan (cuadro 9) las distintas medidas discrecionales contempladas para reforzar la progresividad y la suficiencia fiscal de nuestro sistema tributario. Estas medidas constituirían el primer paso de una reforma tributaria de mayor calado, y afectarían igualmente a la caja de la Seguridad Social (cuadro 10).

Cuadro 9: Variaciones de los ingresos del Estado en relación con las propuestas del Partido Popular (euros)

Impuesto de solidaridad a las grandes fortunas	1.000.000.000
Impuesto de solidaridad a la banca	850.000.000
Impuesto de sociedades: eliminación de las desgravaciones a los grandes grupos	700.000.000
IRPF: incremento en la tributación de los rendimientos del capital mobiliario	600.000.000
Impuesto de transacciones financieras	550.000.000
Eliminación de las sicav	350.000.000
IRPF: eliminación de las deducciones de los planes de pensiones privados	170.000.000
Reducción del fraude fiscal: aumento sobre la propuesta del Gobierno	450.000.000
IVA: reducción en suministros básicos al tipo del 10%	-1.000.000.000
IVA: reducción en cultura y productos de primera necesidad al tipo del 4%	-625.000.000
TOTAL DEL INCREMENTO DE INGRESOS DEL ESTADO	3.045.000.000

Cuadro 10: Variaciones de los ingresos de la Seguridad Social en relación con las propuestas del Partido Popular (euros)

Destope de las cotizaciones del Régimen General de la Seguridad Social	5.000.000.000
Eliminación de bonificaciones	1.700.000.000
Cuota progresiva a autónomos	-2.220.000.000
TOTAL DEL INCREMENTO DE INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	4.480.000.000

Como hemos planteado a lo largo de esta propuesta, la política económica es el reflejo de distintas prioridades políticas: nosotros priorizamos la corrección del déficit social que tiene nuestro país, la transformación del modelo de crecimiento y la necesidad de crear empleo de calidad, frente a una drástica corrección del déficit presupuestario. Ahora bien, también podemos afirmar con rotundidad que, tal y como hemos planteado en esta alternativa a los PGE del Gobierno del Partido Popular, es posible llevar a cabo una política distinta que mejore las condiciones de la mayoría social, revierta los recortes de los últimos años y asegure unos servicios públicos cada vez mejores sin comprometer por ello la estabilidad presupuestaria.

Esta alternativa presupuestaria es coherente con la propuesta programática que Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea puso sobre la mesa en su programa electoral para las pasadas elecciones generales: una expansión fiscal, financiada con un reforzamiento de la progresividad fiscal y con una reducción del déficit público más paulatina, que permita recortar diferencias con la eurozona tanto en materia de gastos como de ingresos públicos.

Asimismo, la propuesta fiscal que presentamos evidencia que es posible una alternativa en la política económica: con la misma coyuntura a la que se enfrenta este ejecutivo, pero con otras medidas distintas, un Gobierno de cambio podría iniciar la transformación del país en términos sociales y productivos. Más aún, en el curso de una legislatura, nuestra propuesta permitiría alcanzar la reversión completa de los recortes del gasto público acumulados, en cada una de las políticas, desde 2010.

Nuestra propuesta permite, en definitiva, vislumbrar una propuesta de política económica nueva –«ingresar más para gastar mejor»– para un nuevo proyecto de país.