



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Análisis de la política fiscal en España durante y después de la Gran Crisis

Autor/es

Rubén Torrea Romano

Director/es

Pablo Lozano Chavarría

Facultad de Economía y Empresa

2019

Autor del trabajo: Rubén Torrea Romano

Director del trabajo: Pablo Lozano Chavarría

Título del Trabajo: Análisis de la política fiscal en España durante y después de la Gran Crisis

Titulación: Grado en Economía

RESUMEN

En el presente trabajo se va a desarrollar, principalmente, la evolución de las diferentes políticas fiscales que se dan en España durante la “Gran Crisis” y después de esta, más concretamente hasta 2017, y la influencia de la Unión Europea en estas políticas fiscales. Para introducir el trabajo que se va a llevar a cabo se explica brevemente la influencia que tiene el BCE y la Unión Europea en las políticas fiscales y monetarias previas a la “Gran Crisis” y se hace un análisis exhaustivo de la situación de la economía española en el momento previo a la “Gran Crisis”. La etapa de la “Gran Crisis” se divide en 3 periodos o etapas. La primera parte se enmarca en la crisis internacional, la segunda parte dentro del periodo de breve crecimiento de la economía española y la tercera parte dentro de la crisis de deuda soberana. Para finalizar se lleva a cabo un estudio de la evolución de la política fiscal una vez superada la “Gran Crisis” y por último se dan las conclusiones al respecto de los objetivos iniciales del trabajo, sobre todo de la evolución de la política fiscal.

ABSTRACT

In the present work, the evolution of the different fiscal policies that occur in Spain during the “Great Crisis” and after this, more specially after 2017 and the influence of the European Union in this fiscal policies, will be developed. In order to introduce the work to be carried out, the influence of the ECB and European Union and the monetary and fiscal policies prior to the “Great Crisis” is briefly explained and an exhaustive análisis of the situación of the Spanish economy is made at the time before the “Great Crisis”. The stage of the “Great Crisis” is

divided in 3 periods or stage. The first part is framed of the international crisis, the second part within the period of brief growth of the Spanish economy and the third period within the sovereign debt crisis. Finally, a study of the evolution of fiscal policy is carried out once the “Great Crisis” has been overcome and finally, conclusions are given regarding the initial objectives of the work, especially the evolution of fiscal policy.

ÍNDICE

1. Introducción.....	pág. 5
2. Influencia de las políticas de la Unión Europea y del BCE en España.....	pág. 7
3. Situación antes de la gran crisis.....	pág. 9
3.1 Situación de la economía española.....	pág. 9
3.2 Conclusión sobre la situación de la economía española.....	pág. 17
4. La Gran Crisis: Evolución de la política fiscal en España.....	pág. 18
4.1 Evolución de la política fiscal española.....	pág. 18
4.1.1 Primer periodo (2008-2009): Crisis global.....	pág. 19
4.1.2 Segundo periodo (2010-2011): Lenta recuperación.....	pág. 26
4.1.3 Tercer periodo (2012-13): Crisis de deuda soberana.....	pág. 33
5. Situación posterior a la gran crisis: 2014-2017.....	pág. 40
5.1 Evolución de la situación de la política fiscal en España.....	pág. 42
6. Conclusiones.....	pág. 46
Bibliografía.....	pág. 49

1. Introducción

En el presente trabajo se analizan y estudian las diferentes políticas fiscales llevadas a cabo en España desde el inicio de la crisis financiera internacional, denominada en este trabajo la “Gran Crisis” hasta el año 2017, el último año para los que existen datos contrastados. Además, también se analiza, aunque no con tanto detenimiento, la influencia que ejerce la Unión Europea sobre las diferentes políticas fiscales estudiadas. Este trabajo permite estudiar con detalle y con datos fiables tanto el desarrollo como el impacto que las diferentes políticas fiscales tienen sobre la economía española a lo largo del periodo analizado. Para realizar el trabajo se han obtenido datos de diversas fuentes de información, predominando las fuentes de información relativas a organismos oficiales como los Informes Anuales de Recaudación Tributaria de la Agencia Tributaria o los Programas de Estabilidad del Gobierno de España. El otro tipo de fuentes utilizadas en el trabajo provienen de diversos trabajos y artículos académicos.

Con este trabajo se pretende entender mejor el rumbo que siguió la política fiscal española durante los años de la “Gran Crisis” y de sus años posteriores, además de analizar el cómo y el porqué de las políticas fiscales aplicadas en cada momento del tiempo estudiado y las repercusiones que tienen sobre la economía española. También se pretende conseguir analizar el grado de influencia que la Unión Europea tiene en la aplicación de las políticas fiscales españolas durante la “Gran crisis” y el papel que juega en estas.

La utilidad del trabajo presente se encuentra en la visión detallada de las políticas fiscales aplicadas en los diversos periodos de tiempo analizados, en si las políticas fiscales consiguen sus objetivos iniciales respecto al periodo analizado y en el efecto que causan estas tanto en la economía española como en las cuentas públicas del gobierno. El trabajo tiene una clara vocación tanto para el ámbito público como para el universitario, puesto que es un buen punto de partida para todo aquel que desee ahondar en la política fiscal española y en sus efectos durante los años de la “Gran Crisis” y sus años venideros.

El trabajo se distribuye en 4 puntos. En el primer punto se habla brevemente de la influencia de la Unión Europea en la política fiscal española y de la influencia del Banco Central Europeo en lo política monetaria antes y después de la “Gran Crisis”. El segundo punto se centra en

analizar la situación de la economía española en su totalidad a través de indicadores macroeconómicos en el momento previo al inicio de la “Gran Crisis”. Los siguientes 2 puntos se centran en analizar la evolución y las consecuencias de la política fiscal en España y que política fiscal es adoptada en cada momento del tiempo. En el tercer punto se analiza la evolución de la política fiscal española durante los años de la crisis, dividiendo en tres periodos de tiempo esta evolución. En el cuarto punto se vuelve a analizar la evolución de lo política fiscal española, pero esta vez para los años posteriores a la “Gran Crisis”. Para los 2 últimos puntos, se utiliza el siguiente esquema. Primero se pone en relieve la coyuntura del periodo de tiempo que se va a analizar, para posteriormente hacer un análisis de la política fiscal que se va a adoptar, de sus resultados y de la posible influencia de la Unión Europea en esta. Este análisis se hace a través de un estudio detallado tanto de los ingresos públicos, como de los gastos públicos, además de añadir al final de cada subapartado de cada punto las principales reformas o planes de actuaciones que influyen en la política fiscal del momento llevados a cabo por el gobierno de turno.

2. Influencia de las políticas de la Unión Europea y del BCE en España

Debido a la pertenencia a la Unión Europea y a la Unión Económica y Monetaria de España, esta se ha visto influida por la Unión Europea a nivel de política fiscal y a nivel de política monetaria por el Banco Central Europeo durante la Gran crisis.

La influencia de la Unión Europea en la política fiscal ya venía de antes de la Gran crisis. Un ejemplo de ello sería la creación del PEC (pacto de estabilidad y crecimiento) en 1997. Sin embargo, su débil ejecución, creó grandes desequilibrios económicos en las cuentas públicas de los países incumplidores, lo que a la postre acarrearía graves consecuencias para las economías de estos países incumplidores.

Durante la Gran crisis, España paso de llevar a cabo una política anticíclica a verse obligada a adoptar una política procíclica que consolidase los ingresos y reduje los gastos. Este cambio de rumbo en la política fiscal se vio reflejado en la reforma del Pacto de estabilidad y crecimiento y en la creación del tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza. Además, también se crearon varios paquetes de medidas como, por ejemplo, el mecanismo de alerta, el cual a través de una serie de indicadores económicos alerta de que países están en una situación de vulnerabilidad económica. Esto también se vio reflejado en la firma del memorándum de entendimiento con la Unión Europea en Julio de 2012

La influencia de la Unión Europea en la política fiscal de España antes, durante y después de la Gran Crisis se ve reflejada en varios indicadores económicos de los cuales se van a analizar varios de ellos como la deuda pública en porcentaje del PIB, la tasa de paro, el déficit fiscal, la presión fiscal y la balanza de pagos entre otros.

Por el otro lado, la influencia del banco Central Europeo en la política monetaria de España se vio reflejada sobre todo con el cambio de rumbo de la política monetaria que se aplicaba hasta antes de la gran crisis, pasando de una política monetaria normal con unos tipos de interés que rondaban el 4% y en el que se usaban los llamados instrumentos de política monetaria convencionales, a una política monetaria de bajos tipos de interés y varios instrumentos de política monetaria no convencionales para abordar la crisis que se atravesaba en esos momentos.

Para ver la influencia de la política monetaria del BCE en España, analizaremos varios indicadores económicos para concluir como está afectada la economía del país. Algunos de estos indicadores son el balance del BCE durante el periodo analizado, la inflación, la prima de riesgo o la evolución de los tipos de interés entre otros. Además, también analizaremos los efectos de la política monetaria del BCE ha tenido en la economía del país antes y después de la gran crisis.

3. Situación antes de la Gran Crisis

Antes del estallido de la Gran Crisis en el año 2007, tanto el Banco Central Europeo en el ámbito de la política monetaria como la Unión Europea en el ámbito de la política fiscal, llevaban a cabo políticas influidas por la favorable coyuntura económica del momento. El Banco Central Europeo aplicaba una política monetaria convencional y el peso de la Unión Europea en la planificación de la política fiscal de los países de la unión no era tan grande, como lo sería después de la crisis.

A continuación, pasaremos a analizar la situación general de la economía española antes de la Gran Crisis y finalmente concluiremos si la economía española presentaba una posición sólida y favorable para enfrentar la crisis que se venía.

3.1 Situación de la economía española

Según el Banco de España para el año 2007, España gozaba de una buena salud económica en líneas generales. El Producto interior bruto (PIB) encadenaba su decimocuarto año (desde 1994 a 2007) de crecimiento consecutivo con un crecimiento medio del 3,78% por año. Además, se crecía a un ritmo superior que el de los principales países de la eurozona como Alemania, Francia y Reino Unido cuyas tasas de crecimiento anuales promedio para el periodo analizado oscilaban entre el 1,5% y el 3%. Como consecuencia de ello el PIB per cápita del país aumentó de manera considerable, ya que también se produjo un aumento de este durante 13 años consecutivos con un crecimiento medio por año del 5,9%, produciéndose un proceso de convergencia con los países más desarrollados de la Unión europea, puesto que los crecimientos anuales de su renta per cápita no fueron tan altos.

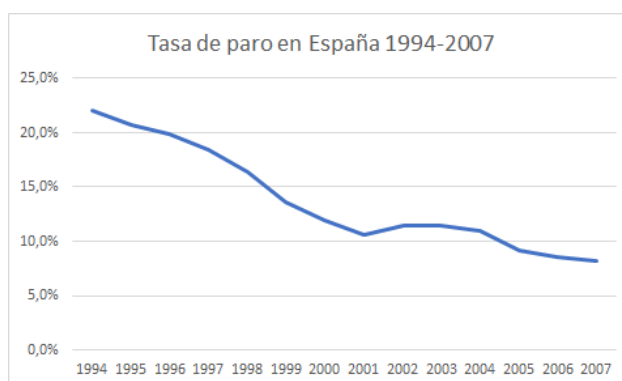
Figura 3.1.1 Evolución del Producto Interior Bruto en España desde el año 1994 hasta el año 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

La tasa de paro se situaba en los niveles más bajos desde principios de los años 70 con la crisis del petróleo llegándose a registrarse, según datos del INE, un 7,9% de paro para mayo del 2007, gracias a la coyuntura económica favorable del momento. Hay que tener en cuenta que, según Brosa y Sanromá (2015), aunque un 8% de paro pueda parecer una tasa elevada de paro en otros países esto es debido a las características del mercado laboral en España, donde destaca sobremanera una tasa de desempleo estructural (NAIRU por sus siglas en inglés) la cual es muy elevada respecto a los demás países. Por el otro lado tanto, según datos del INE, tanto la tasa de actividad como la tasa de ocupación presentaban buenas cifras con una tasa de actividad del 60% y una tasa de empleo del 54,4%.

Figura 3.1.2 Evolución de la tasa de paro en España desde el año 1995 hasta el año 2007

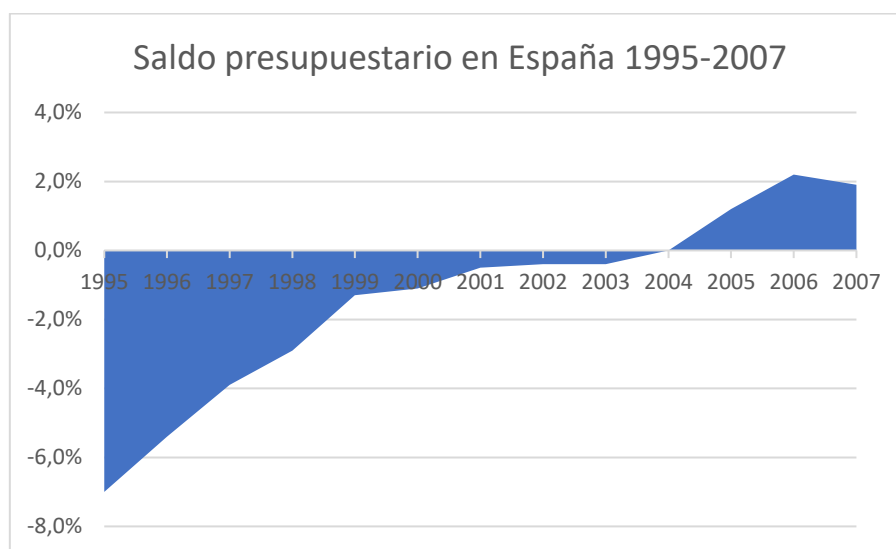


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y del INE

El saldo presupuestario en porcentaje del PIB presentaba, para el año 2007, según la comisión europea, un superávit de las cuentas públicas del 1,9% llegando a ser en el año 2006 del 2,2%, siendo este el mayor superávit en el saldo presupuestario en 40 años. Además, encadenaba el tercer año consecutivo de superávit público, ya que desde el año 2005 se venía registrando superávit público. De esta manera, se conseguía acabar con el histórico déficit crónico en el saldo presupuestario que arrastraba el país según Delgado (2003). Todo esto fue posible gracias a una serie de factores:

- Coyuntura económica favorable: Ciclo económico expansivo
- Aprovechamiento de los estabilizadores automáticos: Aumento de los ingresos como consecuencia del ciclo económico expansivo
- Consolidación de los gastos debido en gran parte a los estabilizadores automáticos
- Estas dos últimas llevan a una mejora del saldo primario
- Fortaleza del consumo y de la inversión
- Reducción de pagos de intereses por deuda

Figura 3.1.3 Evolución del saldo presupuestario en España desde el año 1995 hasta el año 2007



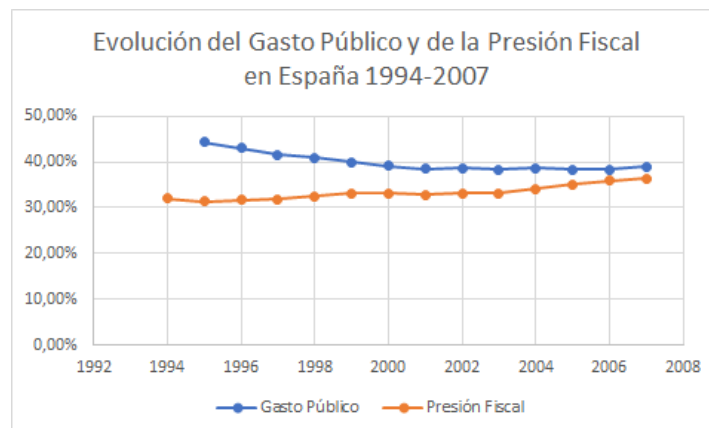
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y del Banco de España

Según Del Paso (2013), durante este periodo el gasto público en España comenzó una reducción gradual situándose en 1995 en el 44,3 % en porcentaje sobre el PIB hasta estabilizarse alrededor del 38-39% a principios de siglo siendo el dato para el año 2007 del 39% sobre el PIB. Por el otro lado, la presión fiscal en España durante este periodo paso del

32% sobre porcentaje del PIB en 1994, a ser del 36,4% del PIB en 2007. Se puede apreciar un fenómeno contrario en el gasto público y en la presión fiscal. Mientras el primero tiende a divergir con la media de los países de la Unión Europea, el segundo tiende a converger con estos. Aun así, tanto el gasto público como la presión fiscal se situaban por debajo de la media de los países que conforman la unión europea. Estos fenómenos se debieron a:

- La política llevada a cabo: Fue una política que combinaba bajada de impuestos con bajadas del gasto público, aunque a finales del periodo analizado se tendió hacia una política anticíclica.
- Gran influencia en la presión fiscal, como ya hemos dicho antes, de los estabilizadores automáticos, que consiguieron un aumento de los ingresos y una disminución de los gastos.

Figura 3.1.4 Evolución del gasto público y de la presión fiscal en España desde el año 1994 hasta el año 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y de la OCDE

La productividad que analizaremos para este periodo será la productividad real del trabajo por persona tomando un índice de referencia, siendo el año 2010 el año base (2010=100). Lo mismo haremos con los costes laborales para los cuales cogemos los costes laborales unitarios por persona. Según datos de la comisión europea, durante este periodo la productividad real por persona avanza despacio pasando de un 93,2 en 1995 a un 94,6 en 2007, habiendo desde el año 2002 una tendencia negativa de pérdida de productividad. Los costes laborales, por el contrario, experimentan un incremento muy importante pasando de 67 en 1995 a ser de un 94,6 en 2007. Todo esto hace que la economía española durante esta etapa pierda competitividad respecto a

otras economías de la Unión Europea. Según Candau y Domínguez (2017), los motivos detrás de estos problemas de competitividad son varios, siendo algunos de ellos:

- La apreciación de la moneda debido a la diferencia de los tipos de interés y a los déficits por cuenta corriente de la economía americana
- El gran incremento de los costes laborales
- El sistema de negociación de salarios: el modelo de negociación colectiva, con el que los salarios no crecen conforme a la productividad
- Modelo económico del momento: Muy sesgado hacia el sector construcción, el cual tiene pocas de productividad, y el cada vez menor peso de la industria en la economía, la cual es el sector con la productividad más alta

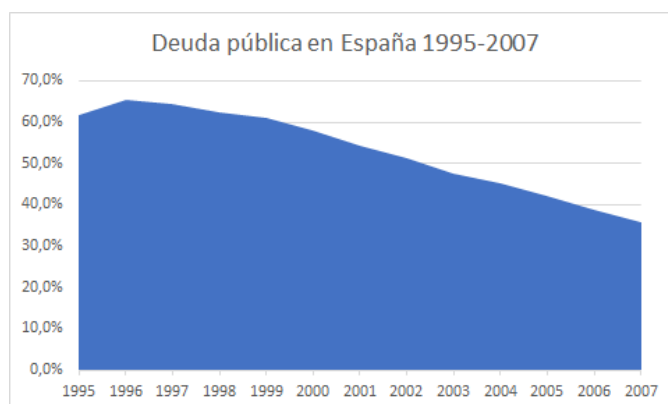
Figura 3.1.5 Evolución de la productividad real por persona y de los costes unitarios laborales por persona en España desde el año 1994 hasta el año 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Según el Banco de España, la evolución de la deuda pública medida en porcentaje del PIB reflejaba una tendencia decreciente durante esta etapa, siendo del 35,6% en el año 2007. Este dato reflejaba el buen trabajo de España en la tarea de la reducción de deuda pública, siendo en esos momentos uno de los países de la Unión Europea con menos deuda pública en porcentaje del PIB, con más de un 20% respecto a la media europea que en esos momentos era del 57,5% del PIB. Esto se debió en gran parte al buen estado de las finanzas públicas lo que permitía a la economía española poder financiar sus gastos sin tener que usar instrumentos de deuda para ello.

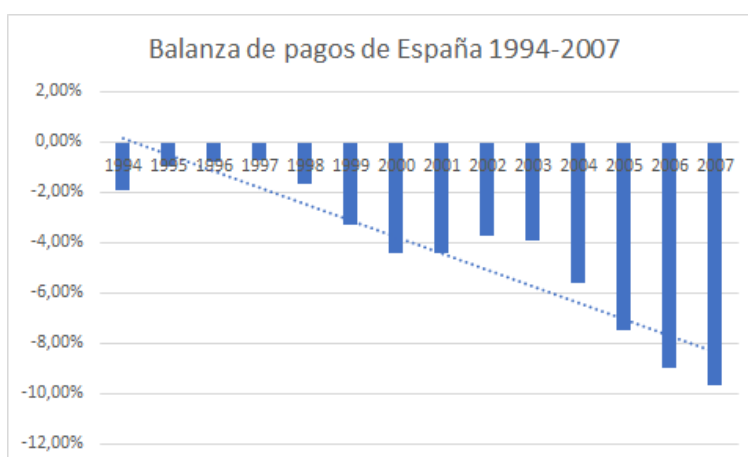
Figura 3.1.6 Evolución de la deuda pública en porcentaje del PIB en España desde el año 1995 hasta el año 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Para el año 2007, según el Banco de España, la balanza de pagos en España marcaba un -9,65% en porcentaje del PIB, es decir, la economía española en esos momentos tenía una necesidad de financiación muy grande. Independientemente de que históricamente la balanza de pagos española tenga necesidades de financiación, desde el año 2002 la balanza de pagos mostraba un deterioro de su situación, haciéndose cada año más grande la necesidad de financiación de la economía española. Esto se debió, básicamente, a la combinación de la buena marcha de la economía, lo que llevaba a unas necesidades de importación, muy grandes, es decir, a que la economía española tuviese que buscar financiación exterior, como se ve reflejado en la fortaleza de la demanda y de la inversión para estos años, siendo esta estimulada gracias a las políticas fiscales que se llevaban a cabo en ese momento y al ciclo económico expansivo, y a la pérdida de competitividad de la economía por causas anteriormente explicadas. Además, los cambios metodológicos que se dieron en la cuenta corriente acrecentaron esta necesidad de financiación.

Figura 3.1.7 Evolución de la balanza de pagos en España desde el año 1994 hasta el año 2007



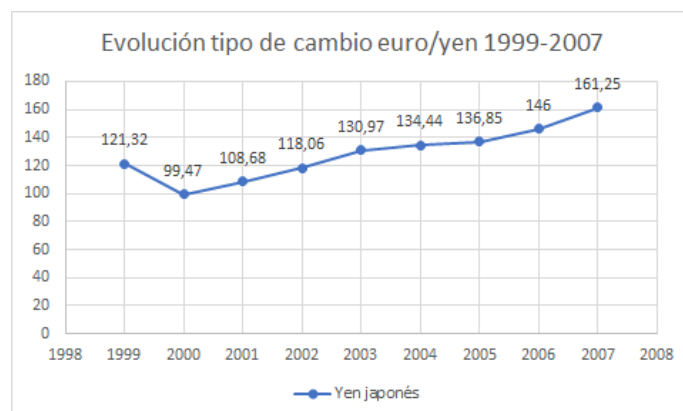
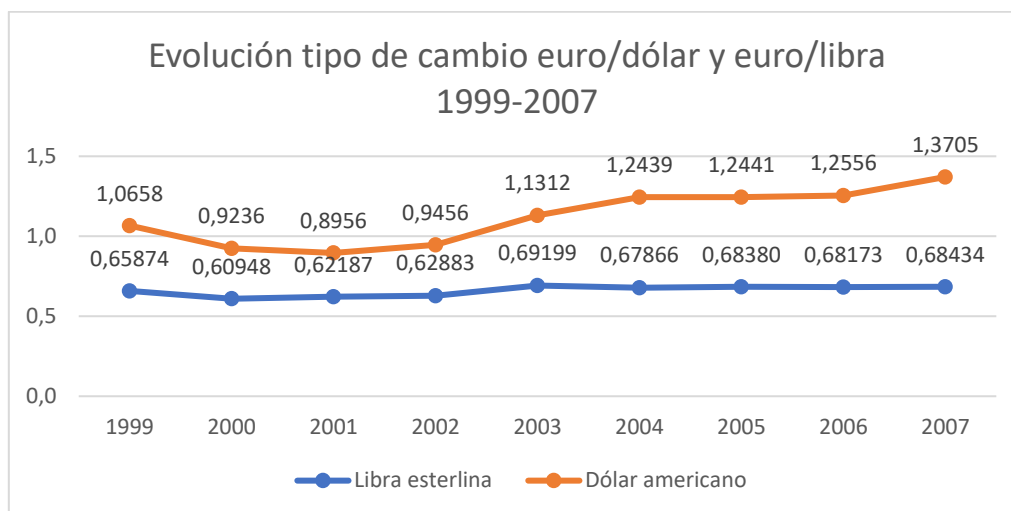
Fuente: Elaboración propia a partir del IMF's World Economic Outlook

Por el lado de la política monetaria en España, ya he hablado antes sobre que es el Banco Central Europeo y no el Banco de España la que la maneja debido a la entrada de España en la Unión Europea en 1986. Desde la entrada en vigor del euro como sistema en 1999, el BCE establece los tipos de interés del euro.

La evolución de los tipos de interés desde 1999 hasta 2000, se ha movido entorno a una banda de entre el 2% y el 5%, siendo generalmente más frecuente encontrarte con tipos de interés de entorno el 3%, 4%. Para el año 2007, el tipo de interés se situaba en el 4%. Según Issing, Gaspar, Angeloni y Tristani (2001), estos tipos de interés se situaban en una posición normal dentro de la situación económica que se vivía entonces

Para evaluar el tipo de cambio del euro, usaremos la moneda de referencia a nivel mundial, el dólar. Según datos del Banco Central Europeo y de la Reserva Federal, el tipo de cambio del euro sufrió una fuerte apreciación sobre todo desde el año 2001, pasando de ser el tipo de cambio €/ \$ de 0,8956 en el año 2001 a ser del 1,3702 en el año 2007. Esto significó una fuerte apreciación del euro, lo cual restó competitividad a la economía española, aunque los altos tipos de interés, esta apreciación y la entrada en el UEM, le permitieron obtener una mayor entrada de capitales extranjeros. Para ver como la evolución de la apreciación del euro lo comparemos con el yen japonés, el dólar americano y la libra esterlina.

Figura 3.1.8 Evolución de la apreciación del euro para el periodo 1999-2007



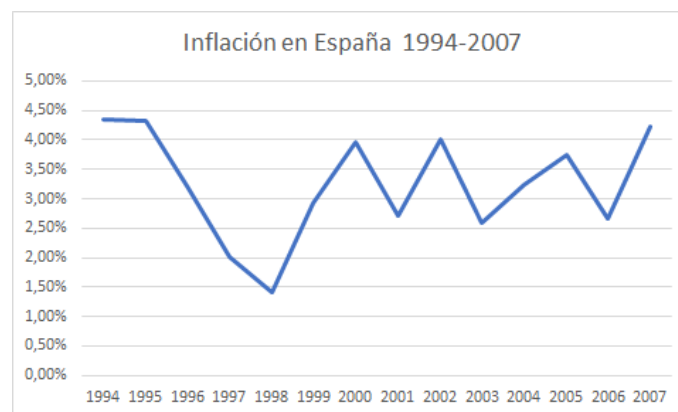
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Según la comisión europea, la inflación en España para el año 2007 se situaba en el 4,22%, siendo durante el promedio de la inflación en España durante los últimos 15 años del 3,24%. Esto significa que el objetivo de inflación del 2% a medio plazo del Banco Central Europeo no se cumplía durante esta época ya que se sobrepasaba por más de un 1%, a pesar unos tipos de interés oficiales relativamente altos. Esto se debió al buen funcionamiento de la economía española en ese momento. Algunos de los factores de que provocaban estos crecimientos de la inflación fueron los siguientes:

- Altas tasa de crecimiento anuales del PIB debido a un ciclo expansivo de la economía durante este periodo. Como ya hemos visto se crecía a tasas mayores del 3%, lo que llevaba a un fuerte aumento del empleo y por ende a que la gente tuviera una mayor capacidad adquisitiva, lo que hizo crecer los precios
- Aumento de los salarios: El modelo de negociación colectiva impuesto en ese momento
- El clico económico expansivo del momento.

- La bajada del desempleo: Lo que generó un fuerte impacto en el consumo y la demanda, aumentándolos de manera significativa
- Entrada de España en la UEM, lo que facilitó que esta tuviese más holgura financiera. Debido a que ahora se prestaba a un tipo de interés más bajo, esto llevó aún aumento del crédito privado, por parte de los consumidores y de las empresas (expansión del crédito)

Figura 3.1.9 Evolución de la Inflación en España desde el año 1994 hasta el año 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de inflation.eu

3.2 Conclusión sobre la situación de la economía española

Concluimos con que la situación de la economía española para el año 2007 está en una posición francamente buena. La economía mostraba crecimientos anuales del PIB por encima del 3%, la tasa de paro era prácticamente muy pequeña en comparación con lo que se solía tener y el estado de las finanzas públicas era bastante bueno, con un crecimiento de los ingresos, una situación de superávit público y una reducción constante de la deuda pública. Como se observa, tanto las políticas fiscales como las políticas monetarias habían funcionado bien. Pero, a pesar de todo, la economía española también mostraba signos de debilidad. Su gran (y creciente) déficit comercial en la balanza de pagos, una inflación un poco desviada de la senda de la que debería ser y un excesivo endeudamiento por parte de los hogares y de las empresas, ponían de manifiesto que, a pesar de la economía iba en líneas generales bien, está tenía aun que solucionar graves problemas que podrían desembocar en una recesión económica.

4. La gran crisis: Evolución de la política fiscal en España

El inicio de la “Gran crisis” en agosto del año 2007 debido a la crisis de las hipotecas subprime en Estados Unidos desencadenó en España un deterioro de las finanzas públicas como pocas veces se ha visto en la economía española. Según Garrido (2015), en España este proceso comienza con la crisis del mercado interbancario, donde después de la caída de Lehman brotes, se produce una extrema aversión al riesgo por parte de los prestamistas, lo que generó prácticamente un bloqueo de este tipo de mecanismo de financiación mayorista para las entidades de crédito (se encarece el crédito de una manera vertiginosa), el cual durante el periodo de expansión descrito anteriormente, había sido la principal fuente de financiación de los créditos que estas entidades concedían (debido a que las fuentes de financiación tradicionales, como los depósitos, no crecían lo suficiente para financiar el crédito). Este bloqueo del mercado interbancario se trasladó a la economía real, debido a que estos créditos básicamente eran destinados al sector de la construcción, principalmente, y también a los particulares, estos en forma de hipotecas. Todo esto llevó a un importante aumento de la morosidad en las entidades de crédito, cuya viabilidad fue puesta en cuestión. Además, esto provocó una disminución importante en la red operativa de las entidades de crédito.

Todo esto se tradujo en un importante aumento del desempleo, una disminución significativa del consumo y de la demanda interna, una pérdida de renta per cápita por parte de la población, una disminución del PIB y como ya he dicho al principio un importante deterioro de las cuentas y las finanzas públicas, reflejado en una importante disminución de los ingresos y en un aumento espectacular de los gastos.

4.1 Evolución de la política fiscal en España

Durante “La gran crisis”, el signo de la política fiscal en España sufrió varios cambios. Estos cambios se dividen en dos etapas: La primera etapa, que va desde el año 2008 al año 2009, en el que, a consecuencia de la crisis del momento se invierte el signo de la política fiscal, pasando de una política fiscal restrictiva a una política fiscal expansiva. La segunda etapa, que va desde el año 2010 hasta el año 2013, se volvió a invertir el signo de la política fiscal pasando de una

política fiscal expansiva a una política fiscal restrictiva. También, durante esta segunda etapa, se pasó de una política anticíclica a una política procíclica.

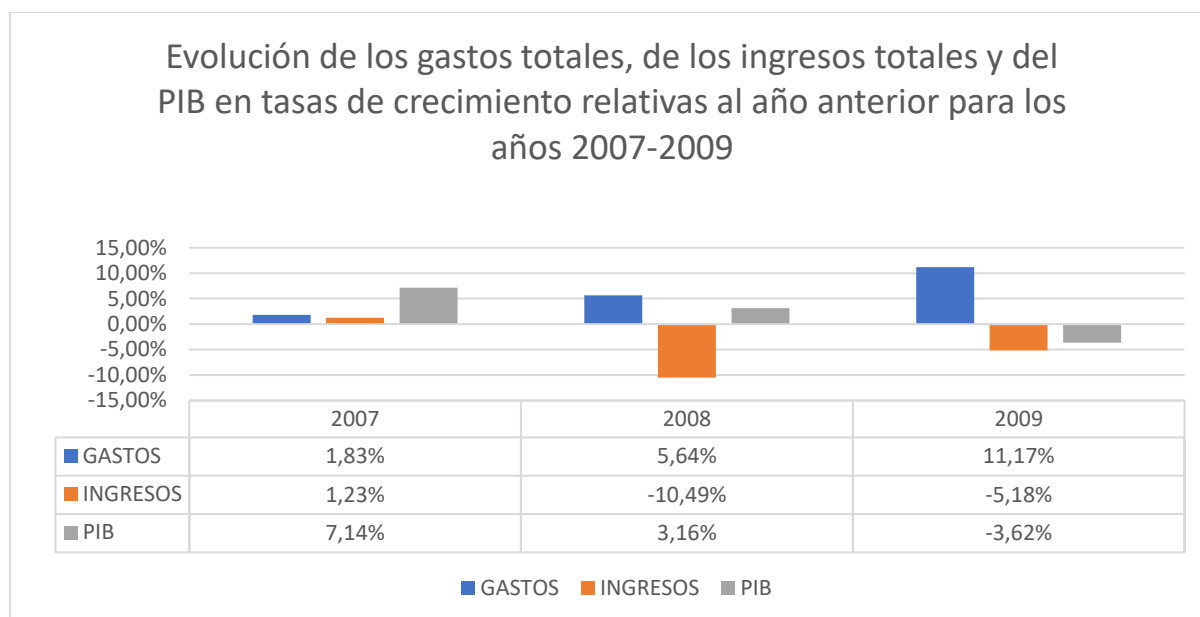
Además, durante la gran crisis hubo dos mecanismos de política fiscal que jugaron un papel muy destacado. Estos fueron los estabilizadores automáticos, cuyo papel agudizó los gastos del gobierno y disminuyó los ingresos del estado, y las medidas de política fiscal discrecional tomadas por parte del gobierno para intentar impulsar la economía, aunque los resultados no fueron los esperados.

En este apartado desglosaremos la evolución de la política fiscal en tres etapas: La primera etapa desde el año 2008 al año 2009, la segunda etapa desde el año 2010 hasta el año 2011 y la tercera etapa desde el año 2012 al año 2013. Durante cada etapa analizaremos la evolución de la política fiscal en España y los efectos que tuvo en la economía, además de analizar detalladamente los programas de política fiscal llevados a cabo durante este periodo.

4.1.1 Primer periodo (2008-2009): Crisis global

Durante el año 2008, la crisis financiera se trasladó a la economía real, provocando graves desequilibrios y problemas en la economía española. En la etapa analizada, se ve como tanto en las cuentas públicas se produce una reducción continuada de los ingresos de hasta un 15% y un incremento continuado de los gastos de hasta un 17,5%, todo esto en solo 2 años, como un empeoramiento continuado del Producto Interior Bruto, pasando de registrar un crecimiento interanual del 7,1% para el año 2007 a un decrecimiento del 3,6% para el año 2009.

Figura 4.1.1.1 Evolución de los gastos totales, de los ingresos totales y del PIB en España desde el año 2007 hasta el año 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Como consecuencia de ello se aprecia un rápido deterioro del saldo presupuestario del gobierno pasando de arrojar un superávit del 1,9% en el año 2007 a tener un déficit del 11% para el año 2009. Según De Arriba (2014), este deterioro del saldo presupuestario se debió a varias razones:

- Aumento de la deuda pública como consecuencia de las políticas fiscales discrecionales llevadas a cabo por el gobierno y del plan de estímulo para la economía y el empleo también llevado a cabo por el gobierno. Se pasó de una de tener una deuda pública del 35,6% del PIB en el año 2007 a una del 52,8% del PIB (y en aumento) para el año 2009.
- Reducción considerable de ingresos como consecuencia del incremento de la tasa de paro y de la reducción de la renta de las familias.
- Aumento de los gastos como consecuencia de los estabilizadores automáticos y de las políticas discrecionales del gobierno
- Efecto de los estabilizadores automáticos mayor de lo esperado, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos
- Efectos nominales del crecimiento del PIB y los altos niveles de intereses de deuda debido al fuerte aumento de la deuda pública

Por el lado de los ingresos, es decir, la recaudación tributaria, según la AEAT, el resultado durante este periodo es el que se observa en el siguiente gráfico:

Figura 4.1.1.2 Evolución de los principales ingresos tributarios líquidos en España desde el año 2007 hasta el año 2009

Impuestos directos	2007	2008	2009
Impuesto Renta de las Personas Físicas	15,6%	-1,8%	-10,5%
Impuesto sobre Sociedades	20,5%	-39,1%	-26,1%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	62,0%	-6,8%	3,5%
Impuesto sobre el Patrimonio	15,4%	10,7%	-88,1%
Total impuestos directos totales	18,1%	-15,8%	-14,4%
Impuestos indirectos	2007	2008	2009
Impuesto sobre el Valor Añadido	2,2%	-14,0%	-30,1%
Impuestos Especiales	6,4%	-1,1%	-1,1%
Impuesto s/ Primas de Seguros	7,5%	0,7%	-6,4%
Tráfico exterior	7,8%	-9,0%	-15,8%
Total impuestos indirectos totales	3,4%	-10,4%	-21,3%
Total recaudación general	11,9%	-13,6%	-17,0%

Impuestos directos	Peso relativo respecto al total
Impuesto Renta de las Personas Físicas	60-75%
Impuesto sobre Sociedades	35-25%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	2-3%
Impuesto sobre el Patrimonio	0,05-0,01%
Total impuestos directos totales	100%
Impuestos indirectos	Peso relativo respecto al total
Impuesto sobre el Valor Añadido	70-60%
Impuestos Especiales	25-35%
Impuesto s/ Primas de Seguros	2-2,5%
Tráfico exterior	2-2,5%
Total impuestos indirectos totales	100%
Total recaudación general	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de recaudación anual para el ejercicio de 2009

Se aprecia una fuerte caída de los ingresos tanto por parte de los impuestos directos como de los indirectos. En un periodo de 2 años se pasa a recaudar un 28% menos de impuestos directos y un 29,5% menos de impuesto indirectos.

Por el lado de los impuestos directos destacan grandes caídas tanto en el impuesto de sociedades con una caída del 55% y sobre todo el impuesto al patrimonio con una caída del 87,5% para el año 2009 respecto del año 2008. La caída en el impuesto de sociedades durante este periodo se debe a tres factores:

- La caída de los beneficios empresariales, debido a la crisis económica y financiera internacional.
- El impacto de medidas de estímulo fiscal que han afectado a los ingresos del impuesto en 2008. Primero, por la reforma del año 2007 (Ley 35/2006) que incluía una rebaja de

los tipos legales en dos fases, que han afectado a los ingresos de cuota diferencial del ejercicio 2007 y a los pagos fraccionados de las grandes empresas y grupos en 2008. Segundo, por la aprobación del RDL 2/2008 de medidas de impulso de la actividad económica que introdujo la posibilidad de que las empresas optasen durante 2008 entre calcular el pago fraccionado bien como el 18% de la cuota líquida del último ejercicio cerrado, bien como el 21% de la base del periodo, reduciendo en un 2% la base del 2007 (en 2007 un 23%)

- Ampliación del ámbito de aplicación de las deducciones por I+D+i

La fuerte caída del impuesto al patrimonio se debió, básicamente, a que, a partir del año 2009, este pasó a ser bonificable al 100% (lo que se recaudo fue por ingresos extemporáneos de obligación real en Ceuta y Melilla). También se destaca la caída en la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas de un 12%, debido a la crisis financiera y económica del momento y a la aprobación de reformas en el impuesto como la reducción de la carga fiscal de los perceptores de rentas del trabajo y de rendimientos de actividades económicas mediante una nueva deducción de 400€ o la deflactación de la tarifa en el año 2008.

Por el lado de los impuestos indirectos destaca la caída en la recaudación del impuesto sobre el valor añadido, con una caída durante el periodo analizado del 39,9%. Esto se debió en gran parte al empeoramiento de la economía y sobre todo por el empeoramiento del consumo y del sector de la compra de viviendas, todo esto a pesar de las reformas del IVA durante el periodo, entre la que destaca de sobre manera la creación de un nuevo régimen especial de declaración para grupos consolidados para el cual el impacto recaudatorio fue de 2800 millones, además de la ampliación del concepto de rehabilitación de edificios para mejorar el tratamiento fiscal de esta actividad.

Por el lado de los gastos, la crisis económica del momento llevo a la destrucción masiva de puestos de trabajo y, a consecuencia de ello, a un considerable aumento del desempleo, lo que llevo a un incremento de los subsidios por desempleo. Esto, un efecto de los estabilizadores automáticos sobre la economía mayor del previsto a consecuencia de la reducción de la recaudación de ingresos y del aumento del desempleo y la política anticíclica llevada a cabo por el gobierno de turno, en el que a través de medidas de expansión del gasto (mediante una política fiscal discrecional) y reducción de impuestos buscaba incentivar la actividad económica, llevo a un notable incremento de los gastos públicos. Esto se ve reflejado en el siguiente recuadro:

Figura 4.1.1.3 Gastos de algunas partidas más importantes de las administraciones públicas en España desde el año 2007 hasta el año 2009

Gasto Público	2007	2008	2009
Protección social	8,48%	10,77%	12,38%
Salud	8,05%	9,89%	8,39%
Educación	8,78%	8,56%	5,63%
Intereses de la deuda pública	4,71%	3,46%	6,74%
Desempleo	9,34%	33,96%	45,28%
Medio ambiente y servicios comunitarios	17,08%	10,27%	12,35%
Gasto total	9,31%	8,91%	7,53%

Gasto Público	Peso relativo respecto al total
Protección social	33-35%
Salud	14,5-15%
Educación	10,5-10%
Intereses de la deuda pública	4-3,8%
Desempleo	4-7%
Medio ambiente y servicios comunitarios	5%
Gasto total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGAE y de Eurostat

Como se observa en la tabla, se ve que todos los gastos aumentan de manera considerable, destacando por encima del resto la partida del desempleo, que se dobla prácticamente en dos años, por lo motivos que ya hemos visto antes. También, hay que destacar que los intereses de la deuda pública aumentan durante este periodo, pero no a un ritmo desbocado, como ocurriría más adelante.

Ante el rápido deterioro y contracción de la economía española tras el estallido de la “Gran recesión”, el Gobierno llevo a cabo, como ya se ha explicado antes, un cambio en la política fiscal, pasando de una política fiscal restrictiva a una política fiscal expansiva. Para ello, el gobierno, entre otras políticas, se apoyó en el uso de medidas discrecionales.

Según Fernández-Albertos (2012) y Redondo (2014) las políticas discrecionales del gobierno llegaron a tener un coste de alrededor del 4% del PIB, siendo este de un coste relativamente elevado en comparación con las medidas discrecionales de los demás países de la Unión Europea, en las que el coste de estas medidas apenas fue mayor del 1% de su PIB.

Esto se debió a que España en el momento de iniciarse la “Gran Recesión” partía con unas finanzas públicas más saneadas que la mayoría de los países de la Unión Europea (tenía un porcentaje de deuda pública mucho menor y un saldo presupuestario en superávit) lo que permitió que los estímulos de las políticas discrecionales fuesen mayores.

Durante el año 2008, se llevó a cabo el Plan español para el estímulo de la economía y el empleo, más comúnmente conocido como “Plan E”. Según Redondo Bellod (2015), este plan con orientación de política fiscal expansiva tenía 4 objetivos básicos:

- Fomentar la creación de empleo para impulsar la actividad económica
- Mejorar la liquidez del sistema financiero y robustecerlo
- Modernizar la economía a través de reformas estructurales para la rápida recuperación de la economía y su crecimiento económico en el largo plazo
- Llevar a cabo medidas para el apoyo a empresas y familias para mitigar los efectos negativos de la crisis económica

Dentro de cada uno de estos objetivos, algunas de las medidas más destacadas fueron:

Dentro del fomento de la creación de empleo:

- Creación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) cuyo objetivo era la financiar actuaciones urgentes en el ámbito municipal (ayuntamientos en un principio) en materia de inversiones que sean principalmente generadoras de empleo. Sólo se podían financiar obras de nueva planificación (que no estuviesen dentro de los presupuestos de 2009) y de ejecución inmediata, priorizando las inversiones generadoras de empleo y pudiéndose contratar solamente a desempleados. Su dotación ascendía a un montante de 8000 millones de euros.
- Creación del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEDEE) cuyo objetivo era financiar actuaciones de inmediata ejecución y de amplio ámbito geográfico para mejorar la situación de sectores económicos estratégicos y llevar a cabo proyectos de gran calado en la creación de empleo. Su dotación ascendía a un montante de 3000 millones de euros y este se repartía entre 8 ministerios.
- Bonificación a las empresas en las cuotas de la seguridad social para la contratación indefinida de trabajadores desempleados con hijos a su cargo. Las empresas podían beneficiarse de una bonificación de hasta 1500 euros anuales, durante un periodo de dos años. También se ofrecía una ayuda de 350 euros al mes durante 3 meses y subvenciones a su movilidad (desplazamientos) a los desempleados objetivo del plan.

Dentro de las medidas de apoyo a familias, las más destacadas fueron:

- Dentro de las modificaciones del IRPF: Deducción de hasta 400 euros de la cuota líquida para los perceptores de rendimientos del trabajo o de actividad económica,

modificación del sistema de cálculo de retenciones y anticipo de la deducción por pago de hipoteca de vivienda habitual, siendo esta una reducción del 2% en las retenciones para los trabajadores por cuenta ajena y autónomos más vulnerables (con ingresos inferiores a 33000 euros anuales)

- Supresión del gravamen del Impuesto de Patrimonio (IP). Esto se estima que supuso un ahorro estimado de 1800 millones de euros
- Priorización del gasto en educación y formación, aumentando la dotación de los presupuestos de 2009 en un 1,9%. Este aumento de presupuesto fue a parar, principalmente, a becas y ayudas a estudiantes, además de aumentar los créditos para becas erasmus y para la formación de desempleados y de ocupados

Dentro de las medidas de apoyo a las empresas, las más destacadas fueron:

- Devolución mensual del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Su importe se estima que ascendiese a 6000 millones de euros, beneficiándose especialmente los emprendedores y las empresas que realizasen fuertes inversiones
- Dentro de las modificaciones sobre el Impuesto sobre Sociedades (IS), destacan: La rebaja del tipo general del impuesto, pasando de un 32,5% a un 30% y la ampliación por deducción del I+D, de las cuales esta deducción se aplicó a empresas que realizasen más del 25% de su actividad investigadora en otro país de la UE o del Espacio Económico Europeo
- Refuerzo de la actividad empresarial del Instituto de Crédito Oficial (ICO) a través de varias líneas de actuación, más en concreto 4 líneas de actuación

Dentro de las medidas de apoyo al sistema financiero:

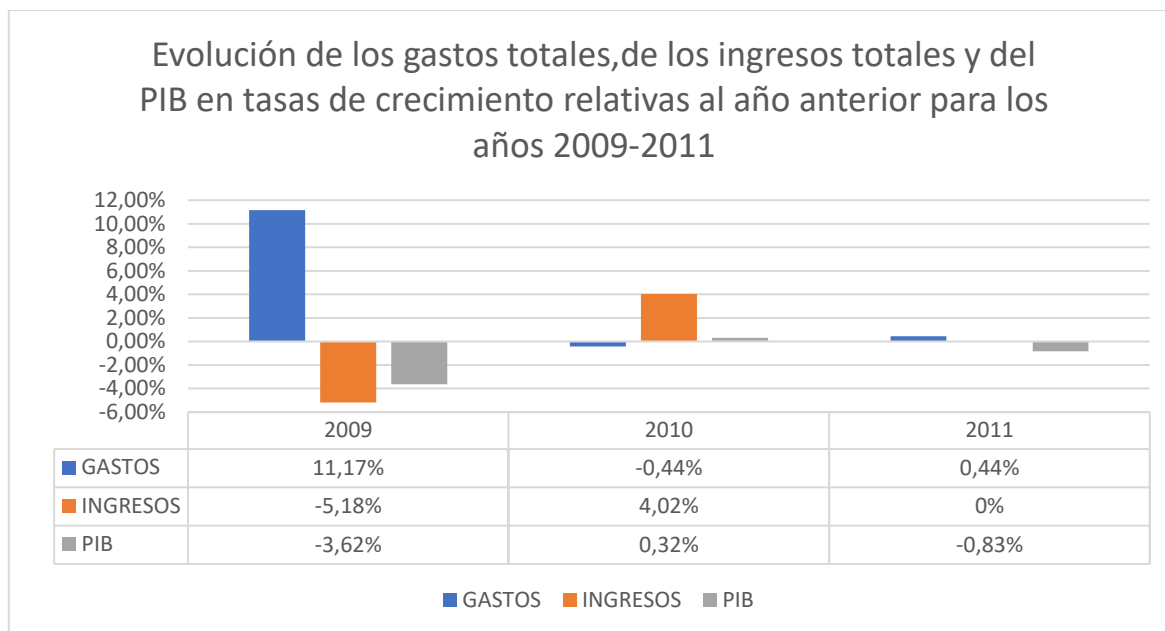
- Creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) cuyo objetivo era fomentar la financiación de empresas y particulares Su dotación inicial era de 30000 millones de euros, ampliables hasta los 50000 millones de euros. De carácter temporal.
- Creación de un programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de entidades de crédito e instituciones bancarias, ascendiendo el límite de la concesión de los avales a la cifra de 100000 millones de euros
- Aumento del límite de cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos y de inversiones (FGDI) hasta los 100000 por titular y entidad

El resultado del “Plan E” tuvo como consecuencia, además de un importante aumento de los gastos, un deterioro importante tanto del saldo presupuestario como de la deuda pública. El saldo presupuestario pasó de marcar un superávit del 1,9% del PIB para el año 2007 a marca un déficit del 11% para el año 2009. Esto indica el gran grado de influencia que el “Plan E” en el deterioro del saldo presupuestario, acelerando el proceso de deterioro de este y haciendo que alcanzase cotas nunca antes vistas en la economía moderna española. También produjo un fuerte aumento del volumen de deuda pública respecto al PIB, pasando esta de situarse en un 39,5% en el año 2008 a ser de un 52,8% del PIB para el siguiente año.

4.1.2 Segundo periodo: La lenta recuperación (2010-2011)

A partir del año 2010 se revierte el signo de la política fiscal, pasando de una política fiscal expansiva y anticíclica a una política fiscal restrictiva y procíclica, debido al grave deterioro de las cuentas públicas y al aumento colosal del volumen de deuda pública alcanzados. Durante este periodo, los ingresos aumentaron un 4% para el año 2010 y no variaron durante siguiente año, mientras que los gastos disminuyeron un 0,44% para el año 2010 y aumentaron un 0,44% durante 2011. Al compararlo con el anterior periodo analizado, se observa cómo tanto los ingresos como los gastos se estabilizan durante este periodo, al no aumentar ni disminuir significativamente. Gracias a esta nueva política fiscal y a la mejora coyuntural de la economía española, el Producto Interior Bruto español volvió a la senda del crecimiento, aunque solo para el año 2010, con un leve crecimiento del 0,32%, sufriendo de nuevo una disminución, también leve para el año 2011, para el cual el PIB decreció un 0,83% respecto al año anterior.

Figura 4.1.2.1 Evolución de los gastos totales, de los ingresos totales y del PIB en España desde el año 2009 hasta el año 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Debido a la estabilización tanto de los ingresos como de los gastos, el saldo presupuestario también se estabilizó, aunque con un déficit de alrededor del 9,5% del PIB, lo que dificultó al gobierno la consecución del compromiso con el equilibrio presupuestario a medio plazo, el cual se basaba en un déficit del saldo presupuestario del 3% del PIB para el año 2013 y del 2,1% del PIB para el año 2014 combinado con un superávit estructural primario. Esto se debió a:

- Estabilización de los gastos debido al cambio de política fiscal (se pasa a una política fiscal restrictiva), lo cual permite llevar a cabo una reducción en los presupuestos generales del estado y una congelación en los de las CCAA, además de otras medidas como por ejemplo el plan de acción inmediata para el año 2010 que permitió reducir el gasto en un 0,5% del PIB. También se llevaron a cabo medidas extraordinarias de reducción del gasto.
- Estabilización de los ingresos debido al cambio a una política fiscal restrictiva (igual que con los gastos), a las privatizaciones parciales de entidades como AENA y Loterías del Estado y a la reversión final del FAAF (Fondo de Adquisición de Activos Financieros), estimada en 6000 millones de euros
- Aumento de la deuda pública, pasando de un 52,8% del PIB en 2009 a un 69,5% del PIB en 2011, debido a las emisiones del FROB (Fondo de Reestructuración y

Ordenación Bancaria), del FADE (Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico) y a las emisiones para llevar a cabo la aportación financiera de España al EFSF (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera) y el préstamo a Grecia (para su rescate). Durante este periodo no se consigue reducir la deuda pública, sino que sigue aumentando al mismo ritmo que en el periodo, a pesar del cambio de política fiscal y de que el gobierno apenas lleva a cabo políticas discrecionales.

- Reducción de los efectos de los estabilizadores automáticos, sobre todo por el lado de los gastos (sobre todo se hace notar en la partida de prestaciones sociales)
- Los altos niveles de los intereses de la deuda pública debido al aumento de la deuda pública persisten y evita que se produzca una mayor reducción del déficit público

Por el lado de los ingresos, es decir, la recaudación tributaria, según la AEAT, el resultado durante este periodo es el que se observa en el siguiente gráfico:

Figura 4.1.2.2 Evolución de los principales ingresos tributarios líquidos en España desde el año 2009 hasta el año 2011

Impuestos directos	2009	2010	2011
Impuesto Renta de las Personas Físicas	-10,5%	4,9%	4,2%
Impuesto sobre Sociedades	-26,1%	-19,8%	2,5%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	3,5%	9,5%	-20,4%
Impuesto sobre el Patrimonio	-88,1%	-74,8%	33,0%
Total impuestos directos totales	-14,4%	-0,7%	3,2%
Impuestos indirectos	2009	2010	2011
Impuesto sobre el Valor Añadido	-30,1%	46,2%	0,4%
Impuestos Especiales	-1,1%	2,4%	-4,2%
Impuesto s/ Primas de Seguros	-6,4%	2,1%	-1,1%
Tráfico exterior	-15,8%	15,4%	0,6%
Total impuestos indirectos totales	-21,3%	29,2%	-0,9%
Total recaudación general	-17,0%	10,8%	1,4%

Impuestos directos	Peso relativo respecto al total
Impuesto Renta de las Personas Físicas	74-79%
Impuesto sobre Sociedades	24-19%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	3-2%
Impuesto sobre el Patrimonio	0,01-0,001%
Total impuestos directos totales	100%
Impuestos indirectos	Peso relativo respecto al total
Impuesto sobre el Valor Añadido	60-70%
Impuestos Especiales	35-27%
Impuesto s/ Primas de Seguros	2,5-2%
Tráfico exterior	2,5-2%
Total impuestos indirectos totales	100%
Total recaudación general	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de recaudación anual para el ejercicio de 2011

Se puede observar cómo durante este periodo se produce una leve mejora en la recaudación de los impuestos directos aumentando un 2,5% su recaudación durante este periodo y una mejora significativa en la recaudación de los impuestos indirectos, aumentando su recaudación un 28,3% en 2 años

Por el lado de los impuestos directos, destaca la gran caída del Impuesto de Patrimonio, con caídas del 74,5% para el año 2010 y del 33% para el año 2011, la caída del Impuesto sobre Sociedades, con una caída del 20% para el año 2010, aunque para el año 2011 se estabiliza la recaudación, con un aumento del 2,5% respecto al año anterior. Destacar también el aumento de la recaudación del Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas, con un aumento de más del 9% durante este periodo.

La caída de la recaudación en IS e IP y el aumento de la recaudación en IRPF se debe a los siguientes motivos:

- El aumento de la recaudación del IRPF se debió a: La eliminación de la deducción por nacimiento, la eliminación parcial de la deducción de 400 euros, la supresión de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo y la desaparición parcial por adquisición de vivienda, que generó un efecto en las retenciones permitieron la mejora de la recaudación del IRPF
- La disminución de la recaudación del IS se debió a: La minoración en la base debido a la nueva libertad de amortización y su posterior extensión (con un coste estimado en la recaudación de 957 millones, la disminución del tipo de mantenimiento de empleo a pequeñas empresas (impacto de 280 millones) y el aumento de las deducciones.

- La disminución de la recaudación del IP se debió a: La bonificación del 100% del impuesto, introducida en el año 2009, lo que se recauda se debe a ingresos extemporáneos.

Por el lado de los impuestos indirectos, recalcar el considerable aumento de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido, con un aumento del 46,5% y también hay que destacar el aumento del impuesto sobre el tráfico exterior, con un aumento del 16%. La mejora en la recaudación del IVA se debió a:

- La mejora de la coyuntura económica, tanto internacional como nacional
- Subida de los tipos impositivos, en vigor desde el 1 de Julio de 2010. Los tipos impositivos pasaron a ser de un 18% el tipo general y de un 8% el tipo reducido
- Nuevo sistema de devoluciones mensuales (implantado desde el año 2009), que universalizó la devolución mensual, pasando a ser las devoluciones anuales un 60% antes de la aplicación del nuevo sistema, a ser de solamente un 30% desde la aplicación de la norma.

Por el lado de los gastos, la mejora de la coyuntura económica y el cambio de una política fiscal expansiva a una política fiscal restrictiva, llevo a una consolidación fiscal y a aplicar un paquete de reformas estructurales sobre la economía, que condujo a una consolidación de los gastos y evito que se incrementasen como en el anterior periodo analizado. Partidas del gasto como los subsidios por desempleo (desempleo) vieron frenado su gran crecimiento en el anterior periodo para disminuir durante este periodo. Los estabilizadores automáticos en este periodo no tuvieron un efecto tan grande como en el periodo anterior, por lo que gastos no se vieron aún más reducidos.

Figura 4.1.2.3 Gastos de algunas partidas más importantes de las administraciones públicas en España desde el año 2009 hasta el año 2011

Gasto Público	2009	2010	2011
Protección social	12,38%	3,73%	0,45%
Salud	8,39%	-2,55%	-2,59%
Educación	5,63%	-2,41%	-2,79%
Intereses de la deuda pública	6,74%	10,46%	30,52%
Desempleo	45,28%	3,06%	-6,11%
Medio ambiente y servicios comunitarios	12,35%	-25,74%	-14,23%
Gasto total	7,53%	-0,16%	-0,53%

Gasto Público	Peso relativo respecto al total
Protección social	35-37%
Salud	15-14%
Educación	10-9,5%
Intereses de la deuda pública	4-5,5%
Desempleo	7%-6,5%
Medio ambiente y servicios comunitarios	5%-3%
Gasto total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGAE y de Eurostat

Como se observa en la tabla apuntada, el gasto, aunque sufre un ligero descenso (en el año 2010 del 0,16% y en el año 2011 del 0,53%) y consigue estabilizarse, no consigue volver a los niveles de antes de la gran crisis. En casi todas las partidas del gasto se observa que hay una disminución, en especial en la partida de medio ambiente y servicios comunitarios, la cual sufre una disminución del 50% en prácticamente dos años. La única partida del gasto donde se produce un aumento significativo es en la partida de intereses de la deuda pública, a consecuencia de la anterior política fiscal y de los planes de políticas discrecionales del gobierno llevados a cabo. Esto, unido al aumento constante de los tipos de interés en el mercado financiero de la deuda pública española, provoca que esta partida haya aumentado considerablemente durante este periodo, con un aumento del 10,46% para el año 2010 y del 30,52% para el año 2011.

Según Fernández-Albertos (2014), la consolidación del gasto en este periodo no solo se alcanzó a través de un cambio en la política fiscal y de una mejora en la coyuntura económica tanto internacional como nacional, además de esto también se llevaron a cabo un numeroso paquete de reformas estructurales, siendo algunas de ellas importantes para que en este periodo el gasto se consolidase. También se llevaron a cabo acuerdos con las comunidades autónomas y las corporaciones locales que ayudaron a la consolidación del gasto, como fue la modificación del Acuerdo Marco, por el cual el gobierno llegó a un acuerdo para un ahorro de 1000 millones con las comunidades autónomas y de 200 millones con las corporaciones locales.

Algunas reformas estructurales de calado en la consolidación de los gastos durante este periodo fueron las siguientes:

- Aprobación del proyecto de ley sobre la actualización y modernización del sistema de Seguridad Social: Esto supone un ahorro del PIB de 1,5% para el año 2030 y del 3,5 para el año 2050.

- Mejora en el control del gasto sanitario y farmacéutico: Esto ayuda al descenso continuado durante este periodo en la subpartida del gasto salud, como se observa en la tabla.

Por último, además de todas estas reformas estructurales, también se lleva a cabo el Plan de Revisión del Gasto 2011-2013, lo cual produce un ahorro importante en el gasto durante este periodo. Dentro del Plan de Revisión del Gasto, las medidas más importantes son las siguientes:

- Reducción del salario de todo el personal de las administraciones públicas en un 5% para el año 2010 y su congelación para el año 2011
- Eliminación del cheque bebe y restricción de la jubilación parcial, lo que supone un ahorro en el gasto de 1400 millones. También se consiguen ahorrar otros 1400 millones en el gasto a través de la congelación de las pensiones contributivas, a excepción de las mínimas, para el año 2011
- Reducción de un 25% del presupuesto en inversiones presupuestadas en la administración general del estado (AGE), lo que supone un ahorro de 1000 millones de euros
- Desaparición de las bonificaciones a la cotización de la seguridad social y también se produce una reducción en los programas de ayuda de política de vivienda.

Todo esto llevo a una leve reducción del saldo presupuestario, que paso de presentar un déficit del 11% del PIB para el año 2009, a ser de un 9,6% del PIB para el último año de este periodo, indicando se produjo un proceso de consolidación en las cuentas públicas que impidió que el saldo presupuestario se deteriorase aún más, pero que a su vez no fue lo suficientemente eficaz para conseguir reducir el déficit a lo previamente acordado con la Unión Europea. Por último, la situación de la deuda pública en porcentaje del PIB no se consiguió mejorar, sino que siguió el ritmo de crecimiento del periodo anterior, pasando de un 52,8% del PIB en el año 2009 a un 69,5% del PIB en el año 2011.

4.1.3 Tercer periodo (2012-2013): Crisis de deuda soberana

A partir del año 2012, según Ontiveros y Valero (2013), la situación económica de España vuelve a empeorar de manera drástica, como consecuencia de la entrada de España en la crisis de deuda soberana, la incapacidad del gobierno para reducir el déficit público y el nivel de deuda pública y la situación acuciante del sistema financiero español. La situación del Producto Interior Bruto durante este periodo la refleja claramente, el cual sufre una contracción del 3,07% respecto al año anterior para el año 2012 y otra del 1,04% respecto al año 2012 para el año 2013. A pesar del cambio de signo de la política fiscal y del compromiso del gobierno para mejorar las finanzas públicas, el año 2011 se cierra con un déficit público del 9,6% del PIB, muy alejado del acordado con la comisión europea, que era del 6% del PIB. Esto supuso que tanto los inversores internacionales, como algunas instituciones internacionales económicas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) pusiesen en duda que el gobierno pudiese cumplir con sus obligaciones financieras a corto plazo y presionasen para que el gobierno adoptase una política fiscal aún más restrictiva y reformas de amplio calado para poder hacer frente a sus obligaciones a corto plazo y sanear sus finanzas públicas.

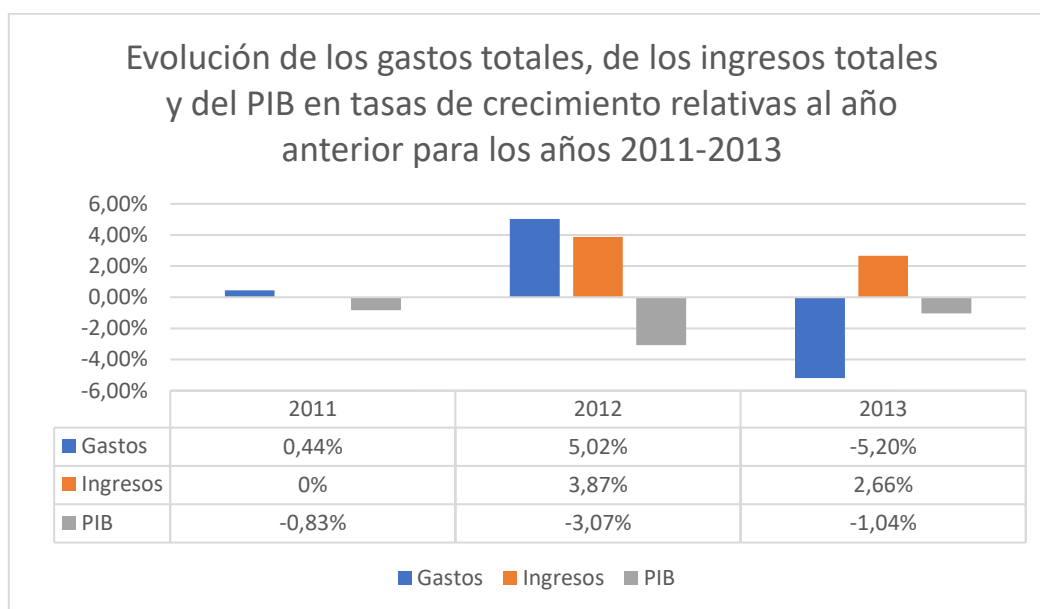
Por el lado de los gastos, se observa que para este periodo se empieza a producir una reducción del gasto importante. Aunque para el año 2012 los gastos aumentan un 5% debido al rescate financiero por parte de la Unión Europea para sanear el sistema financiero español, lo que conlleva un aumento importante de la deuda pública para financiar estos aumentos del gasto, para el año 2013 los gastos disminuyen un 5,2% respecto al periodo anterior, dándose de este modo la mayor disminución en los gastos de todos los años analizados hasta la fecha y demostrando, por fin, un compromiso real por la estabilidad a corto y medio plazo de las finanzas públicas. Esta disminución se debe a:

- Una política fiscal aún más restrictiva que la llevada a cabo en el periodo anterior.
- Menor efecto de los estabilizadores automáticos que en los periodos anteriores, lo que permitió que, a partir del año 2013, los gastos no se incrementasen más
- Paquete de reformas (estructurales y no estructurales) que permitieron un aumento en los ingresos y una disminución en los gastos. A destacar el Plan de Reformas 2013
- Nuevos Acuerdos y pactos para la estabilidad financiera a corto y medio plazo. Destacan la entrada de España, a partir del año 2013, en el nuevo Tratado de

Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, y la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)

Por el lado de los ingresos, se observa como en este periodo los ingresos aumentan un 6,5% en prácticamente 2 años, aunque con un menor aumento de la recaudación para el año 2013 que para el año 2012, debido a que para el año 2012 la política fiscal restrictiva se lleva a cabo con gran intensidad. Estos aumentos en los ingresos son debidos en gran parte a la continuación del gobierno en la política fiscal restrictiva, una no tan pronunciada caída de la demanda interna, como en otros países del entorno y a la mejora paulatina de la coyuntura económica internacional.

Figura 4.1.3.1 Evolución de los gastos totales, de los ingresos totales y del PIB en España desde el año 2011 hasta el año 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Por el lado de los ingresos (la recaudación tributaria), según la AEAT, el resultado durante este periodo es el que se observa en el siguiente gráfico:

Figura 4.1.3.2 Evolución de los principales ingresos tributarios líquidos en España desde el año 2011 hasta el año 2013

Impuestos directos	2011	2012	2013
Impuesto Renta de las Personas Físicas	4,2%	1,2%	-0,9%
Impuesto sobre Sociedades	2,5%	29,0%	-7,0%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	-20,4%	-16,3%	-17,1%
Impuesto sobre el Patrimonio	33,0%	585,2%	62,8%
Total impuestos directos totales	3,2%	7,3%	-2,1%
Impuestos indirectos	2011	2012	2013
Impuesto sobre el Valor Añadido	0,4%	2,4%	2,9%
Impuestos Especiales	-4,2%	-4,1%	4,7%
Impuesto s/ Primas de Seguros	-1,1%	-2,9%	-3,8%
Tráfico exterior	0,6%	-6,7%	-8,3%
Total impuestos indirectos totales	-0,9%	0,5%	3,0%
Total recaudación general	1,4%	3,0%	0,1%

Impuestos directos	Peso relativo respecto al total
Impuesto Renta de las Personas Físicas	79-74%
Impuesto sobre Sociedades	19-23%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	2,5-1,5%
Impuesto sobre el Patrimonio	0,001-0,02%
Total impuestos directos totales	100%
Impuestos indirectos	Peso relativo respecto al total
Impuesto sobre el Valor Añadido	70-70,5%
Impuestos Especiales	27-25,5%
Impuesto s/ Primas de Seguros	2%
Tráfico exterior	2%
Total impuestos indirectos totales	100%
Total recaudación general	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de recaudación anual para el ejercicio de 2013

Se observa, que, para este periodo, la recaudación de los impuestos directos para este periodo mejora, aunque no en gran medida, habiendo un aumento del 7,3% para el año 2012 y una leve disminución para el año 2013 del 2,1%. En la recaudación de los impuestos indirectos también se produce una mejora, aunque no tan acusada como en la de los impuestos directos, siendo esta mejora del 3,5% en 2 años, produciendo esta sobre todo en el año 2013, cuando la recaudación aumenta un 3% respecto al periodo anterior.

Dentro de los impuestos directos, destaca de entre todos, el aumento en la recaudación del Impuesto sobre Patrimonio, con un aumento del 585,2% para el año 2012 y del 62,8% para el año 2013. Esto se debió al restablecimiento temporal del IP en virtud del Real Decreto Ley (RDL) del 13 de noviembre del año 2011, aunque esta solo afecto a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y a las obligaciones reales.

También destaca el aumento de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades, cuya recaudación aumento un 29% para el año 2012, respecto al año anterior. Esto fue debido principalmente a que, a pesar de que los beneficios empresariales siguieron disminuyendo, la recaudación por ejercicios anteriores aumento de forma considerable. Además, también influyó el aumento de los ingresos por actas de inspección. Por último, decir que la caída en la recaudación del Impuesto en la Renta de los No Residentes (IRNR) fue parecida a la de años anteriores, aunque un poco menos pronunciada, siendo de un 16,3% para el año 2012 y de un 17,1% para el año 2013.

Dentro de los impuestos indirectos, se destaca el continuado aumento de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido, aumentando un 5,3% para este periodo analizado. Esto se debió a:

- Fuerte consolidación de la política fiscal llevada a cabo en esta etapa, lo que conllevó a subidas de los tipos impositivos en el impuesto, pasando el tipo general del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% al 10%, lo que provocó el aumento de la recaudación
- Disminución de las devoluciones por IVA. Esto se debe al mayor empeño por controlar el impuesto de la agencia tributaria y al efecto de la subida de tipos impositivos

Por último, decir, que, durante esta etapa, el Impuesto sobre el Tráfico Exterior sufre una constante caída en la recaudación. Para este periodo su recaudación cae un 6,7% para el año 2012 y un 8,3% para el año 2013.

Por el lado de los gastos, el nuevo empeoramiento de la economía y la crisis de deuda soberana hizo que los gastos para el año 2012 volviesen aumentar a pesar de la fuerte política fiscal restrictiva llevada a cabo. El empeoramiento de la economía disparó de nuevo los efectos de los estabilizadores automáticos, sobre todo en lo referido a desempleo y la crisis de deuda soberana provocó el aumento sustancial del volumen de deuda pública, lo cual hizo que los intereses de la deuda que había que pagar por ella se disparasen.

Para el año 2013, la situación mejora (el PIB, aunque disminuye, sufre una disminución mucho menor que para el año anterior). España consigue salir de la crisis de deuda pública gracias al memorándum de entendimiento firmado en julio de 2012 con la Unión Europea, al anuncio del programa de compraventa de operaciones monetarias en septiembre de 2012 que disipo cualquier en los mercados financieros y de capital sobre la capacidad de cumplimiento con sus obligaciones de los países europeos afectados por la crisis de deuda soberana (entre ellos España) y a la mejora de la situación económica nacional.

Figura 4.1.3.3 Gastos de algunas partidas más importantes de las administraciones públicas en España desde el año 2011 hasta el año 2014

Gasto Público	2011	2012	2013
Protección social	0,45%	1,46%	0,94%
Salud	-2,59%	-6,58%	-2,13%
Educación	-2,79%	-8,13%	-2,83%
Intereses de la deuda pública	30,52%	22,22%	11,94%
Desempleo	-6,11%	4,87%	-6,93%
Medio ambiente y servicios comunitarios	14,94%	-13,00%	-5,83%
Gasto total	-0,53%	1,95%	-6,57%

Gasto Público	Peso relativo respecto al total
Protección social	36,5-39,5%
Salud	14-13%
Educación	9,5-8,5%
Intereses de la deuda pública	5,5-8%
Desempleo	6,5-7%
Medio ambiente y servicios comunitarios	3,5-3%
Gasto total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGAE y de Eurostat

En la tabla se distingue, como durante este periodo, existen dos fases: La primera para el año 2012, donde se produce un aumento del gasto del casi 2% respecto al año anterior, debido a los motivos antes expuestos. Destaca el aumento de la partida de intereses de la deuda pública, que aumenta un 22,22% respecto al año anterior y el aumento de un casi 5% en la partida de desempleo, rompiendo la tendencia de la anterior etapa. A pesar del aumento de ciertas partidas de los gastos, estos no sufren un aumento aún mayor en esta fase debido a la reducción de los gastos en ciertas partidas como educación o medio ambiente y servicios comunitarios

La segunda fase se da en el año 2013, una vez superada la crisis de deuda soberana. Se ve como, por fin, se da un proceso de consolidación autentico en los gastos, disminuyendo estos un 6,57% respecto al año anterior. Todas las partidas del gasto expuestas en la tabla disminuyen a excepción de la de protección social (la referente a pensiones y dependencia básicamente), dándose un aumento del 0,94% para este año. También sigue aumentando la partida de intereses de la deuda pública, aunque prácticamente la mitad de lo que aumento el año anterior, aumentando para este año un 11,94%. Esto se debe a que, a pesar de la mejora en la prima de riesgo, el gobierno sigue aumentando su volumen de deuda pública, pasando de un 85,7% del PIB en 2012 a un 95,5% del PIB en 2013. Resaltar la disminución de la partida del gasto desempleo, la cual se reduce en casi un 7% respecto al año anterior, reflejando la mejora de la situación del mercado laboral en España.

Además de la implantación de una política fiscal más restrictiva durante este periodo, necesaria para recuperar la credibilidad y la confianza internacional y para superar la crisis de deuda soberana además de para mejorar y estabilizar la situación de las finanzas públicas, también se necesitaron numerosas reformas en diversos sectores de la economía, nuevas leyes que consolidasen y racionalizasen el gasto por parte de los organismos públicos y la creación de una nueva autoridad independiente en materia fiscal que complementase la implantación de la política fiscal llevada a cabo durante este periodo.

Una de las leyes más importante, sino la más importante, en lo concerniente a disciplina presupuestaria, es la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) aprobada y ratificada el 27 de abril de 2012. Los contenidos más importantes de esta ley son los siguientes:

- Todas las administraciones públicas tendrán que presentar una situación de equilibrio o superávit estructural presupuestarios, a excepción de la seguridad social que podrá mantener un cierto déficit siempre y cuando este dentro de los parámetros previstos en la aplicación del Fondo de Reserva de las Pensiones. También podrán presentar déficits en sus cuentas el Estado y las CC.AA. en caso de circunstancias excepcionales
- Las administraciones podrán tener un déficit estructural del 0,4% del PIB como máximo, siempre que este se deba a reformas estructurales que afecten al equilibrio estructural presupuestario en el corto plazo, pero a medio y largo este déficit estructural se corrija dando lugar a un superávit estructural.
- El volumen de deuda pública se limita al 60% del PIB, distribuyéndose en un 44% del PIB para la administración central, un 13% del PIB para las CC.AA. y un 3% del PIB para las CC.LL.
- Se obliga a las administraciones a cumplir con la regla de gasto comunitaria. Además, como aspecto innovador, la LOEPSF incluye medidas automáticas de prevención para el cumplimiento de esta. Las medidas automáticas que más destacan son las medidas coercitivas
- Se establece que la tasa de crecimiento del gasto no financiero de cada administración pública no podrá rebasar la tasa de crecimiento real del PIB de ese año

Para que todas estas normas y límites introducidos se pudiesen cumplir, se da un periodo transitorio, el cual vence en el año 2020. En el año 2013 esta ley sufre alguna modificación, siendo la más importante la inclusión en el principio de sostenibilidad financiera el control de

deuda comercial. De esta manera a partir de ese momento es de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas la inclusión del concepto de periodo medio de pago a proveedores (PMP) como expresión del volumen de deuda comercial

Además de la LOEPSF, el gobierno también lleva a cabo la aprobación en enero de 2012, del Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, cuyo objetivo crear un sector público más racional y eficiente, afectando a todas las administraciones públicas, CC.AA. Y CC.LL. incluidas. Gracias a este plan se reduce el número de entes públicos empresariales (EPE) y se reforman y reducen numerosos órganos reguladores, para su mejor funcionamiento.

Por último, hay que destacar la creación por parte del gobierno de una autoridad independiente en materia fiscal. El 14 de noviembre del año 2013 se aprobó la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal Española (AIReF). De esta manera y siguiendo las recomendaciones del ECOFIN (el consejo de asuntos económicos y financieros de la Unión Europea) España por fin contaba con una agencia independiente en materia fiscal, emulando a la mayoría de los países europeos de su entorno.

Los objetivos de la AIReF son la consecución de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la economía española tanto a corto como a medio y largo plazo. Para ello se basa en la continua evaluación del ciclo presupuestario, el endeudamiento público y el continuo análisis de las perspectivas macroeconómicas.

5. Situación posterior a la Gran Crisis: 2014-2017

Tras la “Gran Crisis” y la crisis de deuda soberana, tanto las actuaciones del Banco Central Europea en el ámbito de la política monetaria como las de la Unión Europea en el ámbito de la política fiscal experimentaron un giro radical respecto a sus actuaciones anteriores a la “Gran Crisis”.

En cuestión de política monetaria, el Banco Central Europeo llevo a cabo una serie de medidas no convencionales (como la *forward guidance*, el programa de compra de activos o las operaciones TLTRO) y bajó los tipos de interés oficiales de la zona euro hasta el 0%, para hacer frente a la “Gran Crisis” y debido a las dificultades experimentadas por varios países de la zona euro, como Grecia, Irlanda o Portugal. En cuestión de política fiscal, las graves consecuencias económicas derivadas de la “Gran Crisis” provocó que varias economías de países de la Unión Europea quebraran y tuvieran que ser rescatadas por esta misma. Como consecuencia, aumento de forma considerable el peso de la Unión Europea en la planificación de la política fiscal de los países de la unión, aumentando la importancia de órganos como el ECOFIN o la supervisión

de la comisión europea en materia de política fiscal, en lo referente a la elaboración de los presupuestos generales presentados por los estados miembros.

A continuación, pasaremos a analizar brevemente y comparar la situación de la economía española del año 2014 respecto a la del año 2007 y en el siguiente subapartado analizaremos más en profundidad la evolución de la política fiscal española.

Figura 5.1 Indicadores macroeconómicos más importantes de la economía española para el año 2007 y el año 2014

Años	2007	2014
Producto Interior Bruto (en tasas de variación interanuales)	3,6%	1,4%
Tasa de Paro (en porcentaje)	8,8	23,6
Saldo presupuestario (porcentaje sobre el PIB)	1,9	-6,0
Gasto público (porcentaje sobre el PIB)	39	44,8
Presión Fiscal (porcentaje sobre el PIB)	36,4	33,6
Deuda Pública (porcentaje sobre el PIB)	35,6	100,4
Balanza de Pagos (porcentaje sobre el PIB)	-9,7	1,2
Prima de Riesgo (en puntos básicos)	12	130

Fuente: Elaboración propia a partir de Datosmacro, Eurostat, Banco de España, OCDE e INE

Como se observa en la tabla, la economía española sufrió un deterioro importante durante la “Gran Crisis”. Apenas el saldo de la balanza de pagos presenta una mejora (además una mejora sustancial) y esto fue debido, según Fariñas y Mora (2015), a la propia crisis, que hundió la demanda de importaciones (disminuye la renta per cápita de la población y por lo tanto esta ya no puede demandar tanto) y provocó el aumento de las exportaciones (gracias a la devaluación interna que sufrió la economía española y que permitió mejorar su competitividad internacional).

Destacan, por encima de todo, el aumento en la tasa de paro, pasando de un 8,8% en el año 2007 a un 23,6% en 2014 (recordar que durante el año 2013 la tasa de paro llegó a estar por encima del 26%), destacando de esta manera el terrible efecto que supuso la “Gran Crisis” para el mercado laboral español, y el tremendo aumento que sufre la deuda pública, pasando de un 35,6% del PIB en el año 2007 y siendo uno de los países europeos con menor porcentaje de deuda pública respecto al PIB, a ser del 100,4% del PIB en el año 2014 y convirtiéndose de esta manera en uno de los países europeos con mayor porcentaje de deuda pública. Este aumento desmedido de la deuda pública fue debido a la política fiscal seguida durante los primeros años de la “Gran Crisis” y al esfuerzo del gobierno por sanear el sistema financiero español.

También destaca el empeoramiento tanto del saldo presupuestario, que, aunque sufrió un deterioro muy rápido en los primeros años de la “Gran Crisis”, como consecuencia de la política fiscal expansiva seguida en ese momento y que disparó los gastos, fue corrigiéndose desde entonces hasta situarse en un 6% de déficit público, como la reducción del PIB en estos 7 años, siendo el PIB del año 2014 un 4,5% menor respecto al PIB del año 2007. Esta cifra refleja la magnitud y la intensidad de la crisis vivida por la economía española durante tiempo y el efecto que las políticas fiscales han supuesto.

Por último, resaltar el avance de la prima de riesgo española, que en el año 2007 se situaba en apenas 12 puntos básicos y para el año 2014 se sitúa en 120 puntos básicos y con una tendencia a la baja tras superar la economía española la crisis de deuda soberana, en donde en los peores momentos de esta la prima de riesgo se llegó a situar en los 650 puntos básicos con el bono a 10 años al 7,6% de rentabilidad.

5.1 Evolución de la situación de la política fiscal española

La política fiscal aplicada entre el año 2014 y el año 2017 siguió siendo la misma que la que se vino aplicando en años anteriormente analizados, es decir, una política fiscal restrictiva aunque de menor intensidad que la aplicada en la etapa de los años de crisis de deuda soberana, en parte debido a la mejora de la situación económica en España y en parte debido a la mejora de los principales indicadores macroeconómicos, los cuales mejoraron gracias a las reformas estructurales y a las políticas fiscales y monetarias llevadas a cabo.

Como consecuencia de la política fiscal restrictiva aplicada durante este periodo, los ingresos siguen aumentando a cada año que pasa y los gastos se van reduciendo a cada año que pasa, lo que provoca que se consiga disminuir el déficit público considerablemente durante estos años. Además, para el año 2013 y por primera desde que empieza la “Gran Crisis” se consigue obtener superávit en el saldo estructural primario (que es el saldo estructural más los intereses de la deuda, siendo el saldo estructural el saldo cíclicamente ajustado menos las medidas temporales).

El único aspecto negativo que destacar es la elevada deuda pública que persiste durante estos años. A pesar de que se consigue disminuir durante estos años, el ritmo de reducción es muy lento, lo que provoca que el volumen de deuda pública en porcentaje del PIB se sitúa casi 3 veces por encima del volumen en el que se encontraba antes de empezar la “Gran Crisis”, pasando de un 35,6% del PIB en el año 2007 a un 98,1% del PIB para el año 2017. En la siguiente tabla, se refleja el desarrollo de los explicado anteriormente (los indicadores no especificados están en porcentaje del PIB):

Figura 5.1.1 Principales indicadores de la política fiscal en España durante los 2014 y 2017

Años	2014	2015	2016	2017
Producto Interior Bruto (en tasas de variación interanuales)	1,4%	3,8%	3%	2,9%
Presión Fiscal	33,6	33,6	33,2	33,7
Recaudación General (en miles de millones de euros)	174.987	182.009	186.249	193.951
Gasto Público	44,8	43,7	42,2	41
Deuda Pública	100,4	99,3	99	98,1
Déficit Público	-6	-5,3	-4,5	-3,1
Saldo Estructural	-0,9	-1,8	-2,5	-2,2
Intereses de la deuda	3,3	3,1	2,8	2,6
Saldo Estructural Primario	2,4	1,3	0,3	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE, de Eurostat, del informe de recaudación anual para el ejercicio 2017 y del programa de estabilidad del gobierno de España

En la tabla se puede observar todo lo anteriormente dicho. Añadir que el nivel de presión fiscal apenas varía a consecuencia del crecimiento que experimenta el PIB durante estos años, con tasas de variación interanuales superiores al 3%, lo que indica una mejora de la situación económica del país durante estos años y que durante estos años los estabilizadores automáticos, que en etapas anteriores habían disparado los gastos, vieron reducida su importancia en los gastos, puesto que en los ingresos sí que jugaron un importante papel al aprovechar los vientos de cola que sufre la economía española en esta etapa, sobre todo a partir del año 2016, donde se ve una clara mejoría en la recaudación y en la reducción del déficit público, pasando el déficit a reducirse un 1,5% del PIB en un solo año.

Por el lado de los ingresos, (la recaudación tributaria), según la AEAT, el resultado durante este periodo es el que se observa en el siguiente gráfico (en porcentaje):

Figura 5.1.2: Evolución de los principales ingresos tributarios líquidos en España desde el año 2014 hasta el año 2017

Impuestos directos	2014	2015	2016	2017
Impuesto Renta de las Personas Físicas	3,9	-0,4	0,1	6,4
Impuesto sobre Sociedades	-6,2	10,3	5,0	6,8
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	0,2	15,5	19,6	16,0
Total impuestos directos totales	1,7	2,3	1,1	6,8
Impuestos indirectos	2014	2015	2016	2017
Impuesto sobre el Valor Añadido	8,2	7,4	4,2	1,3
Impuestos Especiales	0,2	0,2	3,8	2,2
Impuesto s/ Primas de Seguros	-0,6	2,9	1,6	5,3
Tráfico exterior	16,4	15,1	5,7	3,9
Total impuestos indirectos totales	6,1	5,7	4,1	1,6
Total recaudación general	3,6	4,0	2,3	4,1

Impuestos directos	Peso relativo respecto al total
Impuesto Renta de las Personas Físicas	77-74%
Impuesto sobre Sociedades	20-22%
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	1,5-2%
Total impuestos directos totales	100%
Impuestos indirectos	Peso relativo respecto al total
Impuesto sobre el Valor Añadido	72-73%
Impuestos Especiales	24,5-23%
Impuesto s/ Primas de Seguros	1,50%
Tráfico exterior	2%
Total impuestos indirectos totales	100%
Total recaudación general	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de recaudación anual para el ejercicio de 2017

Como se observa en la tabla, se produce un aumento continuado en la recaudación total de cada, en especial a partir del año 2017. Este aumento de la recaudación se produce indistintamente tanto en los impuestos directos, como en los impuestos indirectos. Destaca en especial, la recuperación de la recaudación del IS, el cual vuelve a aumentar con fuerza durante este periodo.

Durante esta etapa se redujo la introducción de cambios normativos en los diferentes impuestos, debido a que ya se habían introducido las principales medidas de ajuste fiscal y a que la mejora de la economía no hizo que se requiriesen demasiados cambios normativos. Aun así, los cambios normativos más importantes fueron:

- Reducción de los tipos impositivos del IRPF para los años 2015 y 2016 con un impacto negativo en la recaudación de 10110 millones, siendo mayor el impacto en 2016
- Reducción en los tipos impositivos y cambios en la deducción de los gastos de amortización del IS para el año 2015 con un impacto negativo de 1089 millones y de 1871 millones. Para el año 2016 se introdujeron cambios en los pagos fraccionados, que supusieron un aumento de los tipos y la exigencia de un pago mínimo a las empresas con una cifra de negocios superior a 10 millones de euros. Tuvo un impacto positivo en la recaudación de 2967 millones
- Dentro del IVA, para el año 2017, se implementó un nuevo sistema de gestión para este que tuvo como consecuencia un desplazamiento de los ingresos para el siguiente. De esta manera, la recaudación por IVA para el año 2017 fueron menores.

Por el lado de los gastos, la política fiscal llevada a cabo por el gobierno durante este periodo y la mejora de la situación de la economía española permite una estabilización de los gastos. En los siguientes cuadros se muestra esta estabilización:

Figura 5.1.3 Gastos de algunas partidas más importantes de las administraciones públicas en España desde el año 2014 hasta el año 2017

Gasto Público	2014	2015	2016	2017
Protección social	-0,53%	0,47%	2,41%	2,26%
Salud	0,29%	4,71%	1,85%	2,53%
Educación	1,04%	4,33%	2,13%	2,73%
Intereses de la deuda pública	0,31%	-7,38%	-6,43%	-4,90%
Desempleo	-17,49%	-15,72%	-8,33%	-6,44%
Medio ambiente y servicios comunitarios	7,28%	4,19%	-4,02%	6,43%
Gasto total	-0,41%	1,57%	-0,12%	1,26%

Gasto Público	Peso relativo respecto al total
Protección social	39-40,5%
Salud	13,5-14,5%
Educación	9-10%
Intereses de la deuda pública	8-6,5%
Desempleo	5,5-4%
Medio ambiente y servicios comunitarios	3%
Gasto total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGAE y de Eurostat

Como se puede observar en la tabla, durante esta etapa se producen divergencias entre varias partidas del gasto. Mientras que las partidas del gasto más ligadas a la evolución de la economía y a los estabilizadores automáticos sufren reducciones importantes, en especial la partida del desempleo (se nota ya una fuerte mejora en el mercado laboral respecto a periodos anteriores) durante los primeros años de esta etapa con reducciones por encima del 15% respecto al periodo anterior, otras partidas más ligadas a la elaboración presupuestaria como educación o sanidad sufren constantes incrementos anuales, sobre todo para los años 2015 y 2017 (año electoral). Hay que destacar el aumento en educación, que durante 3 años seguidos sufre aumentos de más del 2% respecto al año anterior, siendo algún año mayor del 4%.

En esta etapa también se llevan a cabo numerosas leyes y reformas lo que permite estabilizar y reducir el volumen de gasto del gobierno. Sobre todo, son leyes y medidas centradas en el gasto social, pues otras partidas como intereses de la deuda o desempleo van mejorando simplemente gracias a la acción de los estabilizadores automáticos. Algunas de las medidas más importantes aprobadas durante esta etapa son:

- Reforma del sistema de pensiones, cuyo objetivo es la viabilidad y estabilidad financiera del sistema de la seguridad social. Dentro de esta reforma destaca la introducción de un tope mínimo de revalorización (el 0,25%), un tope máximo (el IPC más el 0,5%) y la introducción del factor sostenibilidad, el cual será revisado cada 5 años.
- Plan de medidas para el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo (Plan CRECE). Se mejora la regulación destinada a la inversión, el crecimiento y la competitividad, además de concentrar las inversiones en sectores estratégicos para buscar efectos arrastres en la economía española. También se busca una mejor coordinación de las inversiones entre el gobierno central y las CC.AA. para evitar duplicidades y llevar una ejecución más eficiente de las inversiones.

6. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha analizado y estudiado con detenimiento la evolución de la política fiscal en España y la posible influencia de la Unión Europea en estas políticas durante y después de la “Gran Crisis”. Se comienza con un breve resumen de la influencia de la Unión Europea como del Banco Central Europeo en las políticas fiscales y monetarias aplicadas en España antes de la “Gran Crisis” para luego dar paso a una explicación más detallada de la situación global de la economía española en el momento previo a la “Gran Crisis”.

Esto sirve como punto de partida para luego comparar si las políticas fiscales aplicadas han servido y han mejorado la coyuntura del momento o por el contrario la han agravado o empeorado. La conclusión que se saca al hacer estos análisis y resúmenes previos es que la economía española está en una situación óptima, tanto como para hacer frente a una posible recesión económica, como a nivel coyuntural, ya que para estos años la economía española presenta un estado superavitario en las finanzas públicas, un crecimiento económico robusto y una tasa de paro excepcionalmente baja.

Durante los años de la “Gran Crisis”, se llevan a cabo 2 políticas fiscales. Desde el año 2008, se aplica una política fiscal expansiva de corte anticíclico, es decir, ante la crisis internacional del momento que provoca el hundimiento de la economía española, el gobierno apuesta por aumentar el gasto y disminuir los impuestos.

Esta política fiscal consigue deteriorar las finanzas públicas hasta cotas nunca alcanzadas durante los últimos 40 años, disparando el déficit público, consiguiendo importantes bajadas en la recaudación y deteriorando aún más de lo que estaba la situación de la economía española. Se concluye que la política fiscal llevada a cabo fue un fracaso estrepitoso.

Una vez fracasada la política fiscal del gobierno, se cambia el rumbo de la política fiscal, y a partir del año 2010, se pasa a una política fiscal restrictiva de corte procíclico, aunque no de gran intensidad. La aplicación de esta política fiscal combinada con las políticas monetarias del Banco Central Europeo consigue estabilizar el rumbo de las finanzas públicas (que no mejorarlas considerablemente) y devolver a la economía española a la senda del crecimiento. Se concluye que esta política fiscal aplicada consigue mejorar temporalmente la situación de la economía española.

A partir del año 2011 ante la insuficiente mejora de las finanzas públicas, la economía española se contagia de la crisis de deuda soberana, por lo que la situación de la economía española se vuelve a deteriorar de nuevo.

Para combatir esta crisis se lleva a cabo una política fiscal restrictiva de una intensidad aun mayor que aplicada en el periodo anterior. Gracias a esta política fiscal y al rescate financiero por parte de la Unión Europea, se concluye que la situación de la economía española mejora y a partir del año 2014, esta vuelve a la senda del crecimiento.

A partir del año 2014 se sigue aplicando una política fiscal restrictiva, aunque ahora de corte anticíclico, y de una menor intensidad que la aplicada durante la crisis de deuda soberana, lo que permite a la economía española mejorar su situación (crecimientos elevados del PIB, reducción del déficit público y de la tasa de paro, etc.) Se concluye diciendo que la influencia de la Unión Europea en la política fiscal aplicada en España era muy pequeña al inicio de la “Gran Crisis”, pero a partir de 2010 y tras ver el rumbo que tomaba la situación esta fue cada vez mayor, hasta prácticamente dictarla ella misma (un ejemplo de ello es el memorándum de entendimiento firmado por el gobierno español en 2012).

Mi conclusión personal al respecto de la evolución de las políticas fiscales llevadas a cabo en España y la influencia de la Unión Europea en estas es que la política fiscal expansiva fue un auténtico fracaso que dinamitó la tanto la economía como las finanzas públicas españolas y que la política fiscal restrictiva ha permitido, aunque de un modo muy lento, volver a poner a la economía española en la senda del crecimiento y ha permitido mejorar las finanzas públicas.

También ha sido fundamental tanto la ayuda prestada por la Unión Europea (ya sea a través de su apoyo financiero como de la política monetaria llevada a cabo) como su creciente influencia en la composición de las políticas fiscales, sin las cuales la situación de la economía española me atrevo a aventurar sería mucho peor.

También, remarcar una vez más, la utilidad pública del presente trabajo, ya que gracias a este podemos obtener una visión detallada de las políticas fiscales aplicadas en los diversos periodos de tiempo estudiados, así como concluir si las políticas fiscales consiguen sus objetivos iniciales y si estas tienen efectos sobre las finanzas públicas.

Quiero añadir que este trabajo también sirve como punto de partida para todo aquel que desee profundizar en la política fiscal española y en sus efectos durante los años de la “Gran Crisis” y sus años venideros.

Por último, hay que indicar que para la realización del trabajo he encontrado limitaciones sobre todo a la hora de obtener datos contrastados para los últimos años analizados (para el año 2018 no lo he podido hacer, directamente) tanto en numerosos artículos y revistas académicas como en los datos ofrecidos por los diversos organismos oficiales.

Bibliografía

- 1) Agencia Tributaria (2007): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2007*
- 2) Agencia Tributaria (2008): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2008*
- 3) Agencia Tributaria (2009): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2009*
- 4) Agencia Tributaria (2010): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2010*
- 5) Agencia Tributaria (2011): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2011*
- 6) Agencia Tributaria (2012): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2012*
- 7) Agencia Tributaria (2013): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2013*
- 8) Agencia Tributaria (2014): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2014*
- 9) Agencia Tributaria (2015): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2015*
- 10) Agencia Tributaria (2016): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2016*
- 11) Agencia Tributaria (2017): *Informe Anual de la Recaudación Tributaria de 2017*
- 12) Banco de España (1998): *Informe anual 1998*
- 13) Banco de España (1999): *Informe anual 1999*
- 14) Banco de España (2001): *Informe anual 2001*
- 15) Banco de España (2000): *Informe anual 2000*

- 16) Banco de España (2001): *Informe anual 2002*
- 17) Banco de España (2003): *Informe anual 2003*
- 18) Banco de España (2004): *Informe anual 2004*
- 19) Banco de España (2005): *Informe anual 2005*
- 20) Banco de España (2006): *Informe anual 2006*
- 21) Banco de España (2007): *Informe anual 2007*
- 22) Banco de España (2008): *Informe anual 2008*
- 23) Banco de España (2009): *Informe anual 2009*
- 24) Banco de España (2010): *Informe anual 2010*
- 25) Banco de España (2011): *Informe anual 2011*
- 26) Banco de España (2012): *Informe anual 2012*
- 27) Banco de España (2013): *Informe anual 2013*
- 28) Banco de España (2014): *Informe anual 2014*
- 29) Banco de España (2015): *Informe anual 2015*
- 30) Banco de España (2016): *Informe anual 2016*
- 31) Banco de España (2017): *Informe anual 2017*

- 32) Albertos, J., F. (2014): “Las políticas económicas de los gobiernos socialistas”, *España en democracia. Actas del IV congreso internacional de historia de nuestro tiempo*, Universidad de La Rioja, Logroño, págs. 111-121
- 33) Berges Lobera, A., Ontiveros Baeza, E., Valero López, Fco.José. (2013): “La crisis bancaria y de deuda soberana en España: orígenes e interrelaciones”, *Ekonomiaz*, nº 84, págs. 128-155
- 34) Brosa, G., G. y Sanromá, E. (2015): “Mercado de trabajo”, *Lecciones de economía española*, Aranzadi, Pamplona, págs. 236-252.
- 35) Cabral, R. (2010): “The PIGS` external debt problema”, VoxEU.org, 8 May
- 36) Candau, E., V. y Domínguez, JC., R. (2017): “La productividad del capital y de la economía española”, *Acumulación y productividad del capital en España y sus comunidades autónomas en el siglo XXI*, Biblioteca Nueva, Bilbao, págs. 65-92
- 37) Comisión Europea (2018): *Informe sobre España 2018 con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómico*
- 38) De Arriba, R. (2014): “Crisis, Política económica y Desigualdad en España”, *Papeles de Europa*, Vol. 27, nº 2, págs. 70-84
- 39) Delgado, J., L., G. (2003): “Economía en democracia en España: Los rasgos distintivos de un cuarto de siglo”, *ICE, Revista de Economía*, nº 811, págs. 45-52
- 40) Del Paso, R., L. (2013): “Evolución de la ratio «Gasto público/PIB en España»”, *eXotikos*, nº 9, págs. 61-62
- 41) Doménech, R. y González-Páramo, J., M. (2017): “Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales en España: Lecciones de la crisis y opciones de futuro”, BBVAresearch.com, 13 junio

42) Fariñas, J., C. y Mora, C. (2015): “Balanza de pagos y Equilibrio exterior”, *Lecciones de economía española*, Aranzadi, Pamplona, págs. 363-377.

43) Garrido, A. (2015): “Sistema Financiero”, *Lecciones de economía española*, Aranzadi, Pamplona, págs.259-279.

44) Gobierno de España (2007): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2007-2010*

45) Gobierno de España (2008): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2008-2011*

46) Gobierno de España (2009): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2009-2012*

47) Gobierno de España (2011): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2011-2014*

48) Gobierno de España (2012): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2012-2015*

50) Gobierno de España (2013): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2013-2016*

51) Gobierno de España (2014): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2014-2017*

52) Gobierno de España (2015): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2015-2018*

53) Gobierno de España (2016): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2016-2019*

54) Gobierno de España (2017): *Actualización Programa de Estabilidad de España 2017-2020*

55) Issing, O., Gaspar, V., Angeloni, I., Tristani, O. (2001): “*Strategy and decision-making at the European Central Bank*”, Cambridge University Press, Cambridge

56) Ivars, M., M. (2012): “Productividad en las economías desarrolladas: El desigual impacto de la crisis”, *Cuadernos Económicos del ICE*, nº84, págs. 9-32

57) Matilde Alonso Pérez y Elies Furió Blasco, «La economía española», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [En línea], 6 | 2010, Publicado el 22 junio 2011, consultado el 20 marzo 2019.

58) Navarro, V. (2004): “El estado de bienestar en España”, *Gaceta Sanitaria*

59) Peña, J., E., V. (2013): “El problema de la productividad española”, *eXotikos*, nº1, págs. 19-24

60) Redondo Bellod, J., F. (2015): “Plan E: La estrategia keynesiana frente a la crisis en España”, *Revista de Economía Crítica*, nº 20, págs. 4-22

