

RESUMEN EJECUTIVO

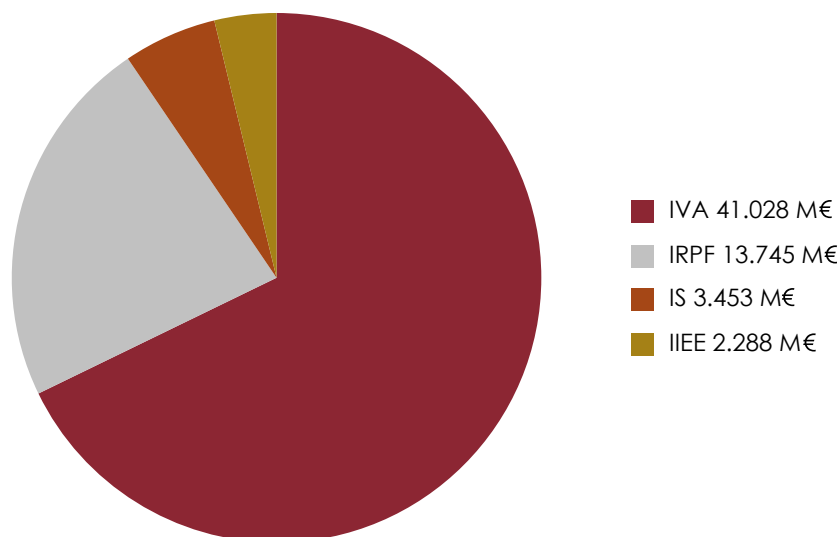
Los beneficios fiscales son instrumentos de política fiscal que persiguen determinados objetivos económicos y sociales mediante exenciones, tipos reducidos, reducciones o deducciones en sus cuotas tributarias que generan incentivos o mejoras en la renta de las personas físicas y jurídicas que, en general, conllevan una menor recaudación tributaria.

En España, una parte importante de las políticas de gasto se instrumentan a través de beneficios fiscales. El conjunto de ellos supone una cuantía próxima a los 60.000 millones de euros (5 puntos del PIB) y cubren un amplio espectro de políticas relativas al fomento del empleo, la provisión de servicios sociales, al complemento de las pensiones, la política de vivienda, el fomento de la investigación, la sanidad, la educación, la cultura, el acceso a bienes y servicios de primera necesidad, y la protección de sectores estratégicos y del medio ambiente.

La finalidad de este estudio es evaluar una parte de estos beneficios fiscales tratando de determinar si cumplen los objetivos para los que fueron creados y detectar si su existencia lleva asociada algún tipo de externalidad o distorsión que haga que resulte conveniente su reformulación. En el estudio no se discute la pertinencia o idoneidad de los objetivos de política económica que persigue cada beneficio fiscal.

La importancia cuantitativa de los beneficios fiscales ha disminuido en 1,2 puntos del PIB desde 2010, debido fundamentalmente a la desaparición de reducciones y deducciones del IRPF y, en particular, a la eliminación a través de un régimen transitorio de la deducción por adquisición de la vivienda habitual que llegó a suponer unos 0,6 puntos de PIB. Durante ese mismo periodo, los beneficios fiscales del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos Especiales (IIEE) se han mantenido constantes en términos de Producto Interior Bruto (PIB), y los relativos al Impuesto sobre Sociedades (IS) han experimentado un ligero descenso. En particular, los relativos al IVA continúan suponiendo un coste fiscal elevado cercano a los 41.000 millones de euros (dos terceras partes del total), cifra muy superior de la media europea.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DEL COSTE RECAUDATORIO DEL CONJUNTO DE BENEFICIOS FISCALES POR FIGURAS TRIBUTARIAS, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Memoria de beneficios fiscales*.

Los beneficios fiscales son un elemento común en la estructura tributaria de numerosos países, si bien presentan una elevada heterogeneidad a nivel internacional, que hace que su comparativa presente una gran complejidad técnica. Esto se debe tanto a las diferencias en el diseño y delimitación de los instrumentos empleados para establecer los beneficios fiscales entre países, como a la heterogeneidad existente en las metodologías de cuantificación de su impacto y eficacia. Por otra parte, las diferencias en el coste de los beneficios fiscales entre países resultan poco informativas acerca de la importancia de sus respectivas políticas en un ámbito concreto. Nótese que un país puede no tener ningún beneficio fiscal para fomentar, por ejemplo, la oferta de vivienda en alquiler, pero a su vez dedicar una cantidad importante de recursos a ese objetivo a través de transferencias directas.

Este estudio evalúa 13 beneficios fiscales, con un coste total aproximado de 35.000 millones de euros, lo que supone un 60% del coste fiscal total de todos los beneficios fiscales existentes.

CUADRO 1. BENEFICIOS FISCALES ANALIZADOS Y SU COSTE FISCAL
(EN MILLONES DE EUROS) EN 2016

Beneficio fiscal	Coste
Reducción por tributación conjunta	2.393
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	1.643
Reducción por rendimientos del trabajo	1.139
Reducción por arrendamiento de viviendas	1.039
Deducción por donativos	469
Deducciones sociales (maternidad, familia numerosa, discapacidad)	1.708
Total del IRPF (61% del total)	8.391
Tipos reducidos: 4% y 10%	17.787
Exención IVA: sanidad y educación	3.457
Exención IVA: servicios financieros	2.777
Diferencia impositiva diésel/gasolina	1.162
Total del IVA e IIEE, solo hogares (58% del total)	25.183
Tipos reducidos	323
Deducción por incentivos a la I+D+i	244
Deducción por donativos	107
Total del IS (20% del total)	674
Total beneficios fiscales analizados (57% del total)	34.248

Los resultados se apoyan en un conjunto de datos administrativos y de encuestas cuya riqueza y exhaustividad no tiene precedentes en un estudio de estas características sobre los beneficios fiscales, que permite disponer de información acerca de millones de datos fiscales anonimizados relativos al universo de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), IS e IVA tanto en su dimensión de corte transversal como en datos de panel. Esta información está referida a las CCAA de régimen común en lo que respecta al IRPF e IS y al conjunto del Estado en lo relativo al IVA. Las haciendas forales de Navarra y País Vasco no han facilitado información, por lo que no ha sido posible evaluar los beneficios fiscales de estos territorios. Además, la información se completa mediante el cruce, inédito hasta ahora, de la Encuesta de Presupuestos Familiares y de la Encuesta sobre Innovación en las empresas del Instituto Nacional de Estadística con los datos fiscales del IRPF y del IS. Esta fusión de registros administrativos y encuestas se ha realizado bajo los más estrictos criterios de confidencialidad. Por último, este estudio ha contado también con la nueva información de la AEAT relativa a la riqueza neta de los declarantes y a todos

sus componentes (activos reales, financieros y pasivos), lo que ha permitido realizar en algunas ocasiones un análisis de progresividad no solo desde la dimensión de la renta, sino también de la riqueza. En definitiva, un conjunto de microdatos que supera los 700 millones de registros y más de 15.000 variables analizadas. La evaluación de los beneficios fiscales de este estudio se fundamenta en el uso de metodologías cuantitativas microeconómicas habituales en la evaluación de políticas públicas. En particular, se combinan metodologías de estimación de elasticidades, con análisis econométricos de impacto para la evaluación de políticas públicas y el desarrollo de microsimuladores fiscales.

A continuación, se presentan de forma resumida las conclusiones y propuestas de la evaluación divididas entre aquellas que son comunes a todos los beneficios fiscales y las específicas de los incentivos de cada figura tributaria.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS GENERALES

<p>PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL GASTO PÚBLICO</p>	<p>La creación o cualquier modificación que se articule de los beneficios fiscales debe enmarcarse en la planificación estratégica de las políticas públicas con las que esté relacionado, de manera que se pueda valorar la eficacia de los diferentes instrumentos en su conjunto y comparar la eficiencia de distintas alternativas para alcanzar el objetivo propuesto.</p>
<p>COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA</p>	<p>Debe mejorarse la coordinación entre diferentes niveles de la Administración y, en particular, sobre aquellos beneficios fiscales y otros instrumentos de política económica estatales y autonómicos que persiguen objetivos similares, con la finalidad de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de las necesidades generales del conjunto de la población y las particulares de cada territorio.</p>
<p>EVALUACIÓN EX ANTE Y EX POST</p>	<p>La formulación y reformas de los beneficios fiscales, al igual que el resto de las políticas públicas, deben venir acompañadas de una evaluación ex ante que permita aproximar los potenciales efectos de las medidas antes de su adopción y de evaluaciones <i>ex post</i> que midan el grado de cumplimiento de los objetivos que persiguen y, siempre que sea posible, la eficiencia con la que se alcanzan.</p>

BENEFICIOS FISCALES DEL IRPF

1. Reducción por tributación conjunta (modalidad matrimonio)

DEFINICIÓN	3.400 € para matrimonios que opten por hacer una única declaración.
COSTE (millones €)	2.393
DESIGUALDAD	Neutral.
OBJETIVO	Adecuar el impuesto a la composición de rentas del hogar.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , aunque genera un desincentivo a la participación laboral del segundo perceptor de renta (mayoritariamente mujeres), lo que acentúa los problemas de brecha de género de la economía española.
PROPUESTAS	<p>Acelerar su paulatina desaparición mediante el establecimiento de un régimen transitorio para no perjudicar a las familias con menor capacidad de adaptar sus decisiones de participación laboral a la nueva situación.</p> <p>Compensar el efecto negativo que continuará teniendo el beneficio fiscal con nuevos incentivos a la participación laboral de las mujeres que disminuyan la brecha de género.</p>

2. Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social

DEFINICIÓN	Hasta 8.000 € por aportaciones a planes de pensiones (diferimiento fiscal).
COSTE (millones €)	1.643 (diferimiento fiscal: 450)
DESIGUALDAD	Regresivo.
OBJETIVO	Incentivar el ahorro a largo plazo como complemento al sistema público de pensiones.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO . De la evaluación se desprende que el incentivo fiscal puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores una vez que se tienen en cuenta la fiscalidad de las prestaciones en el momento de la jubilación, las comisiones de los planes de pensiones y la tasa de preferencia intertemporal.
PROPUESTAS	Reformulación completa del beneficio fiscal de manera coherente con las recomendaciones que se acuerden en el Pacto de Toledo sobre ahorro complementario a largo plazo.

3. Reducción por rendimientos del trabajo

DEFINICIÓN	Hasta 5.565 € por la obtención de rentas del trabajo para declarantes con rentas laborales inferiores a 16.825 €.
COSTE (millones €)	1.139 (9000 M€ si se considera el gasto deducible de 2000 €).
DESIGUALDAD	Progresivo.
OBJETIVO	Fomentar la oferta laboral de las rentas bajas.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , principalmente en el número de personas (margen extensivo).

PROPUESTAS	Armonización y coordinación de todos los incentivos existentes que buscan fomentar la oferta de trabajo, evitando solapamientos y duplicidades y, en particular, con los futuros incentivos al empleo del Ingreso Mínimo Vital (IMV)
------------	---

4. Reducción por arrendamiento de viviendas

DEFINICIÓN	60% de los rendimientos netos obtenidos por el alquiler de vivienda habitual.
COSTE (millones €)	1.039
DESIGUALDAD	Regresivo.
OBJETIVO	Fomentar la oferta de viviendas en alquiler.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , aunque no se puede identificar la diferencia entre la nueva oferta de vivienda y las rentas que emergen de la economía informal. Además, la evaluación identifica la creciente dificultad para el acceso a la vivienda de los hogares de rentas bajas , especialmente en las grandes áreas metropolitanas.
PROPUESTAS	Reformular el incentivo reorientando su diseño para facilitar el acceso al alquiler a colectivos vulnerables , teniendo en cuenta las especiales necesidades en áreas metropolitanas. Por ejemplo, mediante la modulación de la intensidad del incentivo en base al índice de alquiler de vivienda por sección censal del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o la inscripción como vivienda de alquiler social.

5. Dedución por donativos

DEFINICIÓN	75% de la donación para los 150 primeros euros y del 30% para el resto.
COSTE (millones €)	469
DESIGUALDAD	Neutral.
OBJETIVO	Fomentar la financiación del tercer sector.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE , no se identifica relación de causalidad directa entre el beneficio fiscal y el avance reciente de las donaciones, si bien el análisis a través de encuestas a nivel europeo pone de manifiesto que el incentivo fiscal es uno de los cinco factores principales que influyen positivamente en la decisión de realizar donaciones.

6. Deducciones sociales (maternidad, familia numerosa, discapacidad)

DEFINICIÓN	Impuesto negativo de hasta 1.200 € a madres con hijos menores de 3 años, familias numerosas y contribuyentes con personas con discapacidad a cargo.
COSTE (millones €)	1.708 (44% por la deducción por maternidad, 36% por la deducción por familiar numerosa, y 20% por la deducción por personas con discapacidad a cargo)
DESIGUALDAD	Progresivo.

OBJETIVO	Fomentar la natalidad, la inclusión de personas con discapacidad y reducir la brecha de género.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , efecto positivo, pequeño y significativo tanto sobre la natalidad como sobre la participación laboral de las mujeres con hijos menores de 3 años.

BENEFICIOS FISCALES DEL IVA E IIEE

7. Tipos reducidos: 4% (superreducido / 10% reducido)

DEFINICIÓN	Tipos de gravamen inferior al general (21%) al consumo de bienes y servicios de primera necesidad o por su naturaleza social, cultural o estratégica.
COSTE (millones €)	17.786 (tipo superreducido: 5.323; tipo reducido: 12.463)
DESIGUALDAD	Progresivo, aunque depende de cada producto.
OBJETIVO	Facilitar el acceso a bienes y servicios de primera necesidad, sociales, culturales o estratégicos.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	<p>SÍ, aunque no cumple el objetivo de forma eficiente desde el punto de vista distributivo.</p> <p>Los tipos reducidos, al disminuir los impuestos al consumo, benefician en una cuantía mayor a las rentas altas, que son las que más gastan. Este efecto se acentúa en aquellas partidas de gasto a tipos reducidos que más consumen los hogares de rentas altas (restauración, paquetes turísticos, hostelería, libros, jardinería...).</p> <p>Además, la evaluación destaca la ineficiencia distributiva al compararse los tipos reducidos con otras políticas de gasto más focalizadas en los colectivos o sectores específicos y que consiguen reducir mucho más la desigualdad que los tipos reducidos usando menos recursos públicos.</p> <p>Por último, la existencia de una elevada proporción de gastos a tipos reducidos explica la menor recaudación de IVA de España respecto a nuestros socios europeos.</p>
PROPUESTAS	<p>Revisión paulatina y acompañada con la recuperación de la economía de los tipos reducidos del IVA para mejorar la eficiencia distributiva del impuesto, en relación con aquellos bienes gravados actualmente a tipos reducidos que consumen fundamentalmente las rentas altas.</p> <p>Para no perjudicar a los hogares de rentas más bajas y evitar incrementar la desigualdad en la distribución de renta es necesario articular paralelamente medidas de gasto dirigidas a los colectivos más vulnerables que garanticen un mejor acceso a dichos bienes, así como planes focalizados para la promoción y mejora de la calidad de los sectores estratégicos que se pretenden favorecer mediante el beneficio fiscal.</p>

8. Exenciones del IVA para los servicios de sanidad y educación

DEFINICIÓN	Posibilidad de no gravar la educación y la sanidad privada.
COSTE (millones €)	3.457
DESIGUALDAD	Neutral.
OBJETIVO	Reducir los precios para facilitar el acceso a educación y sanidad, y descongestionar del sistema público.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE. De levantarse la exención, el mayor ingreso obtenido por el Estado en concepto de IVA podría ser compensado por un mayor coste de la provisión del servicio por el sistema público. Resultado sujeto al heterogéneo abanico de elasticidades que se han encontrado en la estimación.

9. Exenciones del IVA para los servicios financieros

DEFINICIÓN	Posibilidad de no gravar los servicios financieros.
COSTE (millones €)	2.777
DESIGUALDAD	--
OBJETIVO	Reducir el coste de financiación de hogares y empresas.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ, levantar la exención aumentaría los precios, como consecuencia de la mayor carga fiscal sobre los productos financieros para los hogares, y no afectaría a las empresas al poderse deducir el IVA soportado.

10. Diferencia impositiva en el IIEE entre diésel y gasolina (uso no profesional)

DEFINICIÓN	Diferencia de 93,69 € por cada 1.000 litros en la imposición en favor del diésel
COSTE (millones €)	1.162
DESIGUALDAD	Neutral.
OBJETIVO	Favorecer el diésel para reducir el coste del transporte y por motivos medioambientales.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ.
PROPUESTAS	Actualizar la fiscalidad de acuerdo con los nuevos estándares y objetivos de política medioambiental (p. e. fijar un precio a las emisiones de cada Kg de CO ₂ y NO ₂)

BENEFICIOS FISCALES DEL IS

11. Tipos reducidos en el IS para sicavs y socimis

DEFINICIÓN	Tipos impositivos reducidos del 1% y 0% respectivamente en el Impuesto sobre Sociedades.
COSTE (millones €)	323
OBJETIVO	Sicavs: Fomentar la inversión colectiva y diversificada. Socimis: Fomentar la inversión inmobiliaria.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE , aunque en las sicavs, a pesar de los requisitos reforzados existentes en la normativa española (contar con un número mínimo de cien accionistas), se detecta una elevada concentración de la inversión en manos de un número limitado de accionistas que hace dudar de la naturaleza colectiva de la inversión.
PROPUESTAS	Sicavs: reforzar los requisitos para mejorar el cumplimiento efectivo de la naturaleza colectiva de la inversión en los términos previstos en nuestra normativa (p. e. fijar un límite máximo de participación por accionista).

12. Deducción por donativos en el IS

DEFINICIÓN	35% de la donación con límite.
COSTE (millones €)	107
OBJETIVO	Fomentar la financiación del tercer sector.
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE , no se identifica relación de causalidad directa entre el beneficio fiscal y el avance reciente de las donaciones si bien el análisis a través de encuestas a nivel europeo pone de manifiesto que el incentivo fiscal es uno de los cinco factores principales que influyen positivamente en la decisión de realizar donaciones.