

Elecciones Abril 2019

Contenidos abril 2019

Autores:

Alan Frenquel Mattiazzi

Alfredo Colombano

Contacto: hola@ayming.com



ayming

Cómo abordan las diferentes propuestas políticas en España la financiación e inversión en I+D+i

Durante las campañas electorales, es sin duda el momento donde cada formación política intenta sacar a relucir todo aquello que considera importante, pero que no ha sido abordado con la suficiente diligencia para que efectivamente tenga un impacto en la sociedad, así como la sostenibilidad de un país, tanto a corto como medio plazo. Durante las últimas semanas, los principales partidos españoles han presentado los programas con los cuales proponen sus iniciativas para la próxima legislatura.

El 'apoyo a la I+D+i' es uno de los ámbitos donde casi todas las formaciones han coincidido en las últimas campañas, prometiendo diversas acciones para estimular la inversión en esta materia. Sin embargo, **la ciencia y la innovación han perdido peso en los últimos años, en favor de otros asuntos de interés como los conflictos nacionalistas, la lucha contra la corrupción y otros temas sociales.** Además, los objetivos y medidas para el avance y el desarrollo del entorno universitario, científico y empresarial varían de acuerdo a cada uno de los programas.

Ningún partido coincide en la cifra de inversión prevista. Así, el **PP** habla de un gasto del 2% del PIB, combinando aquel realizado desde las arcas públicas con la inversión privada. **Unidas Podemos**, eleva esta cifra hasta el 2% del PIB de inversión pública, sin detallar qué efecto esperan que tenga este desembolso en la iniciativa civil. El **PSOE**, por su lado, se compromete a 'revertir los recortes de la última década para posicionar a España al menos en la media europea de inversión en I+D+i', que según datos del INE¹ se situaba en el año 2017 en 2,07% del PIB UE28. Más concretamente, hablan de destinar un 2,5% de los PGE a I+D+i y estimular una inversión privada equivalente al 2% del PIB. **Ciudadanos**, que en las anteriores elecciones fue uno de los partidos más interesados y positivos con respecto de la I+D+i, con una propuesta de llegar al 3% del PIB de inversión, modera en esta ocasión su postura y propone elevar el presupuesto de I+D+i para alcanzar el 2% del PIB al final de la legislatura. El único partido que no ofrece una cifra de inversión en esta materia es **VOX**, que en todo su programa muestra poca preocupación por la ciencia y la innovación.

Al margen de la cuantía prometida, la estadística refleja que el objetivo de inversión es un viejo conocido de los gobiernos de España y la falta de cumplimiento del mismo también. Según datos de ElPais.com², el plan estatal de investigación 2008-2011, que elaboró el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, fijaba un objetivo del 2% del PIB para 2010, pero ese año el dato observado fue del 1,35%. El plan 2013-2016, ya con Mariano Rajoy en La Moncloa, contemplaba un 1,48% para 2016, pero en ese año el dato fue del 1,19%. El actual plan 2017-2020 se plantea llegar al 2%. No obstante, y aunque en 2017 la inversión en I+D+i aumentó su peso relativo en la economía nacional, se colocó sólo en 1,20%, por debajo incluso del 1,40% que alcanzó en 2009. Además, en

¹ Estadística sobre actividades de I+D 2017, Instituto Nacional de Estadística (INE) y Contabilidad Nacional (INE)

² https://elpais.com/economia/2018/11/28/actualidad/1543424647_353050.html

detrimento de los esfuerzos públicos, el incremento de la cifra se debió principalmente al crecimiento de la inversión privada, que se situó en el 8,2%, mientras que el público se mantuvo en el 3,3%.

Por otra parte, el problema de España no depende únicamente de las cifras propuestas, sino también de la ejecución de los presupuestos de ciencia. Según análisis de Cotec³ de los datos publicados por la Intervención General del Estado (IGAE), **en los últimos diez años, nunca se ha ejecutado el total de las partidas presupuestarias destinadas a esta materia**, quedando la cifra de gasto bastante por debajo del total. En el año 2018, de los 7.003 millones de euros asignados, solo se ejecutaron 3.278 millones, lo que supone menos de la mitad del presupuesto inicial (46,8%). Esta tasa de ejecución presupuestaria es la segunda menor desde que se empezó a registrar el dato, en el año 2000. Además, los datos reflejan una enorme diferencia entre las tasas de ejecución de los Organismos y agencias estatales y la AGE. Mientras que en los primeros se ha mantenido una tendencia constante desde 2000 en torno al 90%, el ratio relativo de la AGE se ha desplomado de manera progresiva, hasta alcanzar su mínimo histórico en 2017, cuando se situó en el 29,7%.

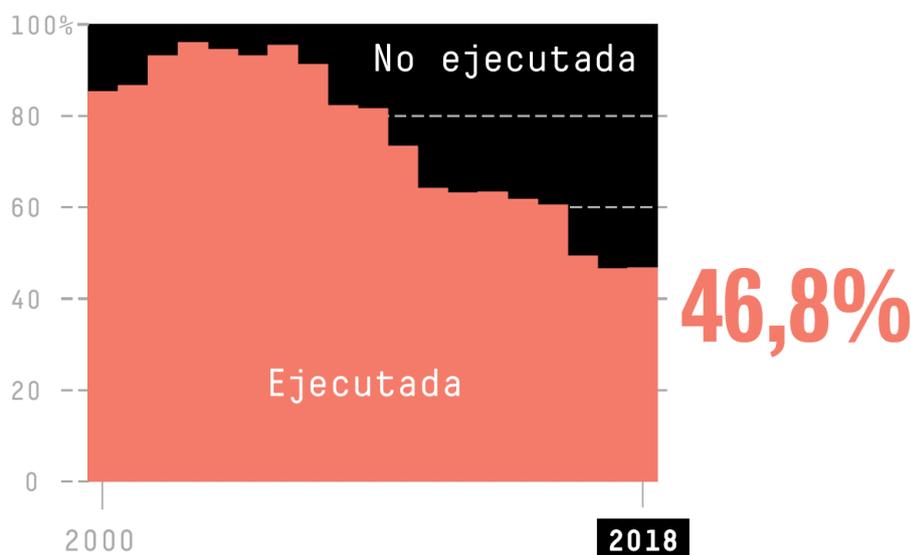


Ilustración 1 Tasa de ejecución presupuestaria de la inversión pública en I+D+i. Fuente: Cotec

En pro de cambiar esta tendencia y mejorar los resultados de inversión y generación de conocimiento, **cada partido promete diferentes medidas**.

El **PSOE** hace gran hincapié en las acciones ya acometidas durante la última legislatura y promueve seguir trabajando en la misma línea, reforzando las medidas y entidades ya establecidas y creando nuevas que apoyen el sector. Como en otros ámbitos, se propone un Pacto de Estado por la Ciencia y la Innovación, que fortalezca el entorno, para aumentar el sistema de forma sostenida y materializar el consenso en acuerdos tangibles y duraderos. Además, hablan de una acción política informada de las evidencias científicas y de unos PGE que busquen el fomento de la inversión productiva, principalmente en I+D+i, la transición ecológica e infraestructuras. El partido se enfoca en el emprendimiento como eje de la innovación. Así, hablan de activar la *Estrategia España Nación Emprendedora*, que promueva la digitalización como palanca de creación de empleo, la creación de una Red Estatal de Incubadoras y Aceleradoras y la apertura de la Oficina Nacional de

³ Cotec: EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL DEJA SIN EJECUTAR LA MITAD DEL PRESUPUESTO PARA I+D+i: <http://cotec.es/el-sector-publico-estatal-deja-sin-ejecutar-la-mitad-del-presupuesto-para-idi/>

Emprendimiento. Adicionalmente, proponen activar un sistema de beneficios fiscales para las startups, por los cuales sus primeras inversiones se consideren I+D+i; y para inversores, a través de deducciones en su IRPF.

Siguiendo en el ámbito fiscal, el programa abarca una mejora y optimización de las deducciones fiscales a la I+D+i empresarial, pero sin concretar la reforma. Señalan también su intención de reforzar la progresividad del sistema fiscal, incrementando la aportación de las grandes empresas, y de los contribuyentes de ingresos más altos.

Por último, el programa también señala el potenciamiento de los OPIs; del CDTI como agente dinamizador de la innovación en España; de sus programas Cervera e INNVIERTE; y de la compra pública de servicios innovadores para catalizar el desarrollo de nuevas tecnologías.

El PP, por su parte, y a pesar de su tibia cifra de inversión prevista, propone bastantes medidas, aunque algo etéreas, para aumentar la I+D+i nacional. En primer lugar, habla del desarrollo de una *Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2021-2027* que alinee el nuevo programa europeo Horizonte Europa 2021-2027 con las acciones nacionales. Al igual que el partido socialista, sitúan el emprendimiento en el epicentro del desarrollo. Por ello, tienen intención de impulsar el programa *Startup Spain*, para promover el emprendimiento y el crecimiento e internacionalización de las pymes; así como, establecer un marco regulatorio singular y flexible para empresas innovadoras (*Sandbox regulation*), que permita probar modelos de negocio que no tengan cabida en la normativa actual.

En materia fiscal y normativa proponen una amplia reforma para dinamizar la inversión de capital privado y favorecer el acceso a financiación de emprendedores. En esta línea, proponen reformas para “carried interest”, los Fondos de Capital Riesgo, el venture capital, la “exit tax” o la inversión privada individual en start-ups. Así mismo, pretenden promover una “Ley de promoción del mecenazgo” y una “Ley de Crecimiento empresarial”, para que la normativa favorezca el aumento de tamaño de las empresas. Quieren simplificar el acceso a las bonificaciones fiscales y establecer nuevos incentivos para atraer talento de industrias clave. Por último, pretenden incrementar el acceso a tramos no reembolsables en programas de innovación empresarial y aumentar la compra pública innovadora hasta destinar el 3% de los presupuestos a este fin.

Fuera del ámbito fiscal, proponen otras medidas como la creación de un *Portal de la Innovación* desde donde se ofrezca asesoramiento, información y acompañamiento para las convocatorias de ayudas; la implantación del “Plan + Tech” de atracción de empresas con alto contenido tecnológico para su radicación en España; acciones dirigidas a la Red de Centros Tecnológicos y su especialización como catalizadores de ecosistemas de innovación; fomentar el crowdfunding en los ámbitos científicos e innovadores; y el impulso de Fondos Capital Privado y *Business Angels*. Por último, en cuanto a las instituciones, hablan de reforzar el papel de la Agencia Estatal de Investigación como máxima autoridad en materia de financiación; potenciar el CDTI como instrumento al servicio de la innovación e impulsar FECYT como nexo entre la ciencia, la tecnología, la innovación y la sociedad. Además, buscan crear una unidad en esta última institución para la evaluación y seguimiento del rendimiento de las políticas de I+D+i.

En línea con socialistas y populares, **Ciudadanos** centra sus principales propuestas en materia de I+D+i en el Ecosistema de Startups. En este sentido, buscan aprobar una Ley de Fomento que promueva un marco jurídico favorable para las empresas innovadoras en sus etapas iniciales, basado en el sistema SEIS de Reino Unido, que fomente la inversión y la atracción de talento. Además, proponen la creación de fondos de inversión públicos *match-funding*; potenciar las fórmulas de financiación participativa (crowdfunding, p.e.) y regular los bancos de pruebas (*sandbox*) para desarrollar proyectos que carecen de regulación. Proponen que las startups no

paguen impuestos durante los dos primeros años y que la inversión en sus acciones pueda desgravarse fiscalmente.

Su programa incluye otras medidas para el apoyo a la ciencia como la creación de una *Red Cervera de Transferencia Tecnológica*, formada por centros de excelencia enfocados a la transferencia de conocimiento a las pymes; la reforma de la Agencia Estatal de Investigación, siguiendo el modelo del European Research Council, y el potenciamiento del CDTI para que lidere la política de innovación y digitalización en España. Por último, cabe destacar su intención de “reducir drásticamente la burocracia en la gestión de proyecto de I+D+i” y el apoyo a la excelencia y unas mejores condiciones de contratación para los investigadores de Universidades y Centros Públicos.

Podemos mantiene la tónica general de apoyo a la pequeña empresa, pero adquiere una postura más radical en cuanto a las grandes y los incentivos fiscales. Proponen “eliminar los privilegios fiscales de las grandes corporaciones en el impuesto sobre sociedades y bajárselo a las pymes”, estableciendo un tipo efectivo mínimo del 15% para los grupos empresariales, que se incremente hasta el 20% en el caso de entidades financieras y empresas de hidrocarburos. Así mismo, buscan garantizar que las subvenciones se dediquen a I+D y no a actividades consolidadas. En referencia a las pymes, postulan el *Plan Pyme 5.0*, el *Plan Coopera 5.0* y el *Plan Start-up 5.0*, que permitirán el acceso a la tecnología, aportarán financiación y asesoramiento.

El partido morado pretende asignar al sector público un rol de impulso y de coordinación estratégica de la I+D+i. Para ello, propone la creación de un Banco de Inversión para la Transición Tecnológica y Energética; el refuerzo de la Agencia Estatal de Investigación, dotándola de mayor presupuesto y mayores capacidades de transferencia; la creación de una red de comités estratégicos sectoriales para el sector público y de una Vicepresidencia de Digitalización y Nueva Economía.

En el ámbito científico, pretenden también la recaptación de los investigadores desplazados, aumentando el número neto en 5000 investigadores cada año. Para ello proponen la definición de un Estatuto del Personal Investigador, que garantice una carrera estable y digna; y un Programa de Retorno de Investigadores en el Extranjero, que les de acceso a un contrato de larga duración.

El programa de **VOX** no hace demasiadas referencias al ámbito de la ciencia. Como única excepción, encontramos el punto 43 del programa, que habla de “fomentar la reindustrialización de España en el contexto de la cooperación empresa – estado”. En el mismo punto, señalan el apoyo a la I+D+i y la expansión internacional de las empresas españolas, incorporando como computable, en los criterios de evaluación de los concursos públicos, que la empresa tenga su sede y que tribute en España.

Cabe destacar también, que mencionan la digitalización de la economía rural y la inversión en infraestructuras, aunque sin medidas concretas; y el apoyo a las pymes para obtener financiación bancaria.

Conclusiones

En conclusión, queda patente que, en líneas generales, las propuestas de todos los partidos, exceptuando VOX, que no aporta su visión en esta materia, están **bastante alineadas, centradas en el apoyo al emprendimiento y al fenómeno *startup*, el refuerzo de las instituciones existentes y la apuesta por la digitalización**. Ligeros matices separan a la izquierda de la derecha, mostrando un mayor apoyo a las grandes empresas la segunda y una predilección por las empresas pequeñas y el control de las grandes entre los partidos de izquierda.

En cuanto a la cifra de inversión propuesta por los programas, es similar en todos los casos, siendo realista, aunque algo escasa. Como se señala al comienzo de este texto, **el problema de los objetivos de inversión no es la cifra marcada sino la ejecución de los presupuestos y la consolidación del compromiso**.

Muchas de las propuestas señalan en la dirección correcta. La solución pasa por dinamizar la normativa para que no actúe de barrera al emprendimiento y a la investigación, que dé cabida a nuevos modelos de negocio y nuevos productos, y que permita el acceso a fondos públicos a todo tipo de empresas, aunque no disponga de los recursos para lidiar con la burocracia que hoy en día es necesaria para la obtención de subvenciones e incentivos fiscales. Además, es fundamental garantizar la relación entre Universidades, Centros de Investigación y empresas, permitiendo la movilidad del personal y fomentando el trabajo en cooperación y la participación conjunta en proyectos y actividades de desarrollo.

Gobierne quien gobierne, lo importante es que las promesas se concreten en acciones reales que incentiven un sector fundamental para garantizar el crecimiento de España, y que las propuestas de los programas no se queden en una maraña de términos biensonantes que se escriben sobre “papel mojado”.

Durante las últimas décadas, se ha estudiado la relación entre la innovación y su impacto en la economía de un país o región. De igual manera se han intentado abordar retos trascendentales para la sociedad como el desarrollo sostenible, el cambio climático, el empleo, etc. utilizando un repertorio de instrumentos de innovación que en el pasado han colocado a España entre los más generosos por tanto más atractivo para la inversión en I+D+i en el ámbito OCDE, por ejemplo en 2009 nuestro sistema de incentivos se encontraba entre los primeros tres más generosos y atractivos para invertir en I+D+i, actualmente nos encontramos en el quinto puesto por debajo de Colombia, Chile, Portugal y Francia⁴. En nuestra opinión, se ha generalizado el término Innovación e incluso banalizado su utilización pasando a formar parte del repertorio de propuestas y promesas al electorado.

Sin embargo, nos encontramos ante un problema complejo; la definición de una política de I+D+i eficaz, va mas allá de dotar de presupuestos, definir planes quinquenales y poner en marcha una maquinaria de esparcir fondos poco efectiva como pueden ser las subvenciones y préstamos mal diseñados. La política de I+D+i de un país como España debe estar a la altura de sus capacidades y necesidades, por supuesto diseñada con criterios de eficiencia, cumplimiento y seguimiento.

En esta línea nos permitimos hacer algunas puntualizaciones en aquellas propuestas tratadas anteriormente, que consideramos apropiadas para mejorar desempeño como país a través de la I+D+i.

Desde el mantenimiento y mejora de los incentivos a la I+D+i y como se ha comentado en otros [artículos el CDTI](#), ha jugado un papel fundamental en impulsar a las empresas para que aumenten

⁴ <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-incentive-indicators.htm>

su gasto en I+D+i. Tras su reciente reestructuración se han mejorado y reorganizado las líneas de financiación haciéndolas más ágiles y claras. En líneas generales en 2016 la financiación del CDTI representó el 16,2% de la I+D+i realizada por empresas (unos 1155,6 M€⁵) lo que indica la importancia del centro y consideramos que los esfuerzos deben aprovecharse en este sentido.

Por otro lado, facilitar el acceso y agilizar la gestión de las ayudas e incentivos a la I+D+i que permitan recuperar los niveles de inversión previos a la crisis, España todavía se sitúa en un 9,1% por debajo de la cifra de 2009⁶.

Otro instrumento mencionado con cierta solera, pero todavía infrautilizado, es la Compra Pública Innovadora, cuyo potencial dinamizador desde la demanda de innovación ha sido aprovechada en el ámbito europeo de forma más activa. En España se tiene un marco normativo que permite la utilización por parte de las administraciones públicas la contratación de productos / servicios innovadores. Sin embargo, consideramos que falta un impulso más intenso en la utilización de estos instrumentos como se ha hecho en otros países.

En los programas se coincide en el apoyo a iniciativas emprendedoras como mecanismo de adopción y atracción de nuevos modelos innovadores. Consideramos que no es adecuado trasladar la financiación de estos proyectos al sector público de manera directa, sino en colaboración con el sector privado e incluyendo también al sector académico, de esta forma intentamos mantener la eficiencia y ofrecer la agilidad que demandan las “startups” que por su naturaleza son más ágiles.

⁵ Memoria Anual CDTI 2017 - https://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/224_2772772018111948.pdf

⁶ <http://cotec.es/la-id-sigue-perdiendo-peso-en-la-estructura-productiva-del-pais-por-sexto-ano-consecutivo/>