



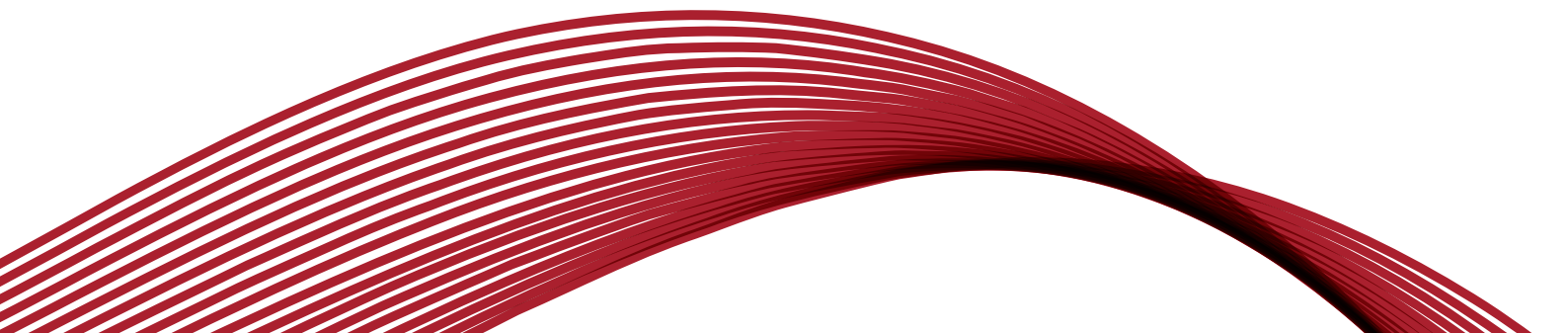
EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2019

ESTUDIO

BENEFICIOS FISCALES



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación del estudio, julio 2020

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN GENERAL	15
BENEFICIOS FISCALES DEL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)	23
1. REDUCCIÓN POR TRIBUTACIÓN CONJUNTA (MODALIDAD MATRIMONIO)	29
Descripción	29
Comparativa internacional	32
Evaluación	35
Conclusiones	44
2. APORTACIONES A SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL	47
Descripción	47
Comparativa internacional	54
Evaluación	60
Conclusiones	78
3. REDUCCIÓN POR RENDIMIENTOS DEL TRABAJO	81
Descripción	81
Comparativa internacional	85
Evaluación	87
Conclusiones	93
4. REDUCCIÓN POR ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS	95
Descripción	95
Comparativa internacional e interregional	98
Evaluación	107
Conclusiones	114
5. DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IPRF	115
Descripción	115
Comparativa internacional	118
Evaluación	121
Conclusiones	128
6. DEDUCCIONES DE CARÁCTER SOCIAL (MATERNIDAD, FAMILIA NUMEROSA Y POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CARGO)	129
Descripción	129
Comparativa internacional	133
Evaluación	138
Conclusiones	144
BENEFICIOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO (IVA)	145
7. TIPOS REDUCIDOS	149
Descripción	149
Comparativa internacional	156
Evaluación	164
Conclusiones	178

8. EXENCIÓN DE LA SANIDAD Y LA EDUCACIÓN	179
Descripción	179
Comparativa internacional	181
Evaluación.....	188
Conclusiones.....	199
9. EXENCIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS	201
Descripción	201
Comparativa internacional	204
Evaluación	208
Conclusiones.....	213
Anexo.....	214
10. TIPOS REDUCIDOS Y DIFERENCIADOS EN EL IMPUESTO SOBRE HIDROCARBUROS (DIÉSEL/GASOLINA)	219
Descripción	219
Comparativa internacional	223
Evaluación.....	228
Conclusiones.....	231
BENEFICIOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES*.....	233
11. TIPOS REDUCIDOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	235
Descripción	235
Comparativa internacional	238
Evaluación.....	243
Conclusiones.....	249
12. DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IS	251
Descripción	251
Comparativa internacional	253
Evaluación.....	256
Conclusiones.....	260
PROPUESTAS	261
BIBLIOGRAFÍA.....	267
ANEXOS PUBLICADOS EN LA WEB DE AIREF.....	271

* La evaluación de la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica se ha visto interrumpida por el estado de alarma. De próxima publicación.

RESUMEN EJECUTIVO

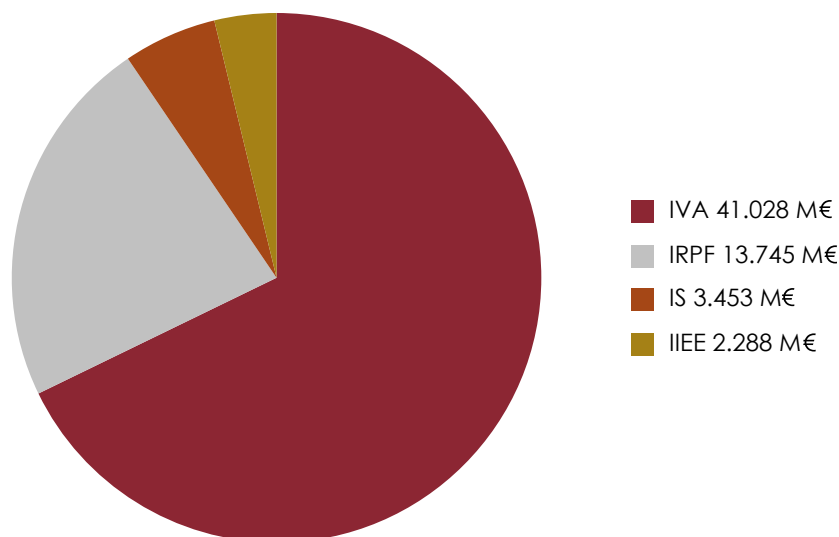
Los beneficios fiscales son instrumentos de política fiscal que persiguen determinados objetivos económicos y sociales mediante exenciones, tipos reducidos, reducciones o deducciones en sus cuotas tributarias que generan incentivos o mejoras en la renta de las personas físicas y jurídicas que, en general,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

INTRODUCCIÓN GENERAL

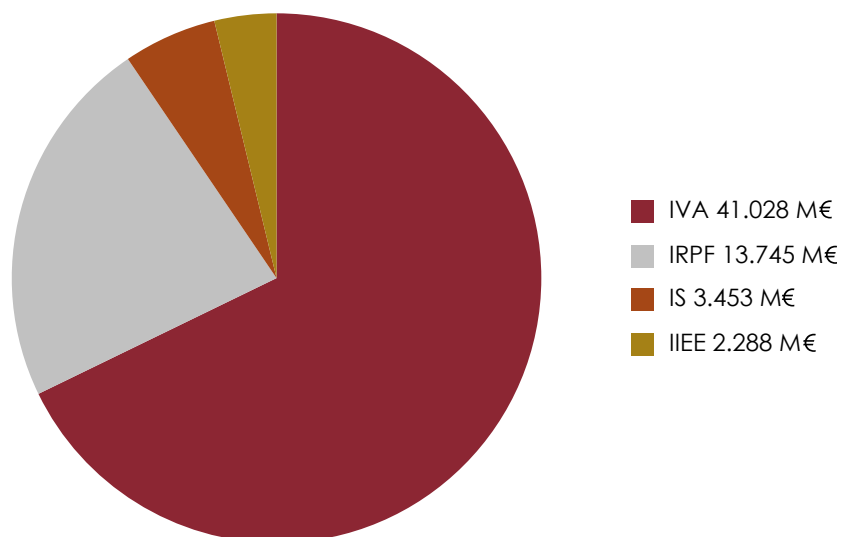
Los beneficios fiscales son instrumentos de política fiscal que persiguen determinados objetivos económicos y sociales mediante exenciones, tipos reducidos, reducciones o deducciones en sus cuotas tributarias que generan incentivos o mejoras en la renta de la personas físicas y jurídicas y que, en general, conllevan una menor recaudación tributaria. En este sentido, con independencia de que los beneficios fiscales sean instrumentados vía impuestos, se enmarcan bajo el paraguas de las políticas sectoriales de gasto a las que pertenecen.

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.

En España una parte importante de las políticas de gasto se instrumentan a través de beneficios fiscales. Los distintos beneficios fiscales tienen un objetivo de política económica definido, entre los que destacan los relativos 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, así como el acceso a bienes y servicios de primera necesidad y la protección de sectores estratégicos y del medio ambiente. Pero su existencia puede llevar asociada una reducción de la progresividad de los impuestos u otro tipo de distorsiones que conviene tener presentes, además de un coste recaudatorio.

El conjunto de los beneficios fiscales supone un coste fiscal cercano a los 60.000 millones de euros (5 puntos del PIB). Aunque están presentes en casi todas las figuras tributarias, su importe se concentra en mayor medida en el IVA, suponiendo 2/3 partes del total con 41.000 millones de euros aproximadamente.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DEL COSTE RECAUDATORIO DEL CONJUNTO DE BENEFICIOS FISCALES POR FIGURAS TRIBUTARIAS, 2018

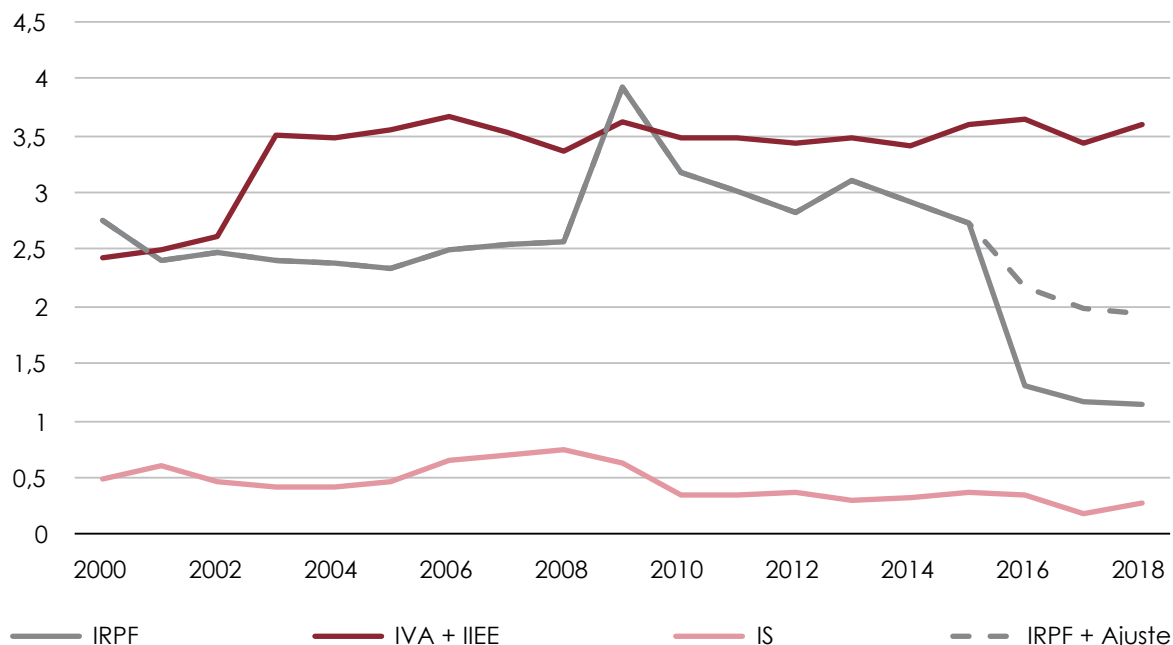


Fuente: Elaboración propia a partir de la *Memoria de beneficios fiscales*.

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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La caída en el coste de los beneficios fiscales del IRPF se debió a la eliminación de varios beneficios fiscales, entre los que destaca el relativo a la adquisición de la vivienda habitual que suponía un coste aproximado de 0,5% del PIB y que actualmente se encuentra en progresiva desaparición debido al establecimiento de un régimen transitorio desde enero de 2013¹. 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 PIB, y los relativos al Impuesto sobre Sociedades han experimentado un ligero descenso.

¹ Nótese que en el año 2015 la reducción por obtención de rendimientos del trabajo se vio modificada de forma que la reducción mínima de 2.000 € para todos los trabajadores dejó de considerarse beneficio fiscal, reduciendo el coste total de los beneficios fiscales del IRPF en 0,8 p.p. del PIB que no se incluyen en el 1,2 mencionado al ser un cambio metodológico.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS BENEFICIOS FISCALES (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la AEAT.

Nota: La línea gris discontinua representa el coste de los beneficios fiscales del IRPF si no se hubiese modificado el método de cuantificación de la reducción por rendimientos del trabajo en el año 2015.

La comparativa internacional de los beneficios fiscales presenta una gran complejidad debido a las diferentes consideraciones de beneficios fiscales entre los países, la heterogeneidad en las metodologías de cuantificación y los diferentes instrumentos empleados (reducciones, tipos reducidos, deducciones, exenciones, etc.). Además, la existencia de diferencias en la magnitud de los beneficios fiscales entre países dice muy poco acerca 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 dicho objetivo a través de transferencias directas. Una comparativa internacional que incluya únicamente el beneficio fiscal daría, por tanto, una imagen distorsionada de cómo se compara la política de vivienda en España en relación con los países de su entorno. En el caso del IVA esta complejidad es menor, al estar armonizado el impuesto en el contexto de la Unión Europea.

De entre todos los beneficios fiscales, este estudio analiza un total de 13 que, en su conjunto, representan alrededor de 35.000 millones de euros (aproximadamente el 60% del importe total de conjunto de beneficios fiscales existentes). En el cuadro 2 se enumeran los beneficios fiscales analizados, así como su coste recaudatorio en el ejercicio 2017.

CUADRO 2. BENEFICIOS FISCALES ANALIZADOS Y SU COSTE FISCAL 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

Respecto al IRPF, se evalúa el 61% del importe total de beneficios fiscales existentes en ese impuesto. Se ha excluido del estudio, de entre los cuantitativamente relevantes, la deducción por inversión en vivienda habitual por haberse eliminado en el año 2015 y encontrarse actualmente en régimen transitorio.

En relación con el IVA, este estudio cubre también aproximadamente el 60% de los beneficios asociados a ese impuesto. Aunque en este caso se analizan casi la totalidad de los conceptos que constituyen los beneficios del IVA, la exclusión del restante 40% se debe a que en este estudio solo se evalúa la parte correspondiente a hogares que es de la que se dispone de información microeconómica (excluyendo empresas y administraciones públicas)². Adicionalmente, y dentro del ámbito de los impuestos especiales, y aunque no tiene la consideración legal de beneficio fiscal, la AIReF tam-

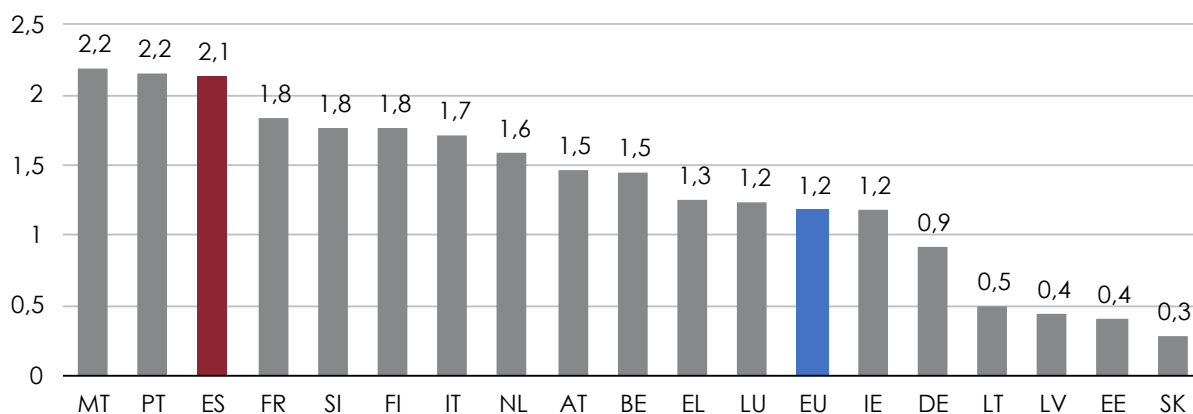
² Hay que recordar que la parte del beneficio fiscal que afecta a la Administración no generaría cambios relevantes en la recaudación ante una eliminación completa o parcial del beneficio, ya que quien lo paga y lo recauda es la Administración.

bién ha recibido el encargo por parte del Gobierno de analizar la equiparación plena de la diferencia en tributación entre el diésel y la gasolina para uso no profesional.

Por último, el alcance de este estudio es más reducido en cuanto a los beneficios fiscales del impuesto sobre sociedades. En este caso, se evalúan tres beneficios fiscales que representan aproximadamente un 20% del total.

Los tipos reducidos del IVA suponen el mayor beneficio fiscal en España en términos de coste recaudatorio. Este beneficio en concreto supone casi el 30% del coste total de los beneficios fiscales en España, y más del 50% del coste total de los beneficios analizados en este estudio. Además, el coste recaudatorio de los tipos reducidos del IVA en España es significativamente superior al del resto de países de la eurozona. Tal y como se puede observar en el gráfico 4, el importe que deja de recaudar España por el tipo reducido y superreducido equivale al 2,1% del PIB, mientras que la media europea se sitúa en el 1,2%, 0,9 puntos porcentuales inferior.

GRÁFICO 4. PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN POR TIPOS REDUCIDOS EN LOS PAÍSES DE LA EUROZONA (% PIB)



Fuente: VAT Gap in the EU-28 Member States (2019), TAXUD/2015/CC/131.

Los beneficios fiscales y sus modificaciones deben evaluarse ex ante y ex post en el marco de la política pública, atendiendo especialmente a su eficiencia respecto a otros instrumentos alternativos. Hay que señalar que los beneficios fiscales han sufrido numerosos cambios normativos en las últimas décadas muy vinculados a momentos de cambio de ciclo económico. Las modificaciones futuras, además de circunscribirse en el marco del conjunto de las políticas de gasto y administraciones a la que pertenecen, deberían venir acompañadas de evaluaciones ex ante de sus efectos y evaluaciones ex post que acompañen a la política durante su aplicación para medir el grado de éxito de esta y suministrar recomendaciones de mejora si fueran necesarias.

Por último, cabe señalar que para llevar a cabo la evaluación se utiliza una metodología de trabajo basada en una primera etapa de definición, evolución histórica y comparativa internacional, una segunda de cuantificación a la que le sigue la evaluación y por último la relativa a resultados, conclusiones y propuestas. Al estudio le acompaña un anexo web metodológico en el que se detallan cada una de estas etapas haciendo hincapié en los instrumentos analíticos utilizados en la fase de evaluación.

La fase de evaluación se fundamenta en el uso de metodologías cuantitativas micro-económicas y a partir de una riqueza de datos administrativos y de encuestas y fusiones entre ambas sin precedente para un trabajo de estas características sobre los beneficios fiscales españoles. Para ello se ha combinado el uso de metodologías de estimación de elasticidades, con análisis econométricos de impacto y el uso de microsimuladores fiscales. Todo ello llevando a cabo bajo una estrategia de definición del procedimiento de identificación según la información disponible que en este caso ha consistido en millones de datos fiscales anonimizados relativos al universo de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del Impuesto sobre Sociedades (IS) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (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, dentro del marco de este proyecto el Instituto Nacional de Estadística junto con la Agencia Tributaria ha llevado a cabo la fusión de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE con las declaraciones de la renta del IRPF, algo que era necesario para el estudio del IVA. De la misma forma, ambas instituciones han fusionado siguiendo estrictos criterios de confidencialidad las declaraciones del IS con la Encuesta sobre Innovación de Empresas para proceder a la evaluación del beneficio fiscal de I+D+i. Además, durante todo el estudio y siempre que ha sido posible se ha mantenido una triple dimensión de análisis a nivel de persona, de hogar y de declarante. Por último, este estudio ha contado también con el universo de la nueva información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) relativa a la riqueza neta de los declarantes y todos sus componentes desagregados (activos reales, financieros y pasivos) lo que ha permitido realizar por ejemplo análisis de progresividad no solo desde la dimensión de la renta sino también de la riqueza. En definitiva, un conjunto de información que ha superado los 700 millones de registros y más de 15.000 variables. El detalle de toda esta información está disponible en un anexo web sobre bases de datos utilizadas en el estudio.

En este estudio, la AIReF ha contado con la colaboración de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), que ha facilitado el acceso a los datos anonimizados del universo de declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a un panel de declaraciones del IRPF de 20 años diseñado para este estudio, la información de riqueza de los declarantes y a las declaraciones del Impuesto sobre

Sociedades necesarias para llevar a cabo el análisis. Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha facilitado el acceso y fusión de la Encuesta de presupuestos familiares y la Encuesta sobre innovación de empresas con los datos fiscales del IRPF e IS respectivamente. También han colaborado en el proyecto la Dirección General de Tributos y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) en las etapas de definición normativa y comparativa internacional de los beneficios fiscales, así como en la evaluación de las exenciones de IVA y de los tipos reducidos. Además, el desarrollo del estudio contó con la asistencia técnica externa de expertos del ámbito académico para algunos beneficios fiscales concretos. En todo caso, el contenido final del estudio es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

BENEFICIOS FISCALES DEL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)

Introducción

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es un impuesto que grava la renta de las personas físicas de acuerdo con su naturaleza y sus circunstancias personales y familiares, y atendiendo a criterios de igualdad, generalidad y progresividad. Su regulación está recogida en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre. Según el artículo 2, la renta del contribuyente se entiende como la totalidad de sus rendimientos y ganancias y pérdidas patrimoniales, así como las imputaciones de renta legalmente establecidas, independientemente del lugar en que estos rendimientos y rentas hayan sido generadas con respecto al lugar de residencia del pagador. El ámbito de aplicación del impuesto es todo el territorio español salvo los territorios forales —Navarra y las tres diputaciones forales del País Vasco—, y su recaudación se divide al 50% entre el Estado y las comunidades autónomas de régimen común.

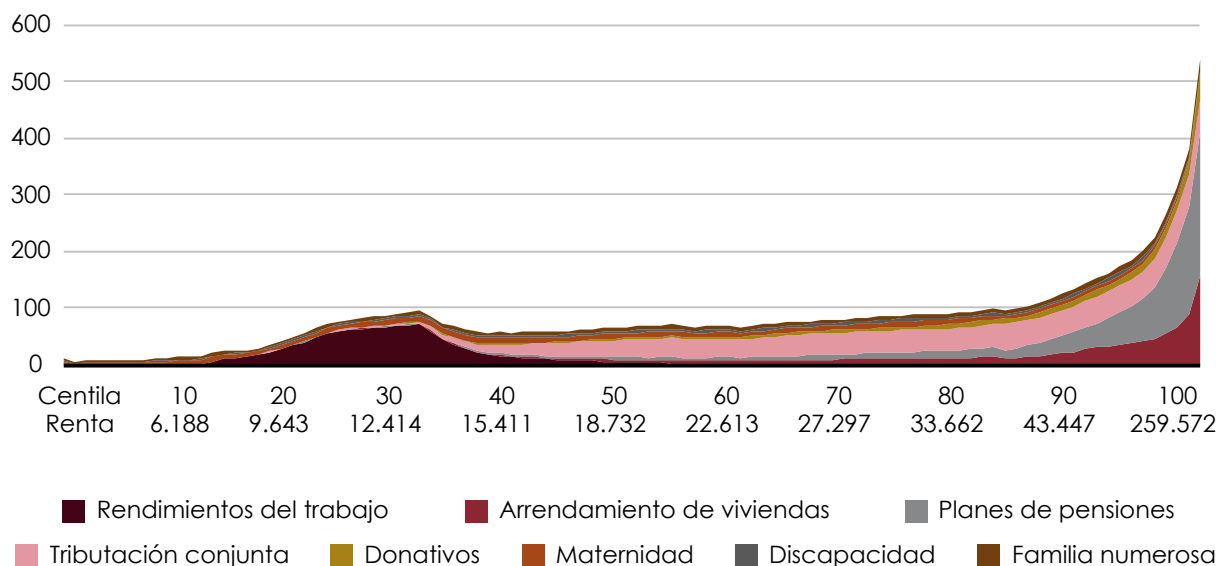
Los objetivos de los beneficios fiscales analizados son de diferente naturaleza y se enmarcan, por tanto, en diferentes políticas de gasto. El cuadro 3 resume los objetivos de cada uno de los beneficios fiscales analizados, así como la política de gasto a la que pertenecen. La política de «Servicios sociales y promoción social» (política de gasto 23) es la que mayor peso tiene en los beneficios fiscales del IRPF. Se enmarcan en esta política la reducción por tributación conjunta (en concreto, bajo el apartado «Atención a la infancia y a las familias»), la deducción por donativos (bajo el epígrafe de «Otros servicios del Estado») y las deducciones sociales. Otras políticas afectadas por los beneficios sociales son la de «Pensiones» (política 21), «Fomento de la inserción y estabilidad laboral» (política 241A) y la de «Acceso a la vivienda y fomento de la edificación» (política 26).

CUADRO 3. OBJETIVOS DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IRPF Y SU POLÍTICA DE GASTO

Beneficio fiscal	Política de gasto	Objetivo
Reducción por tributación conjunta	231G	Adecuar el impuesto a la composición de rentas del hogar
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	21	Incentivar el ahorro a largo plazo
Reducción por rendimientos del trabajo	241A	Fomentar la oferta laboral de las rentas bajas
Reducción por arrendamiento de viviendas	261N	Fomentar la oferta de viviendas en alquiler
Deducción por donativos	231F	Fomentar la financiación del tercer sector
Deducciones sociales (maternidad, familia numerosa, discapacidad)	23	Fomentar la natalidad, la inclusión de personas con discapacidad y reducir brecha de género

El coste recaudatorio de estos beneficios fiscales se distribuye de manera heterogénea a lo largo de la distribución de renta. El gráfico 5 muestra el importe correspondiente a cada centila de renta bruta para cada beneficio fiscal. Tal y como se puede ver, la mayor parte del coste recaudatorio de los beneficios fiscales analizados se concentra en las rentas altas, y el impacto de cada beneficio varía mucho según el nivel de renta. Así, el coste de la reducción por obtención de rendimiento del trabajo se concentra en los contribuyentes de rentas bajas, mientras que el correspondiente a la reducción por aportaciones a planes de previsión social y arrendamiento de viviendas se concentra en mayor medida entre el 10% de contribuyentes de mayor renta. Por otro lado, el coste recaudatorio de la reducción por tributación conjunta y la deducción por donativos tienen un impacto más homogéneo a lo largo de la distribución de renta.

GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IRPF POR CENTILAS DE RENTA BRUTA, EN MILLONES DE EUROS

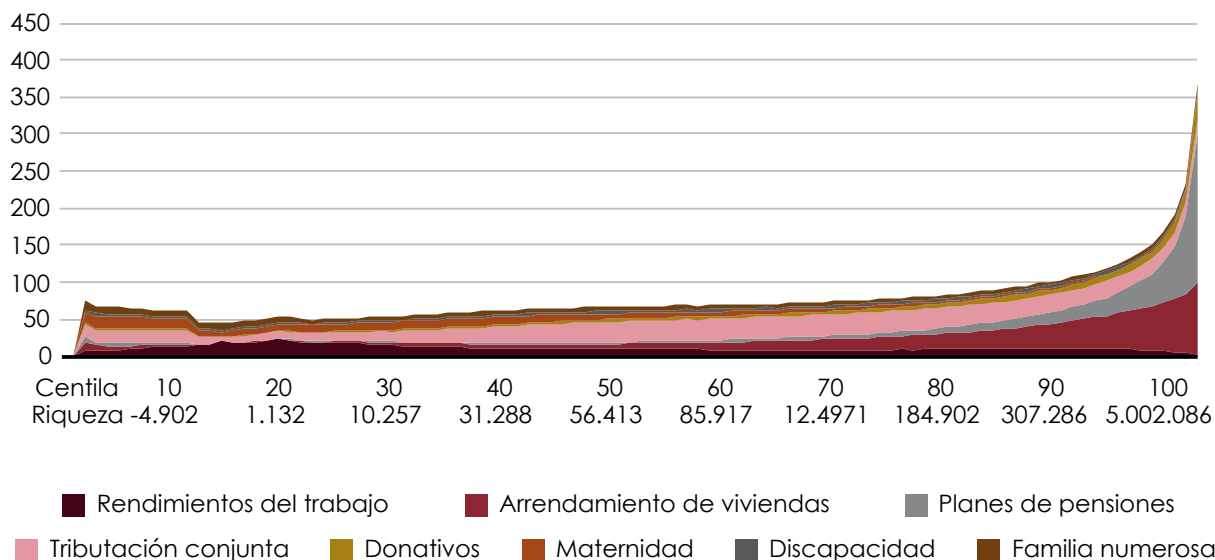


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

La concentración del coste recaudatorio de los beneficios es menor cuando lo analizamos por niveles de riqueza neta³. En particular, el 10% con mayor riqueza neta acumula el 22% del coste recaudatorio total de los beneficios fiscales del IRPF analizados, mientras que el 10% acumula el 33% del coste recaudatorio total. Si se analiza desde el punto de vista de la parte baja de la distribución, el 50% con menor riqueza acumula el 36% del coste recaudatorio total, mientras que para el 50% con menor renta esta proporción es menor, del 23%.

³ Por primera vez, para un estudio de estas características, se ha podido disponer de información administrativa de la riqueza de cada contribuyente a partir de la información anonimizada de riqueza real, financiera y endeudamiento suministrada por la Agencia Tributaria.

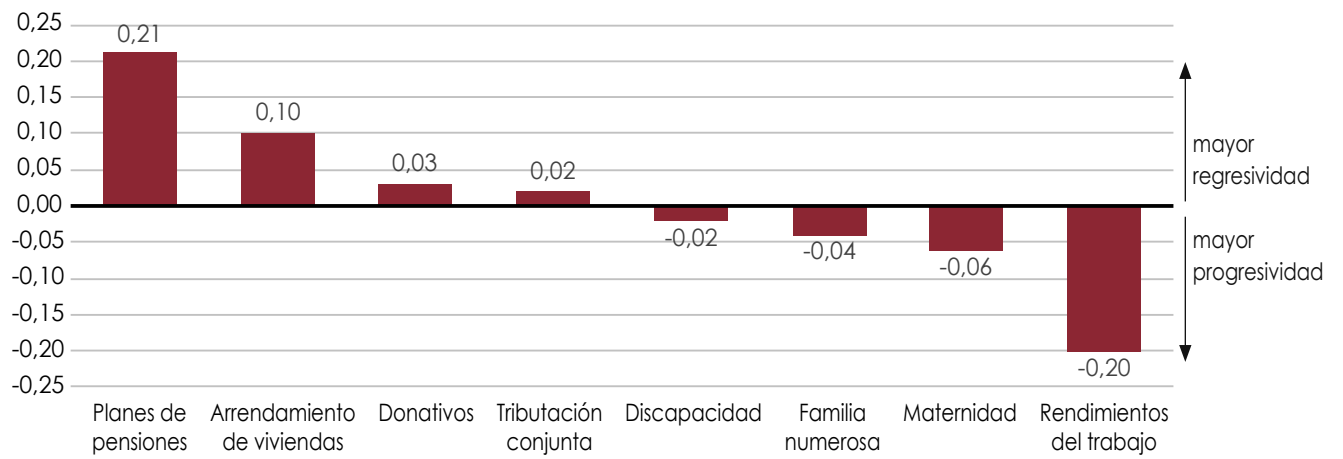
GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IRPF POR CENTILAS DE RIQUEZA NETA, EN MILLONES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

El efecto de los beneficios fiscales del IRPF sobre la desigualdad es dispar: la reducción por aportaciones a planes de previsión social es el beneficio más regresivo y la reducción por rendimientos del trabajo el más progresivo. El gráfico 7 muestra la variación en el índice de Gini que supone cada beneficio fiscal. La reducción por arrendamiento de viviendas es también un beneficio regresivo, ya que se benefician de él aquellos contribuyentes que tienen inmuebles en propiedad habitualmente de rentas altas. El resto de los beneficios fiscales tiene un impacto reducido desde el punto de vista de la desigualdad, por lo que muestran un comportamiento neutral.

GRÁFICO 7. EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IRPF (CAMBIO % EN EL ÍNDICE DE GINI)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

1

REDUCCIÓN POR TRIBUTACIÓN CONJUNTA (MODALIDAD MATRIMONIO)

1. Descripción

1.1 Definición y objetivo

La ley del IRPF⁴ establece una reducción en la base imponible para los contribuyentes que opten por tributar de manera conjunta por las rentas de la unidad familiar. Los contribuyentes que elijan este modelo de tributación tienen derecho a reducir su base imponible⁵ en una determinada cantidad, que varía según el tipo de unidad familiar, tal y como se recoge en el cuadro 4.

CUADRO 4. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REDUCCIÓN POR TRIBUTACIÓN CONJUNTA EN EL IRPF

Modalidad de unidad familiar	Reducción
1. En caso de matrimonio: Es unidad familiar la integrada por los cónyuges no separados legalmente y, en su caso: <ul style="list-style-type: none">• Los hijos menores de edad que convivan con ellos.• Los mayores de edad incapacitados sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.	3.400 € anuales
2. En ausencia de matrimonio o en caso de separación legal: Es unidad familiar la formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro, ya sean menores o mayores incapacitados.	2.150 € anuales

4 Esta reducción viene regulada en el artículo 84.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio.

5 Esta reducción se aplica con carácter previo a las reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social y a patrimonios protegidos de personas con discapacidad.

El objetivo principal de este beneficio fiscal es adecuar el impuesto a la composición de rentas dentro del hogar y el fomento de la familia. El mayor desequilibrio se produce al aplicar la tarifa progresiva del impuesto en una unidad familiar con un único perceptor principal de renta, puesto que, a igualdad de rentas, otra familia que las tuviese distribuidas de forma uniforme entre dos de sus miembros tributaría menos. El objetivo del beneficio que se evalúa sería, por tanto, tener en cuenta la estructura de rentas dentro del hogar para corregir esta asimetría en la tributación. No obstante, esta reducción podría tener efectos sobre la oferta de trabajo de los integrantes de la unidad familiar desincentivando la participación en el mercado de trabajo de uno de los integrantes del hogar. Este es el segundo elemento sobre el que se centra el análisis de evaluación en este estudio. Este beneficio fiscal se encuadra en la Política: 23 Servicios sociales y promoción social.

1.2. Evolución normativa

Desde 1978 a 1988⁶ se obligaba a los matrimonios a liquidar el impuesto de forma conjunta y la unidad contribuyente era la unidad familiar. Es decir, el sujeto pasivo del impuesto era la persona física, pero cuando se integraba en una unidad familiar, todos sus componentes quedaban conjunta y solidariamente sometidos al IRPF como sujetos pasivos. El único mecanismo incluido para atenuar el problema de la progresividad era una deducción general fija, independiente del nivel de renta, con poca efectividad. En 1985⁷, se estableció una deducción variable, de tipo polinómico, a la que solo podían acogerse las unidades familiares con más de un perceptor de rentas.

En 1989, una sentencia⁸ del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la obligatoriedad de presentar la declaración conjunta. Se consideraba discriminatoria y se obligó al gobierno a eliminar esta penalización de los matrimonios de forma inmediata y urgente. De modo que se aplicó una legislación provisional⁹ (para los ejercicios 1988, 1989, 1990 y 1991) mediante la que se permitía la opción por la declaración individual, con una única tarifa y con un mecanismo de corrección, consistente en una deducción variable, para los que optasen por la tributación conjunta.

A partir de 1991, la tributación es individual con opción a hacerla conjunta, con un sistema de doble tarifa hasta 1998, y desde ese año hasta 2007, mediante un sistema de incrementos en el mínimo personal. En 1992¹⁰, se creó una tarifa específica para declaraciones individuales y otra menos progresiva para declaraciones conjuntas.

6 Estuvo vigente en este periodo la Ley 44/1978, de 8 de septiembre del IRPF.

7 Ley 48/1985, de 27 de diciembre.

8 Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero.

9 Ley 20/1989 de Adaptación del IRPF.

10 Ley 18/1991, de 6 de junio.

Desde 1999¹¹ y hasta 2006, se volvió al sistema de tarifa única y el incentivo fiscal consistió en incrementos del mínimo personal, según el tipo de unidad familiar y de las características de sus miembros.

La configuración actual del beneficio como reducción en la base se aplica desde 2007. Actualmente el mínimo personal se aplica por declaración, siendo el mismo en el caso de declaración individual o conjunta, por lo que la minoración para la tributación conjunta es menor para tener en cuenta, en cierta medida, la composición del hogar.

1.3. Cuantificación

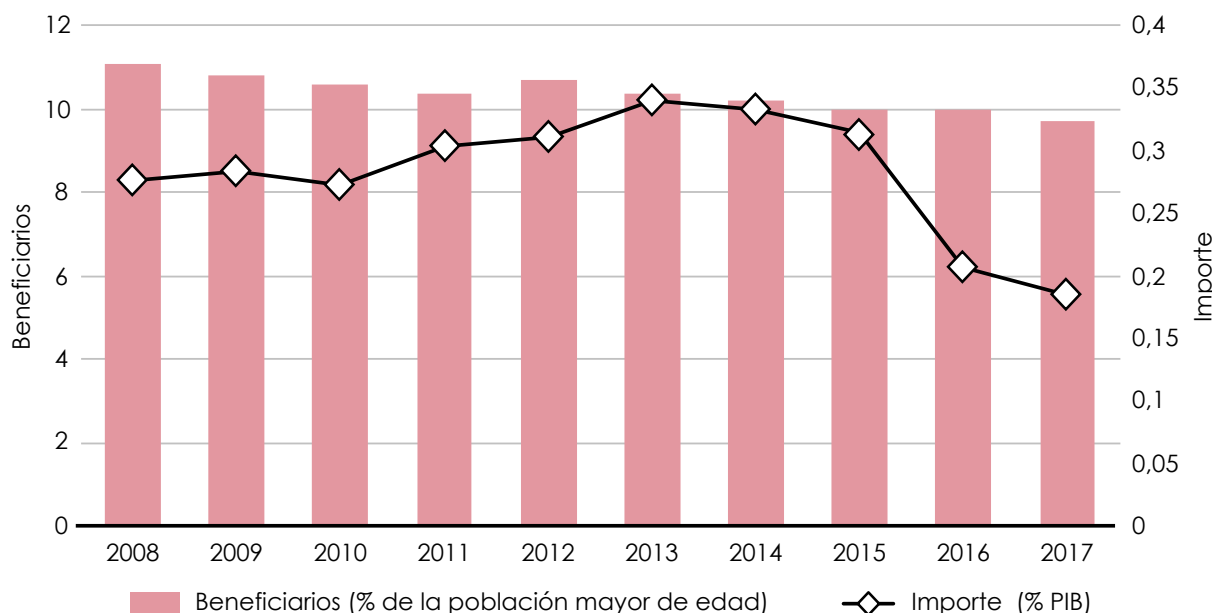
El número de beneficiarios presenta una tendencia general a la baja desde el año 2008. La reducción de beneficiarios es consecuencia de la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, que al aumentar la renta del hogar hace menos atractiva la modalidad de tributación conjunta.

En cambio, el importe del beneficio en porcentaje del PIB aumentó durante la crisis financiera hasta 2013 por el efecto de caída del PIB. En el periodo 2008 a 2012, el importe en términos brutos descendió, pero al reflejarlo en términos de PIB, se observa un aumento explicado por la crisis económica y la caída de PIB.

Desde entonces, el importe en porcentaje del PIB sigue la misma tendencia a la baja que los beneficiarios. A partir de 2013, el PIB comienza a crecer con lo que se invierte este efecto. A su vez, la recuperación del empleo generó un aumento de las rentas familiares, reduciendo el atractivo del beneficio. No obstante, durante los años de 2012 a 2015, la tendencia es menos acusada ya que están afectados por la introducción y posterior eliminación de la tarifa complementaria. Al ser este beneficio una reducción de la base imponible, los cambios en los tipos marginales afectan a las cuantías de ahorro fiscal y al beneficio. A este efecto, se añade en 2015 la rebaja de las tarifas de gravamen que conllevó la reforma parcial del impuesto y la disminución del importe con la eliminación del gravamen complementario.

11 Ley 40/1998, de 9 de diciembre del IRPF.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REDUCCIÓN POR TRIBUTACIÓN CONJUNTA EN EL IRPF



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de beneficios fiscales.

2. Comparativa internacional

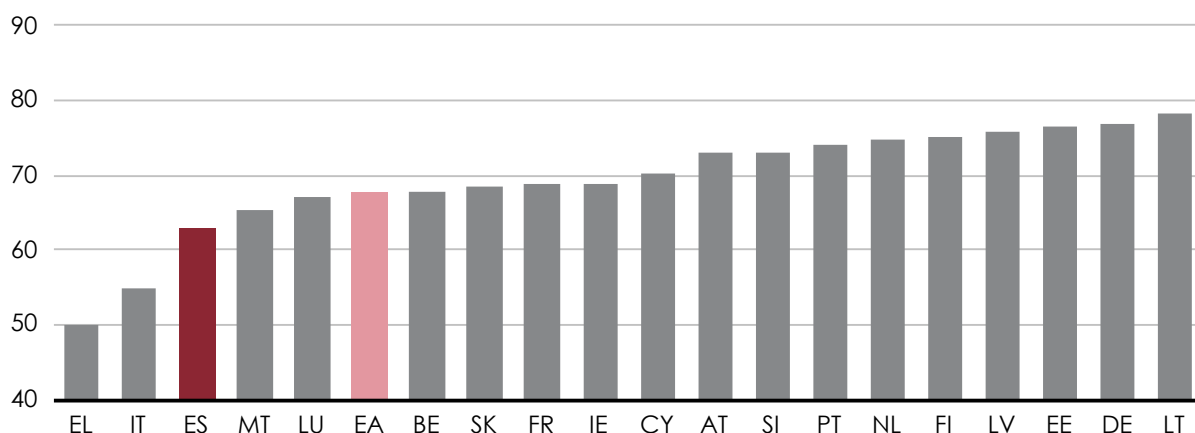
2.1., Marco institucional y contexto económico

Uno de los factores centrales del análisis de este beneficio fiscal es en qué medida contribuye a modificar los incentivos a la oferta laboral dentro de las decisiones internas del hogar y, en particular, desde la perspectiva de género. Dada su configuración, la figura de la tributación conjunta solo resulta fiscalmente atractiva cuando uno de los miembros de la pareja no percibe rentas, o cuando percibe rentas bajas. En consecuencia, esta figura puede generar incentivos negativos sobre la oferta laboral de las mujeres, que suelen ser el miembro del hogar con menor nivel de renta¹². Por ello, esta sección se centra en la situación de las mujeres en el mercado laboral.

La tasa de empleo de las mujeres en España está por debajo de la de los países de nuestro entorno. Aunque la tasa de ocupación femenina en España se ha incrementado desde los años 70 de manera continuada, sigue estando por debajo del promedio de la eurozona (62,8% vs 67,7% respectivamente).

¹² Utilizando datos de todas las declaraciones conjuntas del año 2016, suministrados por la Agencia Tributaria, se observa que las mujeres son el miembro del hogar con menor renta en el 83,2% de los casos. Por este motivo, la comparativa se centra en la situación laboral de la mujer.

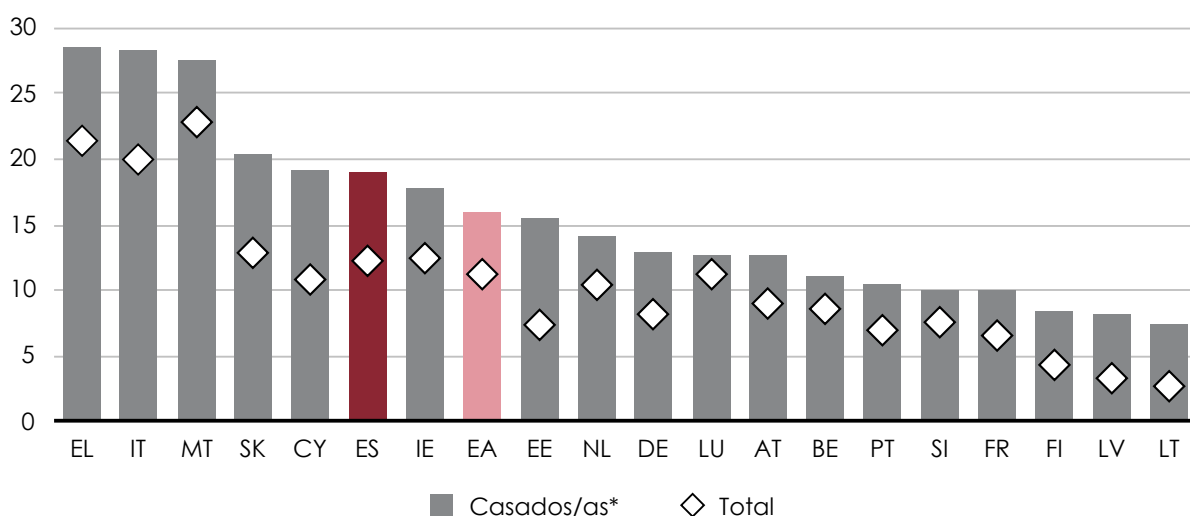
GRÁFICO 9. TASA DE EMPLEO FEMENINA, EUROZONA, 2018 (%)



Fuente: *European Labor Force Surveys (2018)*, Eurostat. LFS series. Specific topics: Household statistics. Employment by household composition: Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition
 Nota: Dentro de la European Labor Force Survey, todos los datos se han extraído del módulo relativo a hogares, que tienen el desglose de acuerdo a la composición del hogar.

Además, la brecha entre la tasa de empleo femenina y la masculina también es superior en España a la de los países de nuestro entorno, especialmente entre las mujeres casadas. La elevada brecha entre la tasa femenina y masculina se aprecia en aquellas economías con tasas de empleo femenino relativamente bajas. Se observa que hay una relación positiva entre el matrimonio (que puede beneficiarse de la declaración conjunta) y la brecha hombre-mujer en la tasa de empleo en todos los países, pero en el caso de España está por encima del promedio.

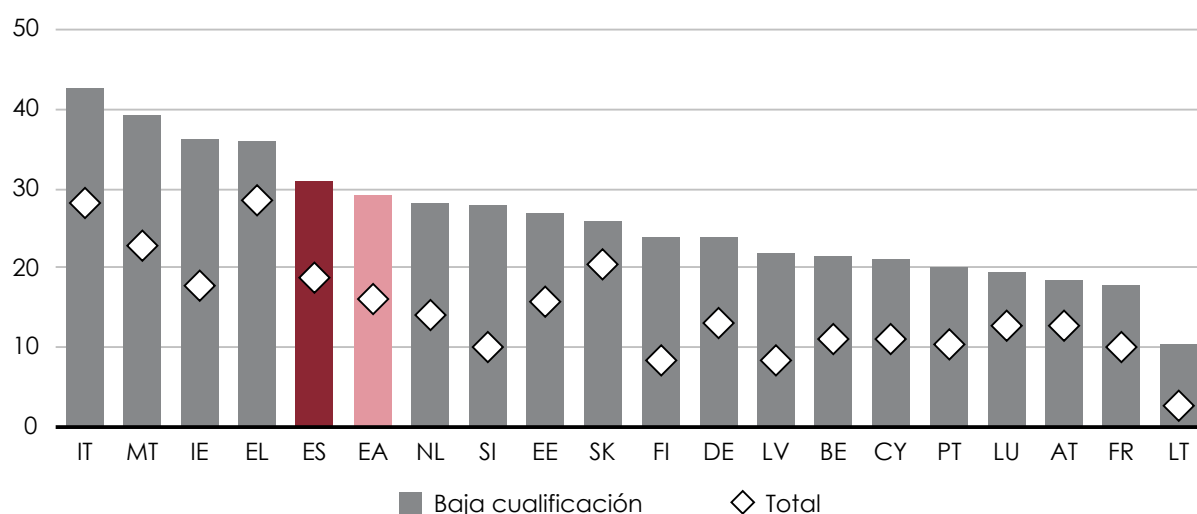
GRÁFICO 10. DIFERENCIA ENTRE LA TASA DE EMPLEO FEMENINA Y MASCULINA, EUROZONA, 2018 (%) TOTAL Y PARA PERSONAS CASADAS



Fuente: *European Labor Force Surveys / Eurostat (2018)*. LFS series – Specific topics: Household statistics. Employment by household composition: Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition.
 Nota: Se incluyen las mujeres casadas, así como las que cohabitan independientemente de su estado civil.

La brecha entre la tasa de empleo femenina y la masculina de los casados se amplía aún más cuando se tiene en cuenta a los individuos con una baja cualificación¹³. En el caso de España, la brecha para mujeres casadas (18,9%) pasa a 30,9% si solo se tiene en cuenta a los individuos con un nivel inferior de estudios. Este mismo fenómeno se repite en todos los países.

GRÁFICO 11. DIFERENCIA ENTRE LA TASA DE EMPLEO FEMENINA Y MASCULINA ENTRE PERSONAS CASADAS, EUROZONA, 2018 (%) TOTAL Y PERSONAS DE BAJA CUALIFICACIÓN



Fuente: *European Labor Force Surveys / Eurostat (2018)*. LFS series – Specific topics: Household statistics. Employment by household composition: Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition.

Nota: Se incluyen las mujeres casadas, así como las que cohabitan independientemente de su estado civil.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

La figura de la tributación conjunta es minoritaria entre los principales países de la OCDE. Tal y como se observa en el cuadro 5, la mayoría de los países analizados no consideran la posibilidad de tributar conjuntamente. Tan solo Francia establece la tributación conjunta como obligatoria.

¹³ Baja cualificación = ISCED 0-2. Nivel educativo inferior a primaria, primaria o educación secundaria básica.

CUADRO 5. MODELOS DE TRIBUTACIÓN EN PAÍSES OCDE

		Tributación de las unidades familiares	
		Obligatorio	Opcional
Individual	Austria	Australia	<i>Splitting:</i> Alemania Portugal
	Bélgica	Canadá	
Individual	Estonia	Finlandia	<i>Escala diferenciada:</i> EEUU Irlanda
	Grecia	Italia	
	Letonia	Lituania	
	Países Bajos	Eslovaquia	
	Eslovenia	Reino Unido	
	Conjunta	<i>Splitting:</i> Francia	

Fuente: *Taxing Wages* (2019), OCDE y legislación propia de cada país.

Aquellos países que contemplan la tributación conjunta optan por el sistema de división de ingresos o por la escala diferenciada. Solo Luxemburgo y España cuentan con una reducción mientras que varios países optan por modelos que en el pasado estuvieron vigentes en España como el de escala diferenciada, que permite reducir la progresividad del impuesto, o el denominado *splitting* o promediación de rentas, que consiste en sumar todas las rentas de la familia para luego dividir las entre sus miembros (en algunos casos, se tiene en cuenta a los hijos), aplicando la tarifa a esta renta promedio y multiplicando luego la cuota por los miembros de la familia (de modo que disminuye la progresividad del impuesto).

3. Evaluación

La evaluación de este beneficio fiscal se aborda en dos etapas. En una primera sección se analiza el importe y características sociodemográficas en términos de renta, edad y tipo de hogar de los beneficiarios de la reducción por declaración conjunta a partir de los datos poblacionales de las declaraciones del IRPF de 2016 suministrados por la Agencia Tributaria. En una segunda etapa, referida ya únicamente a la modalidad de matrimonio, la evaluación del beneficio fiscal se centra en analizar a quiénes les resulta beneficiosa la reducción según el nivel de renta y el porcentaje de los ingresos del hogar aportado por el segundo perceptor y, posteriormente, en evaluar si el diseño de este beneficio genera desincentivos a la participación laboral del se-

gundo perceptor de renta del hogar y en particular de las mujeres casadas. Para ello, se toma la información fiscal de todas las parejas que en 2016 hicieron declaración conjunta y se desarrolla un microsimulador que permite estimar la factura fiscal de estas parejas en caso de eliminar la reducción y realizar dos declaraciones individuales.

3.1. Análisis descriptivo

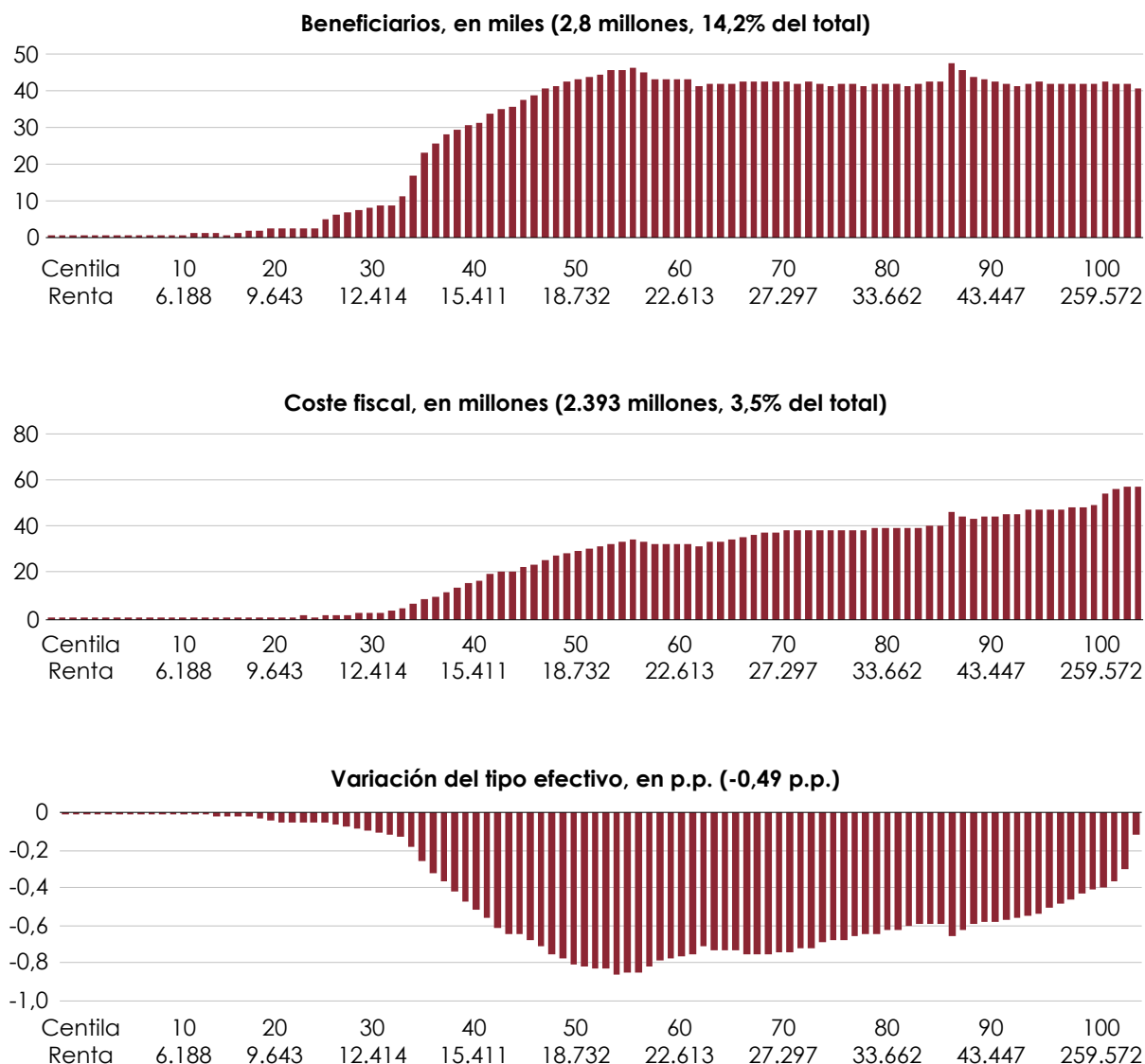
El beneficio supone una pérdida de recaudación de 2.393 M€ y los beneficiarios son 4,2 millones de personas, lo que se corresponde con 2,1 millones de hogares¹⁴. Del total de beneficiarios, 310.000 personas lo hacen en su modalidad monoparental, con un coste total de 178 millones de euros. En términos relativos, el beneficio fiscal afecta al 12% de las personas (16,9% de los hogares, 18,5% de los contribuyentes que realizan declaración), y se traduce en una caída de la recaudación equivalente al 3,3% de la recaudación total del IRPF.

El beneficio afecta de manera homogénea a los declarantes por encima del percentil 30 pero el coste recaudatorio se concentra en la parte alta de la distribución. El beneficio es homogéneo por encima del percentil 30 de renta bruta (12.414 €) ya que a partir de ese umbral se sitúan los beneficiarios que tienen bases imponibles positivas¹⁵. Por otro lado, por su naturaleza de reducción, el coste se concentra más entre las rentas altas. En particular, el 10% de mayor renta (43.448 €) genera el 19,5% del coste total del beneficio (466 M€). El beneficio al recaer en casi todos los niveles de renta es neutral desde el punto de vista de la desigualdad.

14 Estos 2,1 millones de hogares se corresponden con 2,8 millones de declarantes.

15 A efectos cuantitativos, el beneficio se define como la rebaja efectiva en la cuota fiscal que se deriva de la reducción. Aquellos declarantes cuya renta sea tal que el tipo efectivo es cero o negativo no se benefician de la reducción. Cuanto mayor es el tipo marginal del contribuyente, mayor será esta reducción.

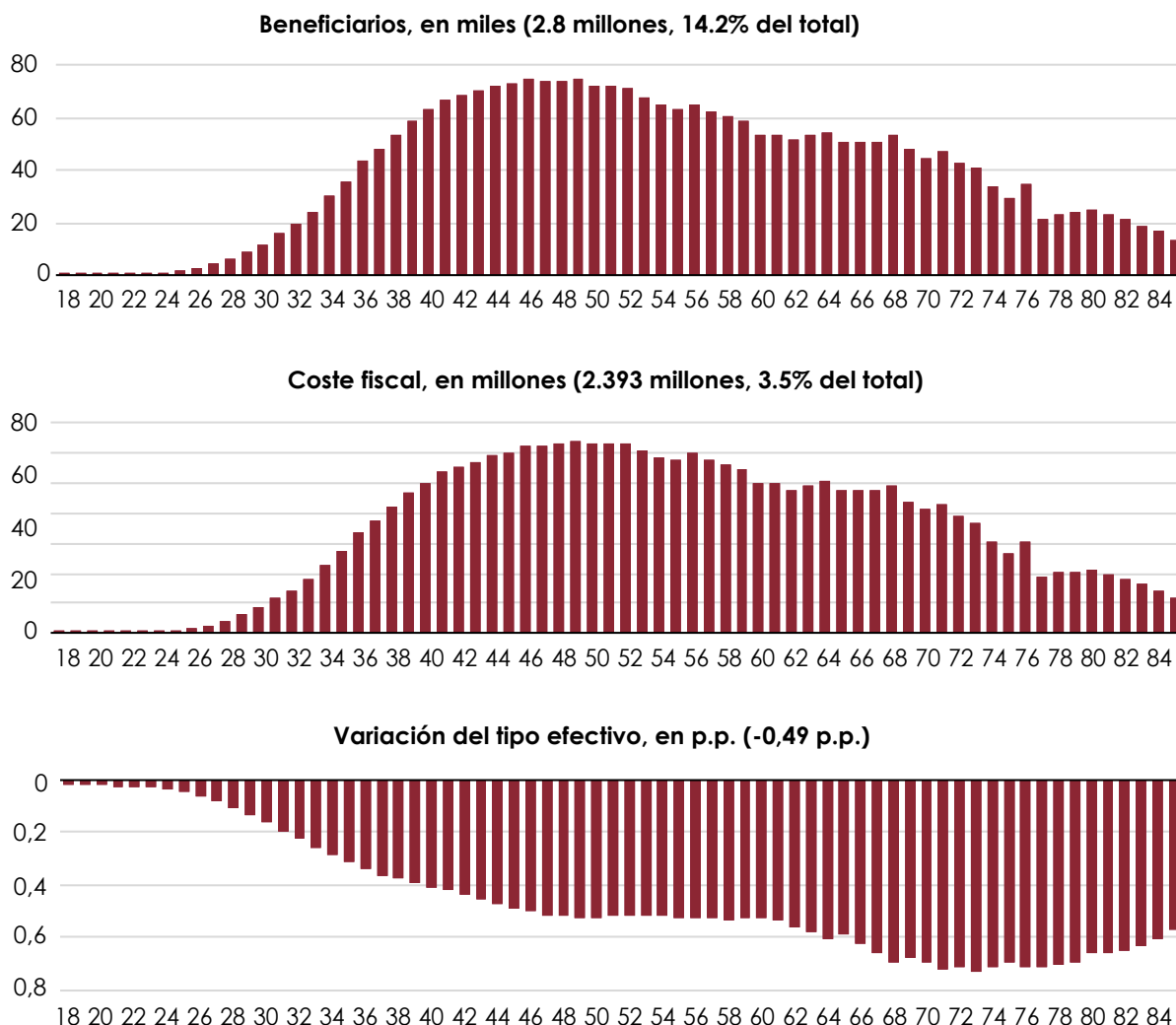
GRÁFICO 12. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

Los beneficiarios se concentran en mayor medida entre los contribuyentes de mediana y avanzada edad. En particular, los mayores de 55 suponen un 48% del total de beneficiarios y absorben el 51% del coste total. Esto se debe a que, en estos hogares, la participación laboral femenina es más baja, por lo que tributar conjuntamente resulta más beneficioso.

GRÁFICO 13. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y VARIACIÓN DEL TIPO EFECTIVO POR EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad hace referencia a la edad del principal receptor de renta.

3.2. Los beneficiarios de la tributación conjunta en la modalidad de matrimonio y sus efectos sobre el segundo receptor de rentas del hogar

Dado que el objeto de la tributación conjunta es compensar el exceso de gravamen que conlleva la acumulación de rentas en un solo receptor al aplicar la tarifa progresiva del impuesto, se inicia la evaluación analizando a quiénes les resulta beneficiosa la reducción según el nivel de renta y el porcentaje de los ingresos del hogar

aportado por el segundo perceptor. Para ello, y al disponer de forma detallada de las rentas de cada miembro del hogar, se desarrolla un microsimulador que convierte todas las declaraciones conjuntas en individuales y se determina quién gana y quién pierde como consecuencia de la declaración conjunta.

Los que resultan beneficiados al aplicar la reducción por tributación conjunta son los hogares en los que el segundo perceptor de renta aporta una proporción baja de las rentas del hogar, y más cuando el hogar tiene rentas bajas. El cuadro 6 resume a quiénes les resulta beneficioso la reducción según el nivel de renta y el porcentaje de los ingresos del hogar aportado por el segundo perceptor (el de menor renta, generalmente las mujeres). Tal y como puede verse, los hogares en los que el segundo perceptor aporta como máximo el 10% de los ingresos del hogar, la tributación conjunta supone un ahorro fiscal para todos los niveles de ingreso. Conforme el segundo perceptor tiene mayores ingresos en relación a los ingresos del hogar (según nos movemos hacia abajo en el cuadro), la tributación conjunta deja de ser beneficiosa para las rentas más altas.

CUADRO 6. COMPOSICION DE LAS RENTAS DEL HOGAR Y NIVEL DE RENTA PARA LOS QUE LA DECLARACIÓN CONJUNTA RESULTA BENEFICIOSA

% de renta del 2º perceptor	Decila									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	5.825	12.293	15.369	18.114	20.871	24044	28.105	33.479	40.671	85.668
0 - 10	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10 - 20	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
20 - 30	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
30 - 40	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
40 - 50	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016.

Adicionalmente, se analiza si el beneficio fiscal introduce alguna distorsión en las rentas laborales del segundo perceptor de renta del hogar, y concretamente, sobre las mujeres que son el miembro del hogar con menor renta en el 84,3% de los casos. Para llevar a cabo la evaluación, se toma la información fiscal de todas las parejas que en 2016 hicieron declaración conjunta, y en las que la mujer tiene entre 18 y 65

años, y se desarrolla un microsimulador, que permite estimar la factura fiscal de estas parejas en caso de eliminar la reducción y realizar dos declaraciones individuales. La simulación muestra que el 70% de los hogares que optan por la tributación conjunta tendrían una mayor factura fiscal si hiciesen tributación individual, mientras que el 5% saldría ganando con la individual. El 25% restante sería indiferente entre ambas formas de tributación.

Se identifica la existencia de una distorsión en la oferta laboral de las mujeres casadas comparando los ingresos laborales declarados de mujeres para quienes la tributación conjunta supone un pequeño ahorro fiscal y para las que supone un pequeño coste fiscal¹⁶. El análisis se basa en la metodología conocida como regresión en discontinuidad. La identificación se basa en el supuesto de que, dadas una serie de características, estas dos mujeres tipo son similares, por lo que se debería observar rentas laborales similares. La regresión que se estima es:

$$y_{it} = \alpha + \tau^{RD} \times 1\{diferencia_{it} \geq 50\} + f(diferencia_{it}) + \gamma X'_{it} + u_{it}$$

donde y_{it} es la renta laboral, $diferencia_{it}$ representa la diferencia (mayor de 50 euros) entre hacer tributación conjunta o individual¹⁷, $f(diferencia_{it})$ es un polinomio en dicha diferencia, y X'_{it} es un vector de variables socioeconómicas¹⁸. El parámetro de interés es τ^{RD} y mide la diferencia en la variable de interés entre aquellas mujeres para las que hacer tributación conjunta supone un pequeño ahorro fiscal, y aquellas para las que supone un pequeño coste.

De acuerdo con este análisis, la declaración conjunta estaría generando una distorsión en la renta laboral declarada de las mujeres. El gráfico 14 presenta el resultado del análisis¹⁹. Cada punto gris en el gráfico representa a una mujer que en 2016 hizo la declaración conjunta. El gráfico muestra una clara discontinuidad en el entorno de cero (el punto en el que los declarantes son indiferentes a tributar conjuntamente o de forma individual). Los hogares para los que la tributación conjunta supone un pequeño ahorro (cercanos, pero a la derecha de la línea negra vertical) deberían mostrar el mismo patrón de ingresos que aquellos para los que supone una pequeña

16 Aunque pueda resultar contraintuitivo hay contribuyentes que realizan la tributación conjunta pese a que les resultaría fiscalmente más favorable realizarla individual. Tal y como cabría esperar, hay muchos más contribuyentes a los que la tributación conjunta les supone una rebaja de la carga fiscal que, al contrario.

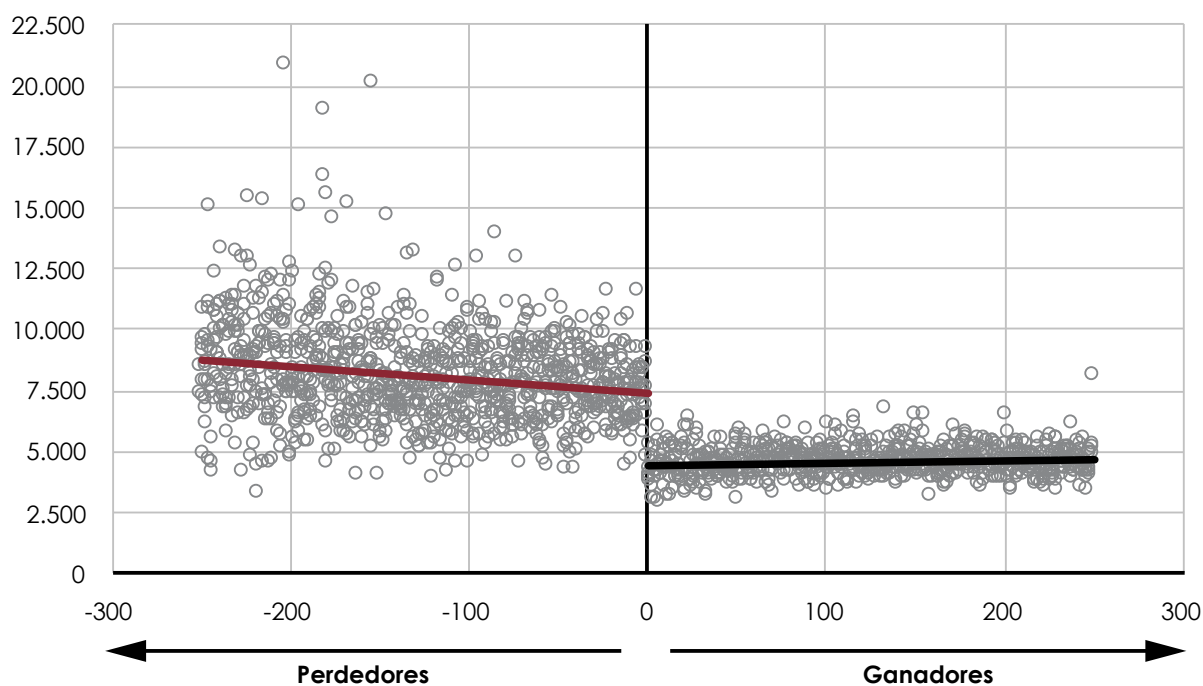
17 Valores positivos de $diferencia_{it}$ indican que la factura fiscal del hogar es menor bajo la tributación conjunta.

18 Se incluye un polinomio de tercer grado en la edad de la mujer y el nivel de renta del marido en logaritmos.

19 El eje horizontal presenta el coste o ahorro fiscal que supone realizar la tributación conjunta y el eje vertical la renta laboral de las mujeres en euros. Además, se añaden dos líneas de regresión que relacionan las rentas laborales de las mujeres casadas y el coste/ahorro fiscal derivado de la tributación conjunta.

pérdida (cercanos, pero a la izquierda de la línea negra vertical). Sin embargo, se observa una distorsión ya que las rentas laborales de las mujeres justo a la derecha de la línea negra son significativamente menores que las de aquellas justo a la izquierda. Los datos no permiten cuantificar qué parte de esta distorsión se debe a cambios reales en la oferta laboral de las mujeres –menos horas de trabajo, o trabajos menos remunerados– y qué parte a ocultación de ingresos, aunque ambos componentes son equivalentes en términos recaudatorios.

GRÁFICO 14. INGRESOS LABORALES DECLARADOS DE LAS MUJERES CASADAS (EN EUROS), Y AHORRO/COSTE DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA



Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016.

Nota: La estimación controla por edad a la mujer y el nivel de ingresos del otro miembro del hogar.

Cuantitativamente, las mujeres que obtienen un ahorro marginal al hacer tributación conjunta declaran casi 3.000 euros de renta laboral menos que aquellas para las que la tributación conjunta supone un coste marginal. Este resultado tiene en cuenta tanto a las mujeres que trabajan y que obtienen ingresos laborales como a las que no trabajan (véase columna 1 del cuadro 7). En términos del gráfico anterior, este importe de 3.000 € equivale a la distancia entre los extremos de las dos rectas de regresión en el punto en el que el coste/ahorro fiscal de la tributación conjunta es cero (línea negra vertical).

CUADRO 7. CUANTIFICACIÓN DE LA DISTORSIÓN

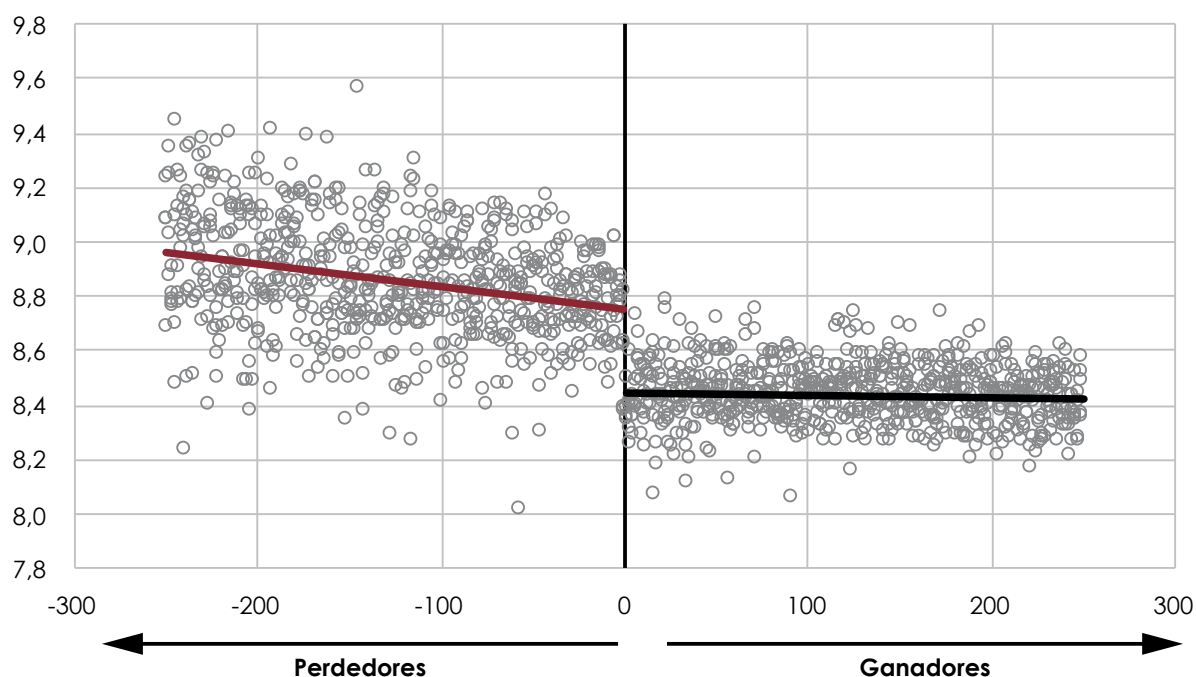
	(1) Niveles	(2) Intensivo (logs)	(3) Extensivo
Coefficiente	-2.956	-0,396	-0,187
Desviación estándar	(95,64)	(0,015)	(0,005)
p-valor	0,000	0,000	0,000
Observaciones	153.091	96.945	153.091
Población	Entera	Entera	Entera

Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016.

Nota: La estimación controla por edad a la mujer y el nivel de ingresos del otro miembro del hogar.

Restringiendo el análisis exclusivamente a las mujeres que trabajan (y por tanto, con ingresos laborales), se concluye que aquellas que ganan con la tributación conjunta tienen unos ingresos laborales un 40% inferiores a las que pierden al realizar la conjunta. La distorsión presentada en la primera columna se mantiene cuando se repite el ejercicio usando el logaritmo de los ingresos (columna 2 del cuadro 7) donde se excluyen del análisis aquellas mujeres que no tienen ingresos laborales.

GRÁFICO 15. INGRESOS LABORALES DECLARADOS DE LAS MUJERES CASADAS (EN LOGARITMOS), Y AHORRO/COSTE DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA

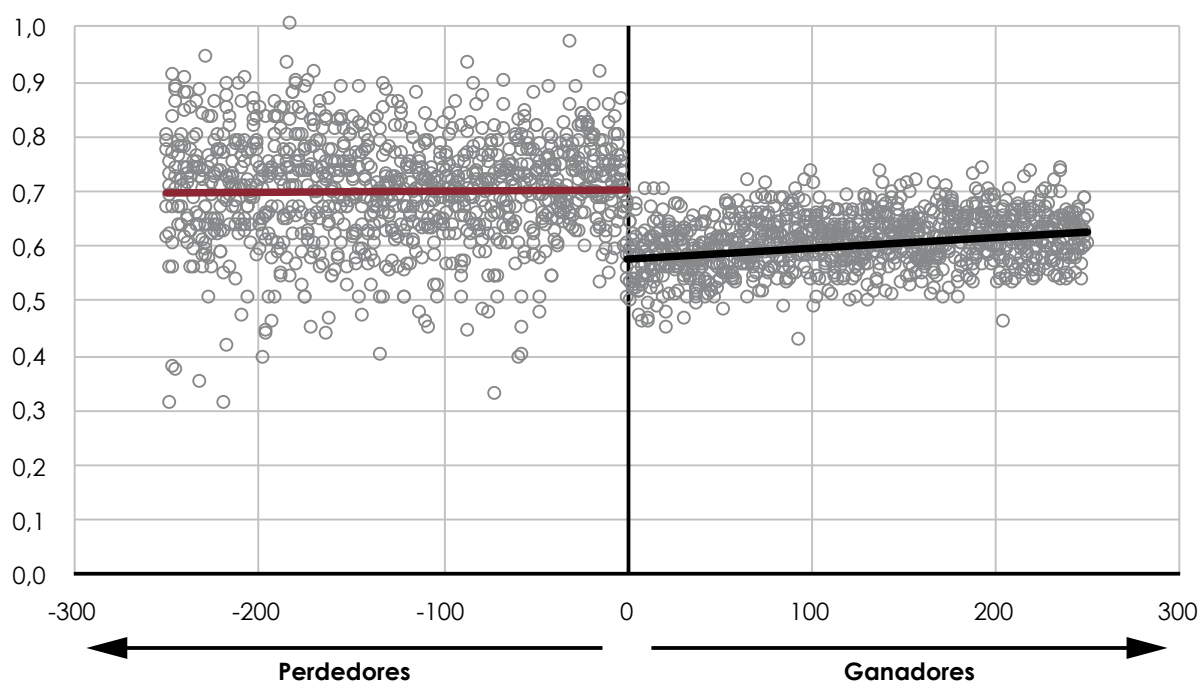


Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016.

Nota: La estimación controla por edad a la mujer y el nivel de ingresos del otro miembro del hogar.

Por su parte, las mujeres que ganan con la tributación conjunta muestran una participación laboral media 19 puntos inferior que aquellas que pierden con la conjunta. La tercera columna del cuadro 7 muestra el resultado de la estimación en la que la variable toma valor 1 si la mujer obtiene rentas del trabajo y 0 si no. Por tanto, el coeficiente de interés, mide la diferencia en el porcentaje de mujeres que declaran rentas del trabajo justo por encima del punto en el que la tributación conjunta supone un ahorro fiscal. Gráficamente, este ejercicio está representado en el gráfico 16. Como en el ejercicio anterior, el valor del coeficiente equivale a la distancia entre los extremos de las dos rectas de regresión en el punto en el que el coste/ahorro fiscal de la tributación conjunta es cero.

GRÁFICO 16. PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES CASADAS, Y AHORRO/COSTE DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA



Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016.

Nota: La estimación controla por edad a la mujer y el nivel de ingresos del otro miembro del hogar.

La externalidad se centra en mujeres jóvenes y de baja renta. En el cuadro 8 se reflejan los resultados del análisis anterior para diferentes segmentos socioeconómicos de la población. En primer lugar, se analiza si existe distorsión, y de qué magnitud, entre las mujeres jóvenes (columna 3), observándose una distorsión similar a la obtenida para la población en su conjunto (columna 2).

CUADRO 8. CUANTIFICACIÓN DE LA DISTORSIÓN PARA DIFERENTES GRUPOS SOCIOECONÓMICOS

	Toda la población	Mujeres <40 años	Renta del hogar <26.154 €	Renta del hogar >90.000 €
Coefficiente	-2.956	-2.942	-2.367	-296,9
Desv. estándar	(95,64)	(186,41)	(71,02)	(2.643,5)
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,911
Observaciones	153.091	33.480	101.273	2.254
Población	Entera	<40	<50%	>90.000 €

Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes de la AEAT 2016.

Nota: La estimación controla por edad a la mujer y el nivel de ingresos del otro miembro del hogar.

La distorsión se concentra en mujeres de rentas bajas. En concreto, la distorsión es de 2.367 euros entre las mujeres de rentas bajas (columna 4). A su vez, en la columna 5 del cuadro, se observa que la distorsión para mujeres en hogares con rentas superiores a 90.000 euros no es estadísticamente significativa²⁰.

4. Conclusiones

- **El beneficio fiscal consiste en una reducción de 3.400 €** para aquellos matrimonios que opten por integrar las rentas de la pareja bajo una única declaración.
- Desde el punto de vista de la comparativa internacional, **la figura de la tributación conjunta es minoritaria** entre los principales países de la OCDE, aunque aún está presente en forma de **sistema de división de ingresos o por la escala diferenciada en países como Francia, Portugal o Alemania**.
- El beneficio supone un **coste fiscal de 2.392 M€** y tiene un **efecto neutral desde el punto de vista de la desigualdad**.
- **La evaluación, referida a la modalidad de matrimonio, consiste en analizar en qué medida se compensa el exceso de gravamen que conlleva la acumulación de rentas en un solo perceptor al aplicar la tarifa progresiva del impuesto**, cuantificando a quiénes les resulta beneficiosa la reducción según el nivel de renta y

²⁰ La ausencia de significatividad estadística puede deberse, en parte, al menor número de observaciones para este tipo de hogares.

el porcentaje de los ingresos del hogar aportado por el segundo perceptor. Además, se analiza si el diseño de este beneficio **introduce alguna distorsión en las rentas laborales del segundo perceptor de renta del hogar, teniendo en cuenta la perspectiva de género.**

- La evaluación **concluye que Sí se alcanza el objetivo** de adecuar el impuesto a la estructura de rentas del hogar especialmente en aquellos hogares en los que casi toda la renta la obtiene un perceptor y el hogar es de renta baja. En cambio, **la evaluación desprende que el beneficio fiscal genera un desincentivo a la participación laboral de los segundos perceptores de renta (principalmente mujeres de rentas bajas) lo que acentúa los problemas de brecha de género de la economía española.**

2

APORTACIONES A SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

La ley del IRPF²¹ establece una reducción de hasta 8.000 euros en la base imponible general por las aportaciones de los contribuyentes a los distintos sistemas de previsión social y por las contribuciones empresariales que les sean imputadas. Los porcentajes de reducciones y sus límites se recogen en el cuadro 9, pero el límite general es una reducción de hasta 8.000 euros o del 30% de la suma de rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas. No se pueden realizar aportaciones a estos productos por encima de estos límites, que se han modificado desde la creación del beneficio, como se verá en el apartado siguiente.

21 Esta reducción viene regulada en los artículos 51 a 53 en las disposiciones adicionales novena, décima y undécima de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio.

CUADRO 9. RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL CON DERECHO A REDUCCIÓN Y LÍMITES

Régimen general	Límite máximo de reducción (*)
<ul style="list-style-type: none"> Aportaciones y contribuciones a planes de pensiones realizadas por el partícipe y/o por el promotor de planes de pensiones del sistema empleo para la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 8.6 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. 	<p>De forma conjunta, la menor de las cantidades siguientes:</p> <p>a) 30% de la suma de rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas.</p> <p>b) 8.000 euros anuales.</p> <p>Las primas de seguro colectivo de dependencia satisfechas por la empresa tendrán además como límite 5.000 euros anuales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Aportaciones y contribuciones a mutualidades de previsión social en la parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias previstas para los planes de pensiones. Dan derecho a reducción tanto las aportaciones realizadas por el profesional, empresario o trabajador por cuenta ajena como por sus familiares. 	
<ul style="list-style-type: none"> Primas a planes de previsión asegurados que se formalicen mediante contratos de seguro solo para las coberturas previstas para los planes de pensiones. 	
<ul style="list-style-type: none"> Aportaciones a planes de previsión social empresarial realizadas tanto por el trabajador como por el empresario que cubran las contingencias de los planes de pensiones. 	
<ul style="list-style-type: none"> Primas a seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o de gran dependencia del asegurado, satisfechas por el asegurado, por sus familiares o por la empresa. 	

(*) El exceso de aportaciones que supere los límites podrá reducirse en los cinco ejercicios siguientes.

Existen reducciones específicas aplicables a las aportaciones realizadas a favor de determinados colectivos, que no se analizan en la presente evaluación, cuya importancia cuantitativa es menor. La Ley recoge también una regulación específica para aportaciones hechas a favor de los cónyuges, de discapacitados y de deportistas profesionales con un impacto recaudatorio menor. No obstante, no se ha incluido en la evaluación por lo que no se tendrá en cuenta en el presente estudio.

Las aportaciones se pueden rescatar en el momento de la jubilación, sujetas al tipo marginal del IRPF de cada contribuyente, y tienen la consideración de rendimientos del trabajo, por lo que al ser un diferimiento fiscal el mayor o menor atractivo del beneficio fiscal vendrá fuertemente determinado por la evolución del tipo marginal a lo largo del ciclo vital. Las prestaciones procedentes de sistemas privados de previsión social se consideran rendimientos del trabajo, tanto si se perciben como renta, como capital, o de forma mixta.

Además, existe la posibilidad de rescatar de forma anticipada los derechos consolidados cuando se produzca alguna circunstancia excepcional. Concretamente, en la actualidad, se pueden rescatar por enfermedad grave o desempleo de larga duración²², por aportaciones y contribuciones con al menos diez años de antigüedad²³ o por verse afectada su renta como consecuencia de la COVID-19.

El objetivo principal de este beneficio fiscal es estimular el ahorro previsional a largo plazo, complementando las pensiones públicas. El beneficio busca incrementar el ahorro a largo plazo mediante una rebaja fiscal en el momento presente, cuando se realizan las aportaciones. Sin embargo, supone un diferimiento de la tributación a lo largo del ciclo vital, ya que se tributa en periodos futuros, cuando se perciben las prestaciones.

El incentivo solo resultará atractivo para el ahorrador cuando el ahorro generado por el diferimiento fiscal compense al gasto en comisiones del plan de pensiones, siempre que la tasa de preferencia intertemporal entre tributar en el momento presente y futuro no sea muy elevada. En determinadas circunstancias, sí supone una reducción de la tributación, bien porque el tipo marginal del contribuyente sea inferior en el ejercicio que se recibe la prestación que en los que se realizan las aportaciones, o bien porque se cumplan los requisitos para tener derecho a la reducción en el IRPF de las prestaciones percibidas en forma de capital, aunque esta última reducción se encuentra desde 2007 en régimen transitorio. En cambio, y tal y como se detallará posteriormente, el ahorro neto tiene que incorporar el gasto en concepto de comisiones de forma que el beneficio fiscal solo será atractivo cuando el ahorro fiscal en concepto de diferimiento sea superior a las comisiones.

1.2. Evolución normativa

El beneficio fiscal ha sufrido numerosos cambios normativos para lo que sería deseable en un producto que debe tener una cierta estabilidad normativa si busca fomentar ahorro estable de largo plazo. La seguridad jurídica y la estabilidad deben ser la base fundamental sobre la que se sustente todo producto que busca como objetivo un comportamiento prolongado y estable por parte de los ahorradores. Cambios continuados de los límites o de los criterios de rescate, como los que se han producido, pueden generar desconfianza sobre el producto y haber mermado el grado de cumplimiento final del objetivo que persigue el incentivo.

22 Real Decreto Legislativo 1/2002 artículo 8.8 y RD 304/2004 artículo 9.1.

23 Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero. Desde el 1 de enero de 2025 se podrá rescatar aquellas participaciones con al menos 10 años de antigüedad. En este Real Decreto también se aprobó una reducción de las comisiones máximas aplicables a los planes de pensiones: la comisión media de gestión se redujo del 1,5% al 1,25%, mientras que la comisión de depósito del 0,25% al 0,20%.

De esta forma, el beneficio, en su configuración actual, se aplicó por primera vez en 1992²⁴ y los principales cambios normativos, desde su creación y hasta 2007, consistieron en la ampliación de los límites de las aportaciones. En el cuadro 10, se reflejan los principales cambios normativos del régimen general desde la aprobación del beneficio en 1992 (fecha de entrada en vigor de la Ley del IRPF). Hasta 2007, las principales reformas se centraron en el incremento de los límites máximos²⁵.

A partir de 2007, se aprobaron medidas que limitaban las aportaciones. Concretamente, en 2007 se produjo una reducción sustancial en el límite incrementado para los mayores de 50 años y se volvieron a introducir los límites porcentuales sobre la renta, aunque el límite máximo general se elevó de 8.000 a 10.000 euros. A partir de 2015, las limitaciones fueron mayores ya que se produjo una reducción del límite general hasta los 8.000 euros y se eliminó el límite incrementado para los mayores de 50 años.

CUADRO 10. CAMBIOS NORMATIVOS EN LA REDUCCIÓN POR APORTACIONES A SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

Año	Conceptos con derecho a reducción	Límite porcentual del régimen general	Límite cuantitativo del régimen general
Origen 1992	Aportaciones obligatorias a montepíos laborales y mutualidades y contribuciones a planes de pensiones	15% de RNT+AE	4.508 €
2000		25% de RNT+AE y 40% para >52 años	7.212 € y 601 € adicionales por año a partir de los 52 años hasta un máximo de 15.025 €
2002		Supresión de límites	1.202 € adicionales por cada año a partir de los 52 años hasta un máximo de 22.838 €

24 Con anterioridad a dicha fecha, se regulaba en la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, como una combinación de reducción en la base imponible y deducción en la cuota.

25 Además, aparte de las modificaciones en el régimen general, se introdujeron aportaciones a favor del cónyuge, por deportistas o a favor de minusválidos, cuya regulación y límites no vienen recogidas en el cuadro, al centrarse la evaluación en las aportaciones del régimen general, tal y como se ha mencionado anteriormente.

2003	Se incluyen las primas de planes de previsión asegurados		8.000 € y 1.250 € adicionales por año a partir de los 52 años hasta un máximo de 24.250 €
2007	Se incluyen las aportaciones a planes de previsión social empresariales	Se establecen límites del 30% de RNT+AE y 50% para >50 años	10.000 € (12.500 € para mayores de 50)
2013			Nuevo límite de 5.000 € para seguros colectivos de dependencia contratados por la empresa a favor de los trabajadores
2015			8.000 € y eliminación del límite incrementado para mayores de 50

Hasta 2007, las prestaciones percibidas en forma de capital se beneficiaban de coeficientes reductores. Los coeficientes reductores fueron ampliándose con el paso de los años (las modificaciones de estos se incluyen en el cuadro 11).

CUADRO 11. CAMBIOS NORMATIVOS EN LAS REDUCCIONES APLICABLES A PRESTACIONES DE SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

Año	Conceptos con derecho a reducción	Reducción
Origen 1999	Régimen general:	40% (primas satisfechas con antelación > 2 años), 60% (antelación > 5 años) y 70% (antelación > 8 años)
	- Prestaciones en forma de capital de contratos de seguros que instrumenten compromisos por pensiones	
	- Prestaciones en forma de capital de otros sistemas de previsión social	40% (antelación > 2 años)
	Discapacitados:	
	- Prestaciones en forma de renta	Límite máximo SMI X 2
	- Prestaciones en forma de capital	50% (antelación > 2 años)

2000 (15 diciembre)	Régimen general: - Prestaciones en forma capital de contratos de seguro que instrumenten compromisos por pensiones	40% (antelación > 2 años), 65% (antelación > 5 años) y 75% (antelación > 8 años)
2003	Régimen general: - Prestaciones en forma de capital de contratos de seguros que instrumenten compromisos por pensiones	40% (antelación > 2 años) y 75% (antelación > 5 años)

A partir de 2007 se eliminan estos coeficientes reductores de las prestaciones percibidas en forma de capital, pero se establece un régimen transitorio. Este régimen se aplica a las reducciones recogidas en el cuadro 12, para las prestaciones derivadas de contingencias acaecidas antes del 1 de enero de 2007 y para aquellas percibidas por contingencias ocurridas con posterioridad siempre que deriven de contratos de seguros contratados antes del 20 de enero de 2006 o de aportaciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2006.

CUADRO 12. REDUCCIONES VIGENTES PARA PRESTACIONES EN FORMA DE CAPITAL DE SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL (RÉGIMEN TRANSITORIO)

Conceptos con derecho a reducción	Reducción
Prestaciones de contratos de seguros que instrumenten compromisos por pensiones	40% para primas satisfechas con antelación > 2 años y 75% para las satisfechas con antelación > 5 años
Prestaciones de otros sistemas de previsión social	40% (antelación > 2 años)

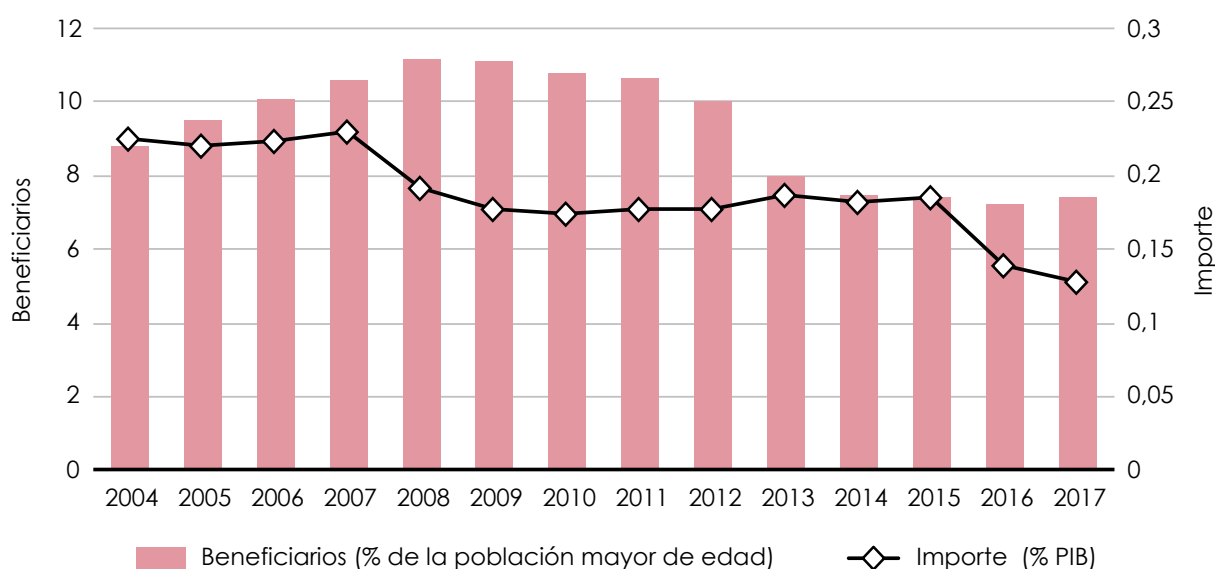
El régimen de rescate excepcional de las aportaciones también ha sido objeto de modificaciones. Algunos de los supuestos de rescate excepcional de las aportaciones siguen vigentes en la actualidad, como los mencionados en el apartado anterior de enfermedad grave, desempleo de larga duración o del plazo de 10 años introducido en el año 2018 para incrementar la liquidez de estos planes. Además, durante la crisis financiera (desde 15 mayo de 2013 a 15 mayo de 2017), se estableció la posibilidad de obtener las prestaciones ante un procedimiento de ejecución de vivienda habitual. Finalmente, y de forma reciente, el Real Decreto-ley 15/2020 de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo por la crisis de la COVID-19 establece las condiciones y los requisitos necesarios para poder rescatar el plan de pensiones o cualquier otro vehículo de previsión ligado a la jubilación para los afectados por la pandemia.

1.3. Cuantificación

Hasta 2008, el importe del beneficio fiscal²⁶ en porcentaje del PIB se mantuvo estable y el número de beneficiarios se incrementó. En la etapa de crecimiento económico, se observó un aumento de este producto de ahorro hasta alcanzar el 11% de la población mayor de 18 años mientras que el importe permaneció ligeramente por encima del 0,2% del PIB.

A partir de 2008 se registraron disminuciones como consecuencia de la crisis económica. En el caso de los beneficiarios, tuvo especial influencia a partir de 2012 la prohibición de que las administraciones públicas pudieran seguir realizando aportaciones a planes de pensiones a favor de los empleados públicos, no afectando de forma significativa al importe por la reducida cuantía de las aportaciones. En 2016, se produjo otra fuerte caída, en este caso del importe, al minorarse la cuantía de la aportación de 10.000 euros a 8.000 euros y eliminarse la ampliación del límite para personas mayores de 50 años.

GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REDUCCIÓN POR APORTACIONES A SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL EN EL IRPF



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

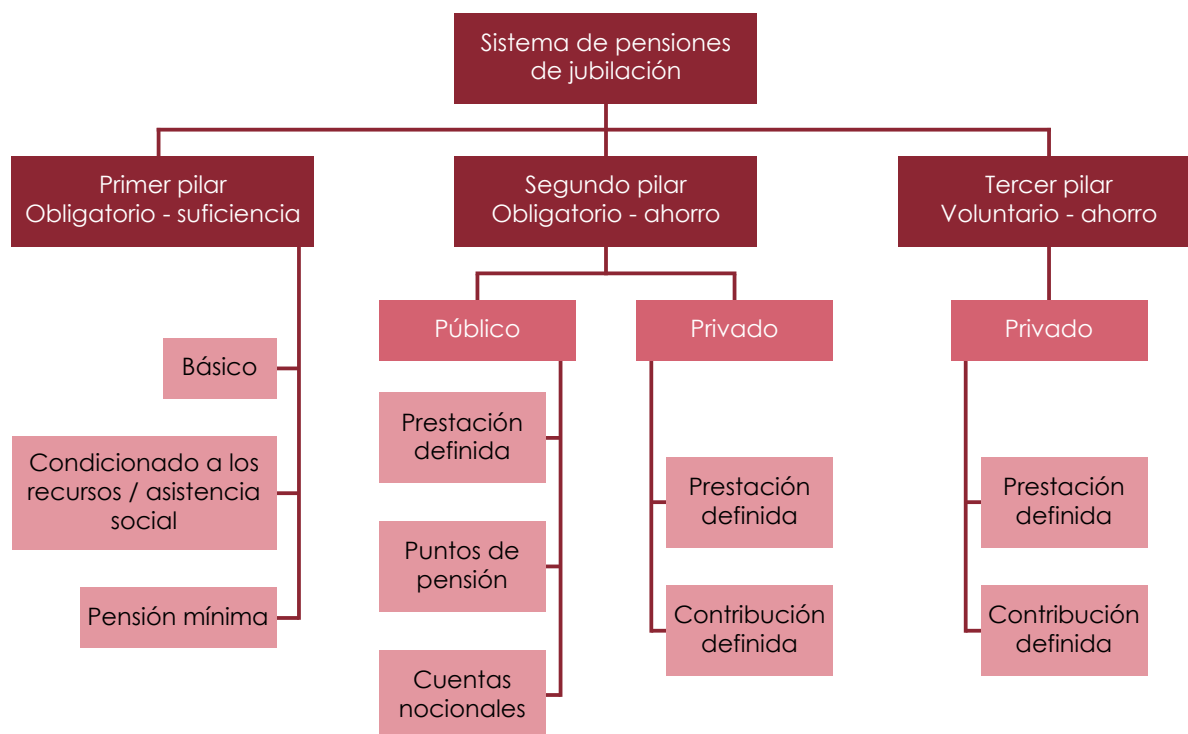
²⁶ El importe del beneficio fiscal proviene de la *Memoria de beneficios fiscales* que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado, corregido por el coeficiente autonómico. La *Memoria* incluye solo la parte del Estado por lo que se ha recalculado para incluir el beneficio que correspondería también a las CCAA.

2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

El beneficio fiscal se enmarca en la política de pensiones en la que existe una elevada heterogeneidad entre países, especialmente en lo referente a los sistemas de pensiones. Se suelen clasificar de acuerdo con un sistema de pilares, donde el primer pilar representa un mínimo de suficiencia asistencial; el segundo pilar es el contributivo obligatorio, o pilar empresarial, que puede ser a su vez público o privado; y el tercer pilar es el voluntario de naturaleza privada.

CUADRO 13. PILARES DEL SISTEMA DE PENSIONES



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los países de la OCDE y, especialmente, los europeos tienen un segundo pilar público. Dentro de este pilar, la mayoría tiene un sistema de prestación definida²⁷,

²⁷ Los sistemas de prestación definida o reparto son los más habituales en la UE ya que se desarrollaron desde mitad el siglo XX, coincidiendo con una prolongada etapa de crecimiento económico y demográfico. En estos sistemas, los trabajadores actuales cotizan para pagar las pensiones de los jubilados actuales, fijándose la cuantía según unos parámetros acordados, por tanto, lo que se cobra una vez jubilado está definido con antelación.

como es el caso de España; en segundo lugar, hay un grupo de países que han optado por un sistema de cuentas nacionales²⁸ como Suecia, Italia, Polonia y Letonia; y un tercer grupo, más minoritario, que aplica una derivación de este sistema nacional denominado puntos de pensiones²⁹ como son Alemania, Eslovaquia, Rumania y Francia. Además, algunos países como Letonia, Noruega o Suiza, combinan varios sistemas.

CUADRO 14. ESQUEMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES OBLIGATORIOS

Público		Privado	
Prestación definida		Contribución definida	
Austria	PD	Australia	CD
Bélgica	PD	Chile	CD
Canadá	PD	Dinamarca	CD
Corea	PD	Israel	CD
Eslovenia	PD	México	CD
España	PD	Prestación definida	
Estados Unidos	PD	Islandia	PD
Finlandia	PD	Países Bajos	PD
Grecia	PD	Mixto público-privado	
Hungría	PD	Eslovaquia	P CD
Japón	PD	Estonia	P CD
Luxemburgo	PD	Noruega	CN CD
Portugal	PD	Suecia	CN CD
Reino Unido	PD	Suiza	PD PD
República Checa	PD		
Turquía	PD		
Puntos de pensiones			
Alemania	P		
Cuentas nacionales			
Italia	CN		
Polonia	CN		
Sistemas mixtos			
Letonia	CN + CD		
Francia	PD + P		

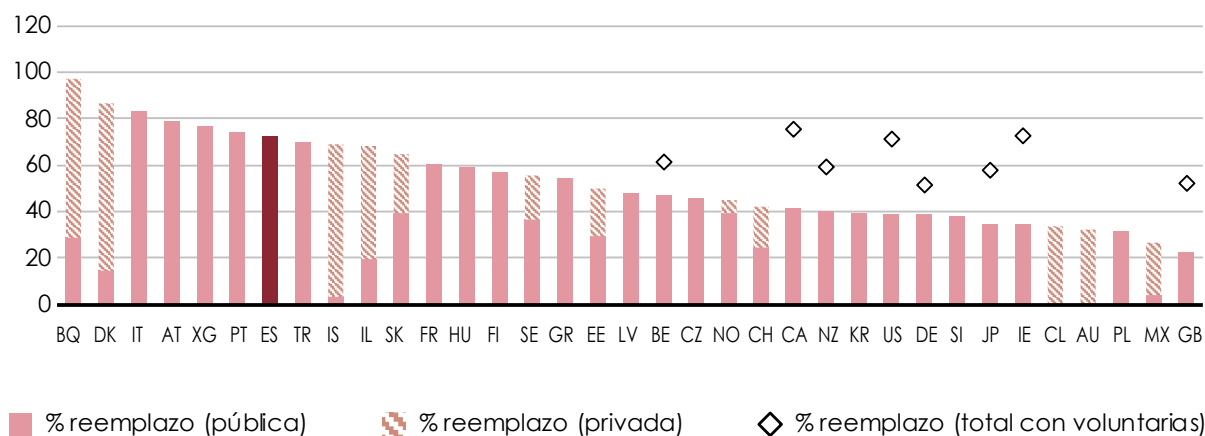
Fuente: *Pensions at a Glance* (2017), OCDE.
Nota: PD = prestación definida; CD = contribución definida; CN = Cuentas Nacionales; P = puntos.

28 El sistema de cuentas nacionales se basa en el sistema financiero de reparto y es de aportación.

29 Las pensiones dependen del número de puntos que los trabajadores acumulan durante su vida laboral.

Como consecuencia de las diferencias existentes, también se observan grandes divergencias en las tasas de reemplazo³⁰. España se encuentra entre los países donde la tasa de reemplazo de los sistemas obligatorios es más elevada. Los países que cuentan con sistemas públicos obligatorios tienen una tasa de reemplazo ligeramente más alta (59%) que los que combinan públicos y privados obligatorios (56%). Por otra parte, en muchos de los países con una baja tasa de reemplazo obligatoria, las contribuciones voluntarias tienen un peso importante que elevan la tasa de reemplazo total de forma significativa.

GRÁFICO 18. TASA DE REEMPLAZO BRUTA DE SISTEMAS PÚBLICOS Y PRIVADOS OBLIGATORIOS Y VOLUNTARIOS

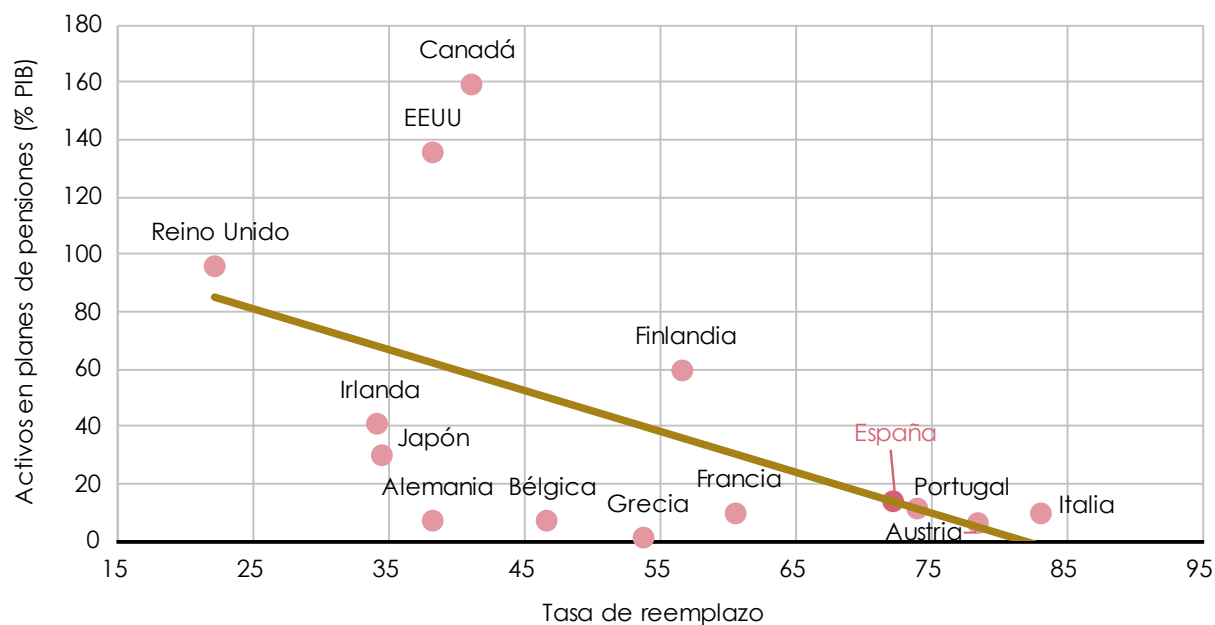


Fuente: *Pensions at a Glance* (2017), OCDE.

Por su parte, en los países con un sistema de pensiones público y una elevada tasa de reemplazo, el ahorro privado complementario es reducido. Las aportaciones privadas voluntarias se producen fundamentalmente en aquellas economías donde existe una baja tasa de reemplazo del sistema público obligatorio, tal y como se observa en el gráfico 19.

30 La tasa de reemplazo se define como la ratio entre la pensión y el sueldo medios.

GRÁFICO 19. TASA DE REEMPLAZO PÚBLICA OBLIGATORIA Y TOTAL DE ACTIVOS EN PLANES DE PENSIONES (% PIB)



Fuente: *Pensions at a Glance* (2017), OCDE.

Nota: Se incluyen solo los países más representativos cuyo segundo pilar es exclusivamente público.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

Hay varios sistemas para incentivar fiscalmente los planes de pensiones, según se primen las aportaciones, los rendimientos o las prestaciones. Los sistemas suelen denominarse por las siglas en inglés según las aportaciones, rendimientos y prestaciones estén gravadas (*taxed*) o exentas (*exempt*).

En la mayoría de los países se gravan las prestaciones, pero no las aportaciones ni los rendimientos, por tanto se produce un diferimiento de la tributación. Este sistema, denominado EET, es también el que se aplica en España. En muchos países, se realiza algún tipo de reducción en el momento del rescate, sin embargo, en España este sistema se derogó (como se ha visto en el apartado anterior) y, actualmente, salvo el modelo transitorio, se tributa al recibir las prestaciones como si fuera cualquier otro rendimiento del trabajo.

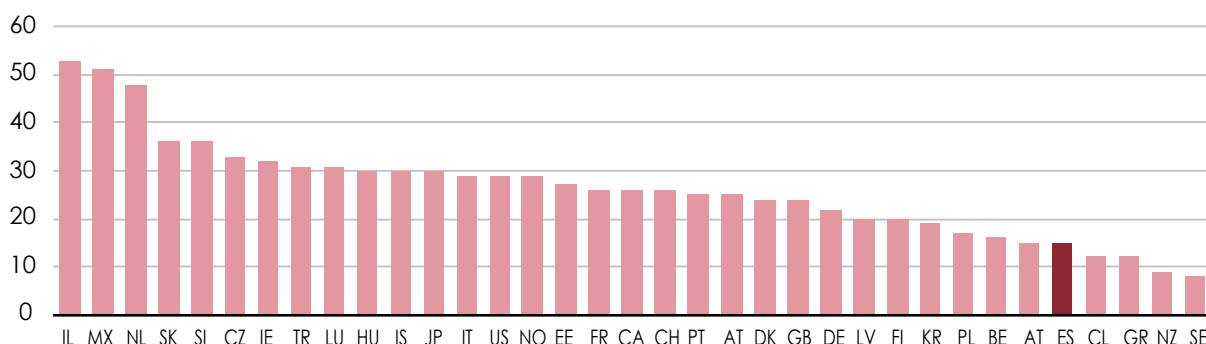
GRÁFICO 20. MODELOS TRIBUTACIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES EN LA OCDE



Fuente: *Project on financial incentives and retirement savings* (2018), OCDE.

La importancia cuantitativa del beneficio fiscal es muy heterogénea por países. Se observa que cuantitativamente hay también grandes diferencias que no parecen estar ligadas necesariamente con el nivel de la tasa de reemplazo obligatoria. Por ejemplo, en Países Bajos o en Italia hay una elevada ventaja fiscal pese a que la tasa de reemplazo obligatoria es alta, sin embargo, en España no ocurre lo mismo.

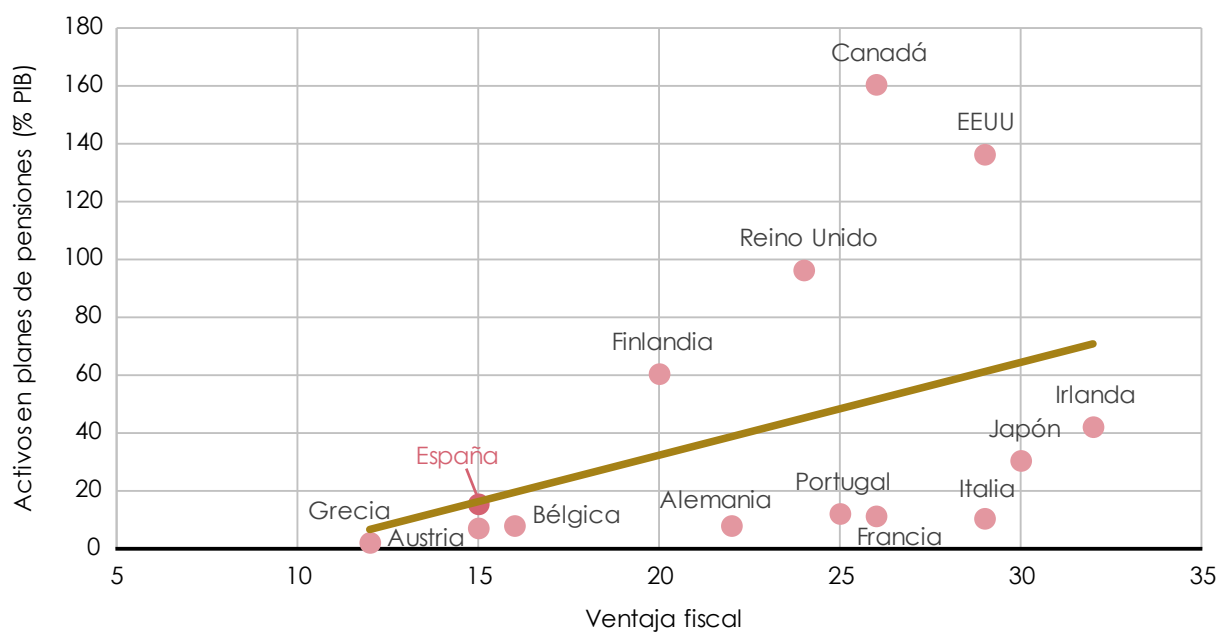
GRÁFICO 21. VENTAJA FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES PRIVADOS (VALOR PRESENTE DESCONTADO DEL AHORRO FISCAL COMO PORCENTAJE DE LAS CONTRIBUCIONES A PLANES DE PENSIONES)



Fuente: *Project on financial incentives and retirement savings* (2018), OCDE.

En los países donde hay una mayor ventaja fiscal se observan mayores niveles de ahorro complementario. Aunque es difícil apreciar una tendencia clara, sí parece que hay mayor ahorro en los países con mayor ventaja fiscal. No obstante, como hemos visto, también influye el nivel de la tasa de reemplazo de los sistemas obligatorios.

GRÁFICO 22. RELACIÓN EN LOS PAÍSES CON SEGUNDO PILAR PÚBLICO ENTRE VENTAJA FISCAL Y AHORRO EN PLANES DE PENSIONES PRIVADOS



Fuente: *Project on financial incentives and retirement saving* (2018), OCDE.

Nota: La ventaja fiscal se define como el valor presente descontado del ahorro fiscal generado como porcentaje de las contribuciones. Se incluyen solo los países más representativos cuyo segundo pilar es exclusivamente público.

3. Evaluación

En primer lugar, se realiza un análisis descriptivo de los datos fiscales para determinar quiénes y en qué medida disfrutaban del beneficio. Se complementa este análisis utilizando, por primera vez en un estudio en España, la nueva información administrativa a nivel poblacional de riqueza de las familias suministrada por la AEAT para conocer la importancia que los planes de pensiones tienen comparados con el resto de los activos reales y financieros de los declarantes.

En segundo lugar, se lleva a cabo la evaluación mediante tres metodologías para conocer si el beneficio fiscal tiene efecto sobre las decisiones de ahorro a largo plazo. En primer lugar, se explora mediante técnicas de regresión en discontinuidad en qué medida era eficaz para fomentar el ahorro de largo plazo la existencia de un límite incrementado de aportaciones según la edad. En segundo lugar, se estima la elasticidad de las aportaciones ante cambios en la fiscalidad y la renta. Por último, y aunque ya solo se encuentra vigente en régimen transitorio, se analiza en qué medida la reducción por rescate en forma de capital incentivaba el ahorro de largo plazo.

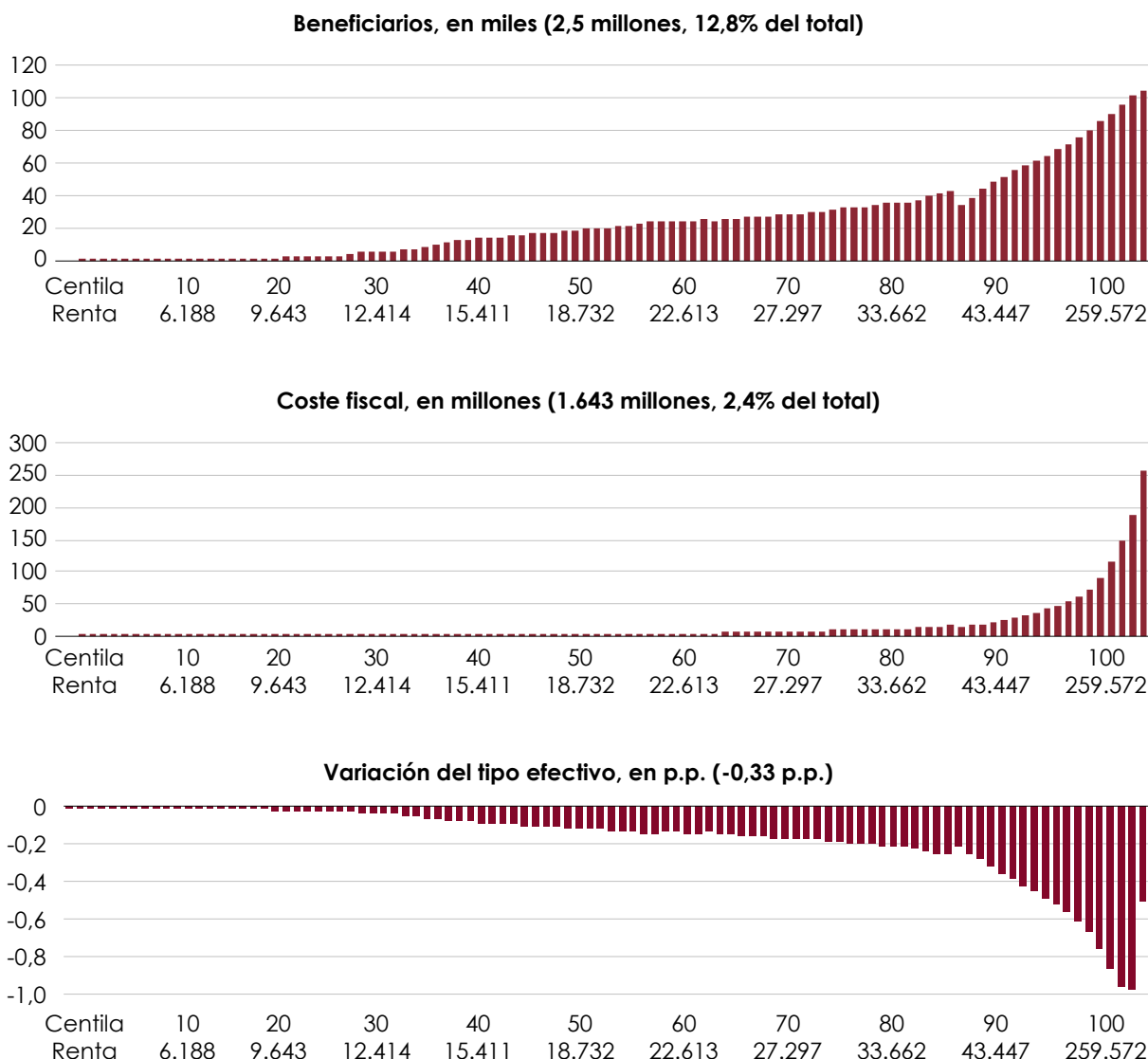
Por último, se remarca la importancia que el diferimiento intertemporal del pago de impuesto tiene en este beneficio fiscal, así como el papel que las comisiones bancarias pueden estar jugando a la hora de mermar la eficacia del incentivo.

3.1. Análisis descriptivo

El beneficio supone una pérdida de recaudación de 1.643 M€ (450 M€ si se tiene en cuenta el diferimiento fiscal como posteriormente se verá) y de los que se benefician 2,5 millones de declarantes, lo que supone un 13% del total. El gráfico 23 muestra la distribución del beneficio fiscal por centilas de renta bruta en términos de beneficiarios, efecto sobre la recaudación y variación del tipo efectivo³¹.

31 Definido como la carga fiscal sobre la renta total.

GRÁFICO 23. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

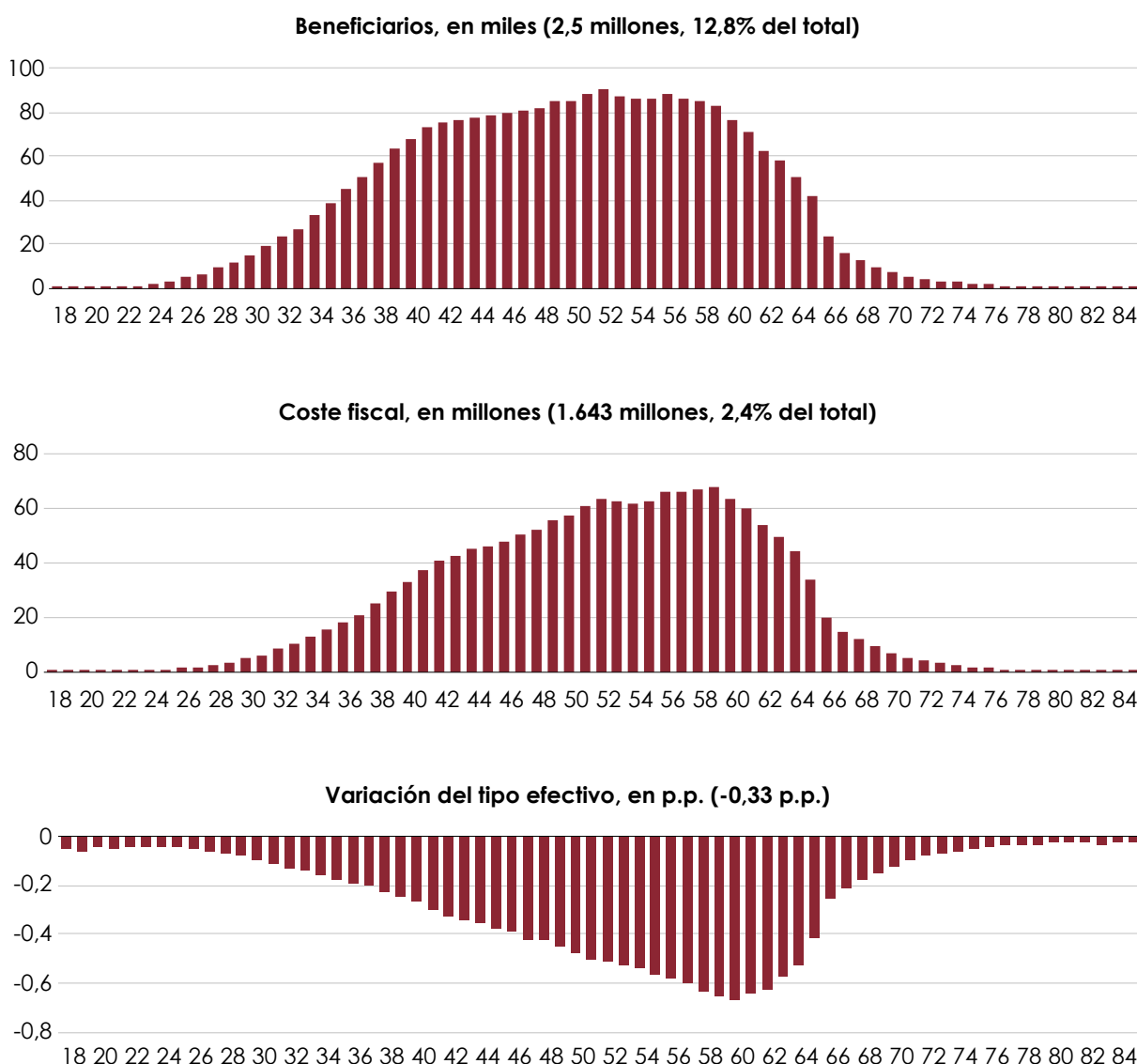
El beneficio se concentra en las rentas altas debido a su mayor tenencia de activos financieros y su mayor capacidad de ahorro a largo plazo. El 37% de los beneficiarios está en el último decil de renta y acumulan el 67% del coste recaudatorio, con 1.101 M€.

Consecuentemente, el beneficio introduce un elemento de regresividad en el impuesto sobre la renta. Concretamente, genera una caída del tipo efectivo de

0,33 p.p. para la población general y de 0,68 p.p. para los contribuyentes en el último decil de renta. De hecho, el beneficio fiscal induce un incremento del índice de Gini del 0,38.

La mayor parte de los beneficiarios y del coste están situados en la franja de edad de 45 a 64 años. En concreto, los contribuyentes en esta franja de edad suponen un 63% del total de beneficiarios. De hecho, hasta un 21% de los contribuyentes entre 45 y 64 años se benefician de la reducción.

GRÁFICO 24. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y VARIACIÓN DEL TIPO EFECTIVO POR EDAD

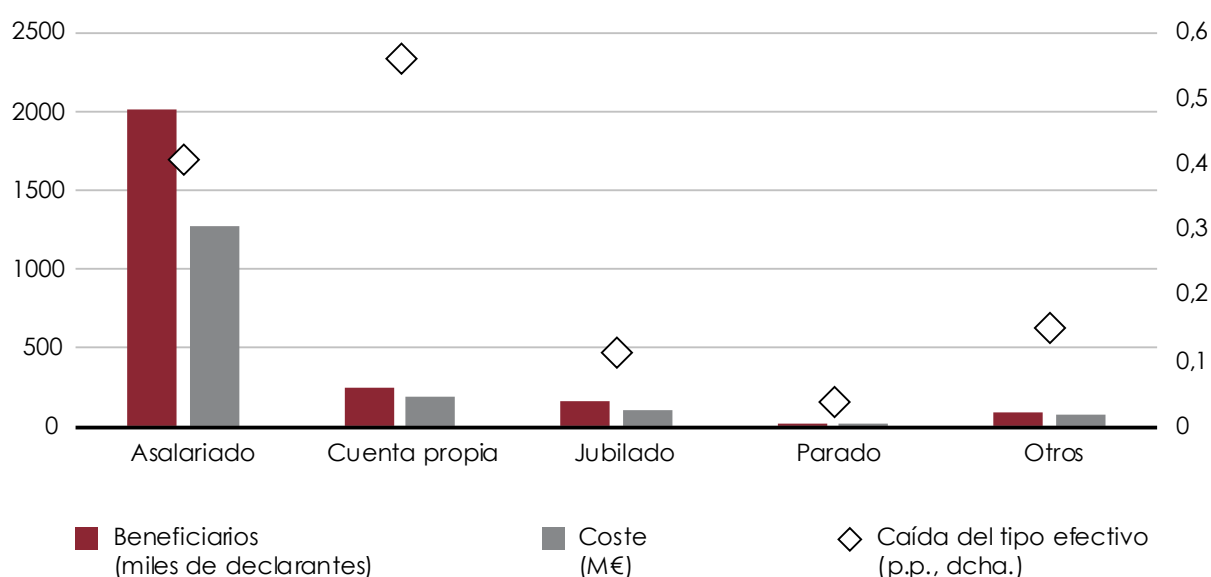


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad hace referencia a la edad del principal perceptor de renta.

La mayor parte de los beneficiarios son los trabajadores por cuenta ajena, pero son los trabajadores por cuenta propia los que más se benefician en términos relativos.

Los trabajadores por cuenta ajena absorben el 77% del coste total del beneficio que se traduce en 631 € por beneficiario, mientras que los trabajadores por cuenta propia disfrutan de 762 € por beneficiario.

GRÁFICO 25. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO SEGÚN SITUACIÓN LABORAL DEL CONTRIBUYENTE



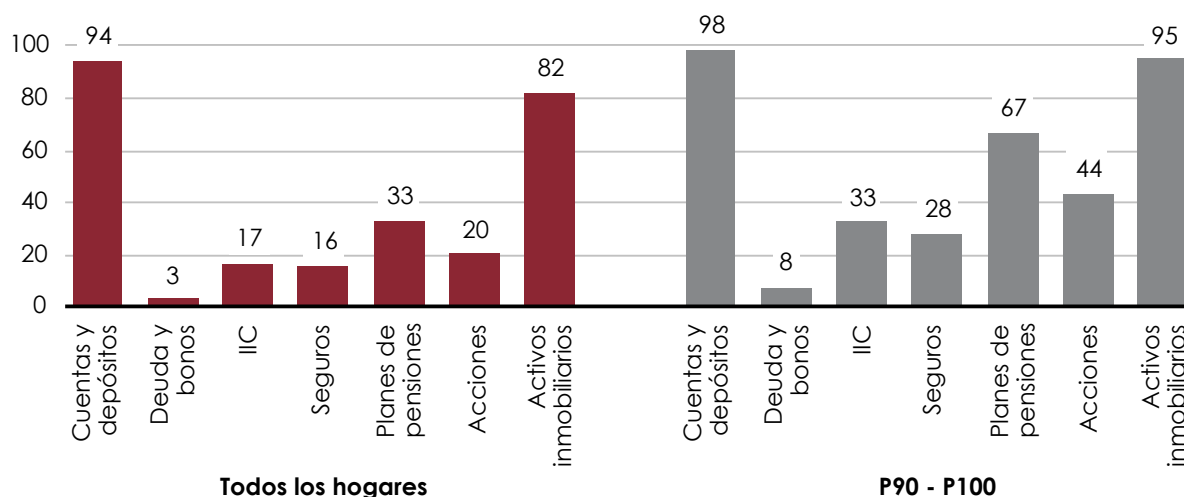
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad situación laboral referencia a la situación laboral del principal percceptor de renta.

Los planes de pensiones privados están generalizados como producto de inversión en España. Con carácter general y especialmente para aquellos de rentas altas (representados por el percentil 90-100), se observa que los planes de pensiones son el tercer producto con mayor aceptación entre los declarantes³² antes del momento de la jubilación. De esta forma, el 33% de los declarantes con 64 años de edad poseen planes de pensiones, cifra que se eleva hasta el 67% entre aquellos de mayor renta.

³² El número de beneficiarios no tiene por qué ser el mismo que el número de declarantes con planes de pensiones fundamentalmente porque muchos tenedores de estos productos no hacen aportaciones todos los años.

GRÁFICO 26. PORCENTAJE DE DECLARANTES QUE POSEEN EL ACTIVO A LOS 64 AÑOS DE EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de riqueza proporcionados por la AEAT.

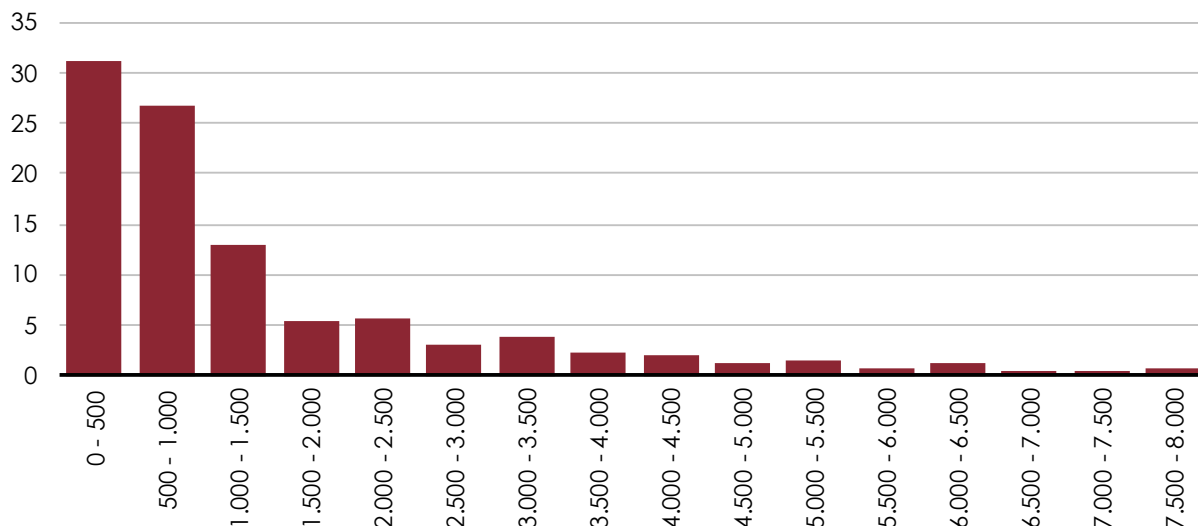
Nota: Se incluye declarantes y no obligados no declarantes. Tamaño del registro administrativo: 35.502.313 observaciones.

En este sentido, la cifra del saldo en planes de pensiones privados ascendía a principios de 2016 a 106.000 millones de euros, de los que el 70% se corresponden con planes individuales. Por su parte, las aportaciones a planes de pensiones en 2016 con derecho al beneficio fiscal ascendieron a 4773 M€ de los que el 80% se corresponden a aportaciones a planes individuales. Los planes de empleo constituyen un porcentaje reducido de las aportaciones en nuestro país y también están concentradas en la parte alta de la distribución de rentas. Además, los rescates de planes de pensiones se han situado también en los últimos años en cifras cercanas a las aportaciones, en torno a 5.000 M€.

A pesar de ser uno de los activos más extendidos, la mayor parte de los propietarios de planes de pensiones no realizan aportaciones de forma regular, o las realizan de poco importe³³. De hecho, entre aquellos que realizaron aportaciones en 2016, un 58% de ellos aportaron menos de 1.000 €, y tal solo un 8% aportaron más de 4.000 €.

³³ Uno de los posibles motivos para la gran extensión de los planes de pensiones privados es su vinculación con las hipotecas y las pequeñas aportaciones de algunos convenios de empresa.

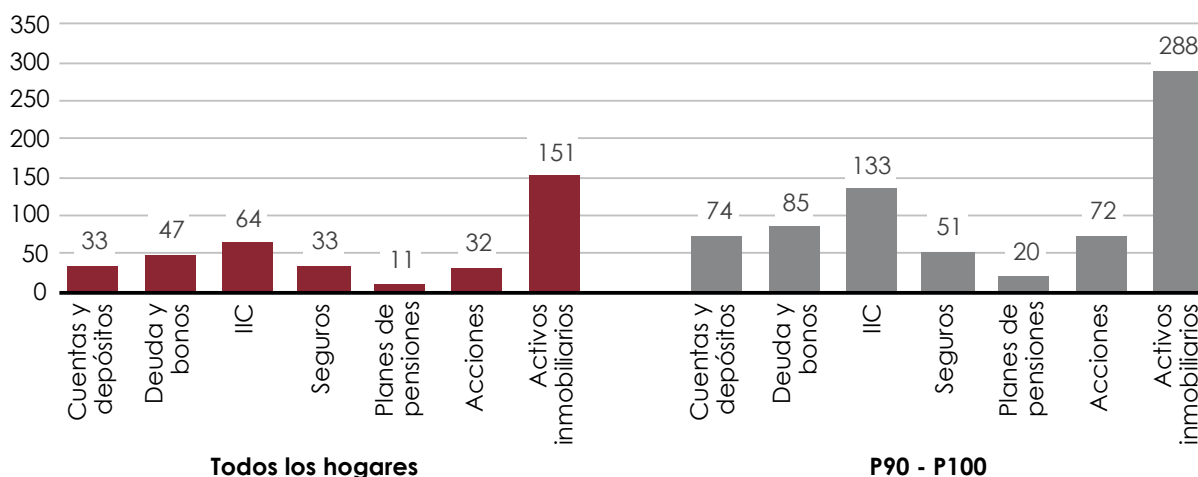
GRÁFICO 27. RELACIÓN ENTRE LAS CANTIDADES APORTADAS Y EL PORCENTAJE DE CONTRIBUYENTES QUE LAS REALIZAN



Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes.

En consecuencia, en el momento de la jubilación, el tamaño medio de las carteras en planes de pensiones es el más pequeño entre todos los instrumentos de ahorro, incluso entre las rentas altas. Son los activos inmobiliarios los que concentran la mayor parte del ahorro privado tanto para la población general (con un 41% del total) como para el 10% con mayores ingresos (con un 40% del total). Los planes de pensiones, por su parte, suponen un 2,9% del total de la cartera en la población general (un 5% si se excluyen los activos inmobiliarios), y del 2,8% para las rentas altas (del 4,6% si se excluyen los activos inmobiliarios).

GRÁFICO 28. VALOR MEDIO (CONDICIONADO) DE ACTIVOS REALES Y FINANCIEROS A LOS 64 AÑOS DE EDAD EN MILES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de riqueza proporcionados por la AEAT.

Nota: Se incluye declarantes y no obligados no declarantes. Tamaño del registro administrativo: 35.502.313 observaciones.

3.2. Efectos del límite incrementado por edad

Para valorar si el beneficio fiscal tiene impacto sobre las aportaciones y sobre el ahorro a largo plazo, se evalúan los efectos del límite incrementado en las aportaciones para mayores de 50 años vigente entre 2007 y 2014. La estrategia empírica es la regresión en discontinuidad³⁴, y trata de identificar en qué medida al llegar a la edad de 50 años se realizaban mayores aportaciones a los planes de pensiones, o se modificaban los niveles de ahorro y consumo, como consecuencia de que la aportación máxima permitida aumentaba de 10.000 a 12.500 euros. Para ello se usa la Muestra de Declarantes del IEF (MD-IEF), la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España (EFF-BdE) y la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE (EPF-INE) y se estima la regresión siguiente:

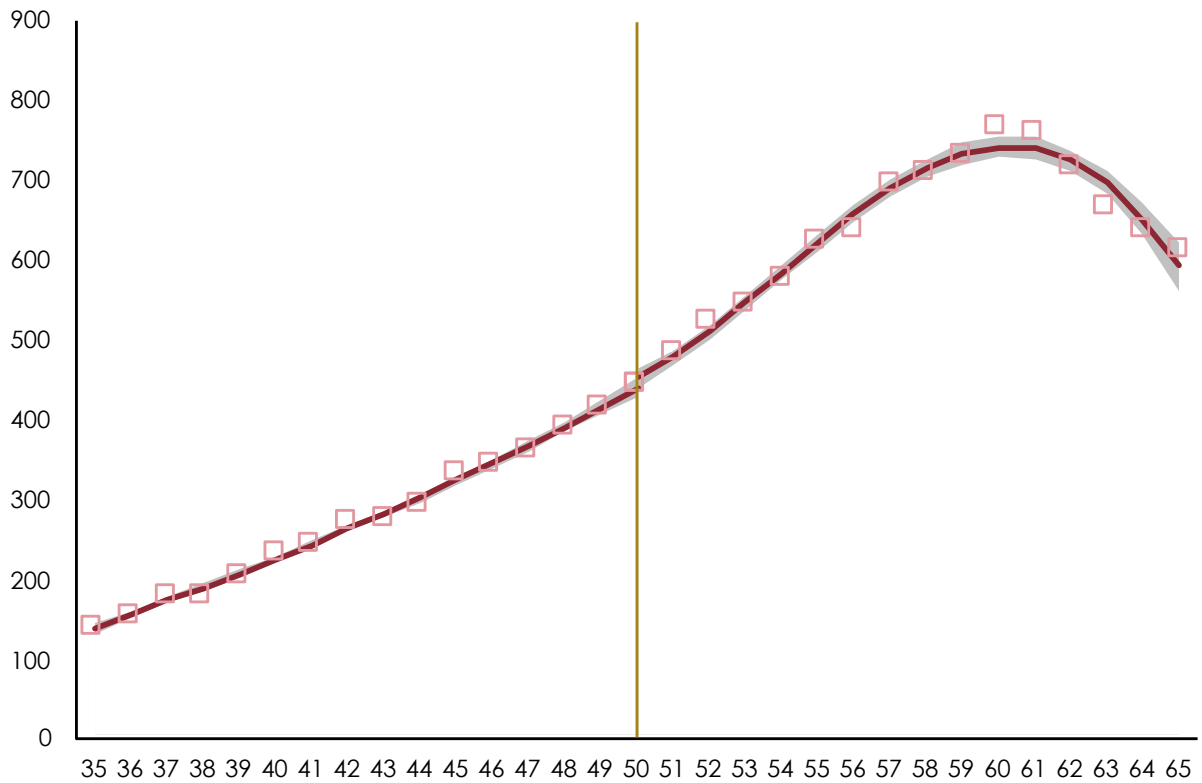
$$y_{it} = \alpha + \tau^{RD} \times 1\{edad_{it} \geq 50\} + f(edad_{it}) + \gamma X'_{it} + u_{it}$$

donde y_{it} es la variable de interés –aportaciones (MD-IEF), consumo (EPF-INE), riqueza (EFF-BdE)–, $f(edad_{it})$ es un polinomio en edad, y X'_{it} es un vector de variables socioeconómicas. El parámetro de interés es τ^{RD} y mide la diferencia en aportaciones entre los que tienen 49 años y los que tienen 50 (edad a partir de la cual se disfruta del límite máximo incrementado). Para poder interpretar este efecto como causal, el supuesto necesario es que los contribuyentes de 49 años y los de 50 son económicamente similares, una vez descontamos el efecto de las variables incluidas en el vector X'_{it} , y, por tanto, la única diferencia relevante entre estos dos grupos es la existencia de un límite máximo incrementado a las aportaciones para aquellos que tienen 50 años o más.

No se observan patrones diferentes en las aportaciones a planes de pensiones entre los menores y los mayores de 50 años. El gráfico 29 representa la aportación media por edad –cuadros rosas– y el polinomio $f(edad_{it})$ –línea roja–. Como puede observarse, el polinomio no muestra una ruptura en el entorno de los 50 años.

34 Ver el anexo web metodológico para más detalles sobre la regresión en discontinuidad.

GRÁFICO 29. EFECTO ESTIMADO DE UN AUMENTO DE LAS APORTACIONES SEGÚN LA EDAD DEL DECLARANTE



Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes.

Por lo tanto, no hay evidencia de que cambios en el máximo permitido generen un aumento en las aportaciones. El cuadro 15 presenta el efecto estimado sobre cuatro submuestras. En primer lugar, se estima el efecto del límite incrementado sobre toda la población incluyendo a aquellos que no hacen aportaciones. En segundo lugar, se excluyen a aquellos contribuyentes que no realizan aportaciones a planes de pensiones privados, capturando por tanto el efecto sobre el margen intensivo. En tercer lugar, se estima el efecto del límite máximo incrementado teniendo en cuenta solo a los contribuyentes en el último decil de renta que realizan aportaciones. Por último, se estima el efecto sobre el 50% de contribuyentes con menor renta que realizan aportaciones. El coeficiente de interés no es estadísticamente significativo en ninguno de los casos.

CUADRO 15. RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS EN EL MÁXIMO Y LOS CAMBIOS EN LAS APORTACIONES

	Resultados			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Efecto estimado (τ^{RD})	10,12	-15,18	70,96	26,35
Desviación típica	(21,15)	(61,28)	(132,8)	(36,09)
p-valor	0,618	0,810	0,583	0,461
Centilas de renta	0-100	0-100	90-100	0-50
Aportaciones = 0, incluidas	Sí	No	No	No
Núm. obs. (millones)	6.032	2.206	1.821	0.282

Controles: Nivel de renta, y efectos fijos de tipo de declaración, año, CCAA, composición del hogar y sexo.

Notas: Polinomio de tercer grado antes y después de la edad 50, e incluyendo individuos entre 35 y 65.

Fuente: Elaboración propia a partir de la población de declarantes.

Tampoco hay evidencia de que cambios en el máximo permitido generen cambios ni en la riqueza ni en el consumo de los hogares, y por tanto, tampoco en el ahorro.

En el cuadro 16 se presentan los resultados de la estimación anterior sobre aportaciones en logaritmos (primera columna), sobre la riqueza bruta y neta (segunda y tercera columna) empleando datos de la Encuesta Financiera de las Familias y sobre el consumo (en la cuarta columna) usando datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Como se observa en el cuadro, el efecto no es estadísticamente significativo en ninguno de los casos, lo que está en línea con la evidencia empírica disponible³⁵.

35 Andersen (2018) y Chetty, *et al.* (2014) encuentran que los efectos del incentivo sobre las aportaciones a planes de previsión social no se trasladan a un mayor ahorro a largo plazo (*crowding-out effect*). En el caso de España, Ayuso, Jimeno y Villanueva (2019) estiman que el beneficio fiscal no genera caídas significativas del consumo.

CUADRO 16. RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS EN EL MÁXIMO Y LOS CAMBIOS EN LA RIQUEZA Y EL CONSUMO

	Resultados			
	Muestra 2014	EFF 2014		EPF (2014)
	Aportaciones	Riqueza bruta	Riqueza neta	Consumo
Efecto estimado (τ^{RD})	-0,020	-0,079	-0,145	0,001
<i>Desviación típica</i>	<i>(0,185)</i>	<i>(0,143)</i>	<i>(0,135)</i>	<i>(0,034)</i>
<i>p-valor</i>	<i>0,9128</i>	<i>0,581</i>	<i>0,281</i>	<i>0,988</i>
Núm. observaciones	271,688	19,752	18,682	14,512

Controles: Nivel de renta, composición del hogar y sexo.

Notas: Polinomio de tercer grado antes y después de la edad 50, e incluyendo individuos entre 35 y 65. Todas las variables endógenas se expresan en logaritmos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de declarantes de la población de declarante suministrada por la AEAT, la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España y la Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadística.

La falta de efectos sobre el ahorro a largo plazo de cambios en la aportación máxima permitida se debe a que muy pocos contribuyentes aportan el límite máximo. Tal y como se ha visto en el gráfico 27, el 92% de los que realizan aportaciones aportan menos de 4.000 €, cantidad alejada del máximo. Por tanto, cambios en el máximo permitido no generan variaciones significativas en las aportaciones a planes de previsión social.

3.3. Efectos de los tipos impositivos sobre las aportaciones

Otra forma de evaluar la eficacia del beneficio es analizando cómo los agentes modifican sus aportaciones cuando cambian sus tipos impositivos, es decir, la elasticidad del beneficio fiscal. Por un lado, un incremento del tipo marginal podría hacer más atractiva la reducción por aportaciones a planes de pensiones en la medida en la que aumenta el importe efectivo que se descuenta el declarante. Por otro, un aumento de los tipos efectivos supone una menor renta disponible para los contribuyentes, mermando su capacidad de ahorro, y por ello, reduciendo potencialmente sus aportaciones. En esta sección se estima cuál de los dos efectos predomina y, por tanto, cuál el efecto total de los cambios en la política fiscal sobre las aportaciones a planes de previsión social.

Para ver este efecto, se estima la elasticidad de las aportaciones de los planes de pensiones ante cambios en los tipos marginales del IRPF. Este enfoque de elasticidades ha sido usado por Gruber y Sáez (2002), Kleven y Schultz (2014) y Almunia y

López-Rodríguez (2019), y estos últimos encuentran una reacción positiva y significativa de las aportaciones a planes de pensiones a cambios en los tipos marginales para España. Aunque el anexo web metodológico que acompaña este estudio detalla el modelo econométrico utilizado para la estimación de la elasticidad de las aportaciones la ecuación simplificada estimada es:

$$\Delta \ln(\text{aportaciones}_{it}) = \beta \Delta \ln(\tau_{it}^n) + \gamma' X_{it} + \epsilon_{it}$$

donde τ_{it}^n es el tipo marginal neto³⁶ del individuo i en el periodo t —y, por tanto, $\Delta \ln(\tau_{it}^n)$ mide el cambio porcentual en dicho tipo—, y X_{it} es un vector de características socioeconómicas³⁷. El parámetro β es el parámetro de interés, y mide la elasticidad de las aportaciones ante cambios en el tipo marginal neto³⁸. Cuando este parámetro es positivo, quiere decir que subidas del tipo marginal neto —bajadas del tipo marginal— generan un aumento en las contribuciones. Por el contrario, si el coeficiente es negativo, indicaría que las aportaciones a planes de pensiones suben cuando lo hacen los tipos marginales —es decir, cuando baja el tipo marginal neto, τ_{it}^n . Es, por tanto, una medida de cuán sensibles son las aportaciones a planes de pensiones privadas ante cambios en los tipos impositivos.

Las aportaciones a planes de pensiones aumentan ante subidas en los tipos impositivos. El cuadro 17 muestra los resultados de la estimación. La relación entre las aportaciones a planes de pensiones y los cambios en los tipos netos es negativa y estadísticamente significativa. El significado de este resultado es que los contribuyentes aumentan sus aportaciones cuando aumenta el tipo. Este efecto es cuantitativamente mayor para los contribuyentes de rentas altas, tal y como se observa en las columnas 5 y 6 del cuadro. Las dos últimas columnas muestran los coeficientes estimados sobre el *panel de declarantes* del IEF, que resultan muy similares, lo que añade robustez a los resultados. Estos resultados son, además, consistentes con la evidencia empírica disponible³⁹.

36 El tipo marginal neto se define como 1 menos el tipo marginal efectivo, que se calcula como el tipo impositivo aplicable a un euro adicional de base liquidable.

37 Se incluye un polinomio flexible en el logaritmo de la renta del contribuyente, así como un polinomio de segundo grado en edad, y efectos fijos de CCAA, sexo, año y tipo de tributación (conjunta e individual).

38 Dado que las aportaciones a planes de pensiones afectan directamente al tipo efectivo, el parámetro β sufriría de problemas de endogeneidad que sesgarían el ejercicio de estimación. Por ello, se instrumenta el cambio en el tipo efectivo neto con el cambio que surgiría si la declaración fiscal se mantuviera constante. Por tanto, el instrumento representa el cambio en el tipo efectivo neto si lo único que cambiase fuese la tarifa de tipos impositivos, eliminado por tanto el efecto comportamiento. Para ello, se desarrolla un microsimulador del IRPF con el que se calcula la factura fiscal en un año dada la declaración en el periodo $t - 3$.

39 Los resultados son similares a los encontrados por Almunia y López-Rodríguez (2019) empleando el panel de contribuyentes del IEF. Asimismo, Chetty, *et al.* (2014) encuentran que las aportaciones de las rentas altas reaccionan significativamente más ante cambios fiscales usando datos de Dinamarca.

CUADRO 17. ELASTICIDAD DE LAS APORTACIONES A PLANES DE PREVISIÓN SOCIAL ANTE CAMBIOS EN LOS TIPOS MARGINALES NETOS

Resultados								
	Panel AEAT (2007-2017)						Panel IEF	
	Toda la muestra		Aportación < máx.		20% mayor renta		(2007-2014)	
Elasticidad (β)	-0,95	-0,97	-0,80	-0,85	-1,43	-1,46	-0,99	-1,00
Desviación típica	(0,051)	(0,051)	(0,057)	(0,057)	(0,065)	(0,066)	(0,371)	(0,590)
p-valor	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001
Control	Log	Cubic	Log	Cubic	Log	Cubic	Log	Cubic
Núm. obs. (millones)	1.958	1.958	1.826	1.826	1.554	1.554	0.486	0.486

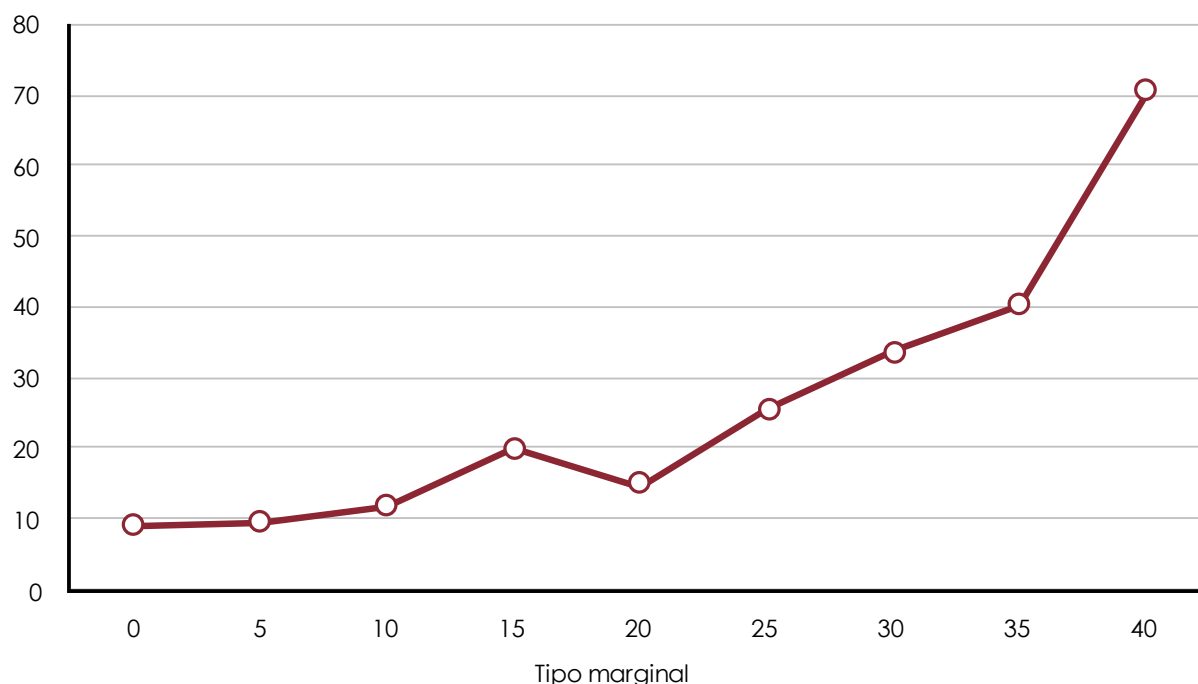
Controles: Polinomio flexible en el nivel de renta, polinomio de segundo grado en edad, y efectos fijos de tipo de tributación, sexo, año y CCAA.

Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declarantes suministrado por la AEAT y el panel de declarantes del IEF.

Cuantitativamente, estos efectos son moderados, incluso para los contribuyentes de rentas altas. Las elasticidades que se muestran en el cuadro anterior hacen referencia a los tipos marginales netos. El siguiente, en cambio, presenta el cambio en las aportaciones ante subidas impositivas de un punto porcentual del tipo marginal para varios niveles de este⁴⁰. Como se puede observar en el gráfico 30, las aportaciones crecerían en 70 euros anuales si a los contribuyentes con un tipo marginal del 40% se les aumentase dicho tipo en 1 punto porcentual. Esto se debe a que las aportaciones en los planes de pensiones en España son reducidas incluso para las rentas altas, por lo que un cambio en los tipos tiene un efecto cuantitativamente reducido.

40 Para este cálculo, se toma la elasticidad para toda la población, y se calcula el cambio porcentual en el tipo marginal neto de elevar el tipo marginal en un punto porcentual para diferentes niveles de tipo marginal.

GRÁFICO 30. EFECTO ESTIMADO DE UN AUMENTO DEL MARGINAL EN 1 P.P. SOBRE LAS APORTACIONES



Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declarantes suministrado por la AEAT.

Nota: Para la elaboración de este gráfico se toma como referencia la elasticidad de la población presentada en la primera columna del cuadro 17.

3.4. Efectos de la reducción por rescate en forma de capital

Aunque la reducción por rescate del plan de pensiones en forma de capital no se encuentra vigente, se evalúa el efecto de su eliminación en 2007, dado que formaba parte del atractivo del beneficio fiscal. Para ello se estima en primer lugar una regresión en discontinuidad. La ecuación estimada es:

$$aportaciones_{it} = \alpha + \beta 1\{t \geq 2007\} + f(t) + \gamma' X_{it} + u_{it}$$

donde, como en el apartado anterior, $f(t)$ es un polinomio en el año y X_{it} es un vector de variable socioeconómica. El parámetro de interés es β , que refleja el cambio en las aportaciones a partir de 2007. La eliminación de la reducción en el rescate del plan de pensiones se enmarcó en una reforma fiscal importante que se produjo en ese año. Por tanto, el parámetro β capturaría tanto el efecto de la eliminación de la reducción como del resto de la reforma. Para tratar de aislar en parte el efecto de la reducción del resto de elementos de la reforma fiscal, se incluye el tipo marginal como un control adicional. Finalmente, se incluye un polinomio flexible en la renta del contribuyente para aislar, al menos parcialmente, el efecto del inicio de la crisis económica. Pese a ello, y dado que el ahorro es una variable fundamentalmente

prospectiva, la crisis iniciada en 2007 impide que los resultados de esta estimación tengan una interpretación causal.

Los resultados de la estimación muestran una caída de las aportaciones de entre 106 y 137 euros en 2007. Si se excluyen a los contribuyentes que no hacen aportaciones, la caída en las aportaciones se eleva a una cifra entre 296 y 259 euros respectivamente, lo que supone una caída respecto a la aportación media del 21% y el 14% respectivamente. Los resultados son parecidos tanto en la muestra de Declarantes del IEF, como en el *panel de declarantes* del IEF con el que se pueden incluir efectos fijos.

CUADRO 18. RELACIÓN ENTRE LA ELIMINACIÓN DE LA REDUCCIÓN Y LOS CAMBIOS EN LAS APORTACIONES

	Muestra IEF		Panel AEAT	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Efecto estimado (β)	-106.45	-295.88	-136.74	-258.73
como % de la aportación media	-19.09%	-17.38%	-21.32%	-14.62%
Desviación estándar	(22.60)	(57.57)	(22.09)	(53.69)
p-valor	0.000	0.000	0.000	0.000
Aportaciones = 0, incluidas	Sí	No	Sí	No
Núm. Observaciones	3.988.902	1.574.402	5.674.008	2.479.828

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra de declarantes del IEF y el panel de declarantes suministrado por la AEAT.

Nota: Las columnas (1) y (3) incluyen a todos los contribuyentes, mientras que las columnas (2) y (4) incluyen solo a aquellos contribuyentes que realizan aportaciones a planes de previsión social. Los controles incluidos son un polinomio de segundo grado en año, antes y después de 2007, una función flexible del nivel de ingresos de contribuyente y variables dicotómicas de sexo, edad, composición familiar y CCAA.

Para saber si la reforma de 2007 tuvo un efecto diferencial sobre las rentas altas se recurre a una estimación de diferencias-en-diferencias. En concreto, se extiende la regresión anterior, de forma que la ecuación a estimar es:

$$\text{aportaciones}_{it} = \alpha + \beta 1\{t \geq 2007\} + f(t) + \delta D + \phi D \times 1\{t \geq 2007\} + \gamma' X_{it} + u_{it}$$

donde D es una variable dicotómica que toma valor 1 si el contribuyente i está entre el 25% de mayor renta y 0 si está entre el 25% y el 75% de mayor renta⁴¹. El parámetro

41 Se excluyen del análisis a los contribuyentes en el 25% de menor renta. Esto se hace para permitir una mejor identificación del efecto renta, dado que los contribuyentes en las primeras centilas de renta no realizan aportaciones (ver gráfico 23).

de interés es ϕ , que mide el efecto diferencial de la reforma sobre aquellos en el último cuartil de renta frente a los contribuyentes del segundo y tercer cuartil. Para esta estimación se emplea la Muestra de Declarantes del IEF.

La reforma tuvo un impacto mayor sobre las aportaciones de las rentas medias y medias-altas que entre el 25% de más renta. En el 2007 se observa una caída en las contribuciones de 148 euros (β) entre los contribuyentes del segundo y tercer cuartil, y de 281 euros ($\beta + \phi$) entre el 25% de mayor renta. Si se excluyen a los que no hacen aportaciones, las caídas son de 259 y 337 euros respectivamente. Al igual que en el ejercicio anterior, el inicio de la crisis económica impide que estos resultados puedan interpretarse como causales.

CUADRO 19. RELACIÓN ENTRE LA ELIMINACIÓN DE LA REDUCCIÓN Y LOS CAMBIOS EN LAS APORTACIONES PARA RENTAS ALTAS

	(1)	(2)
Efecto de la reforma (β)	-148.05	-258.59
<i>Desviación estándar</i>	<i>(37.29)</i>	<i>(72.21)</i>
<i>p-valor</i>	<i>0.0001</i>	<i>0.0003</i>
Aportación diferencial (δ)	-11.49	-108.62
<i>Desviación estándar</i>	<i>(34.20)</i>	<i>(64.21)</i>
<i>p-valor</i>	<i>0.7367</i>	<i>0.0907</i>
Diff-in-diff (ϕ)	-137.26	-78.76
<i>Desviación estándar</i>	<i>(38.32)</i>	<i>(65.31)</i>
<i>p-valor</i>	<i>0.0003</i>	<i>0.2279</i>
Aportaciones = 0, incluidas	Sí	No
Núm. Observaciones	3.590.020	2.123.638

Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declarantes suministrado por la AEAT.
 Nota: La columna (1) incluye a todos los contribuyentes, mientras que la columna (2) incluye solo a aquellos contribuyentes que realizan aportaciones a planes de previsión social. Los controles incluidos son un polinomio de segundo grado en año, antes y después de 2007, una función flexible del nivel de ingresos de contribuyente y variables dicotómicas de sexo, edad, composición familiar y CCAA.

3.5 Otros elementos relevantes para la evaluación del beneficio fiscal: el papel de las comisiones y el diferimiento de impuestos

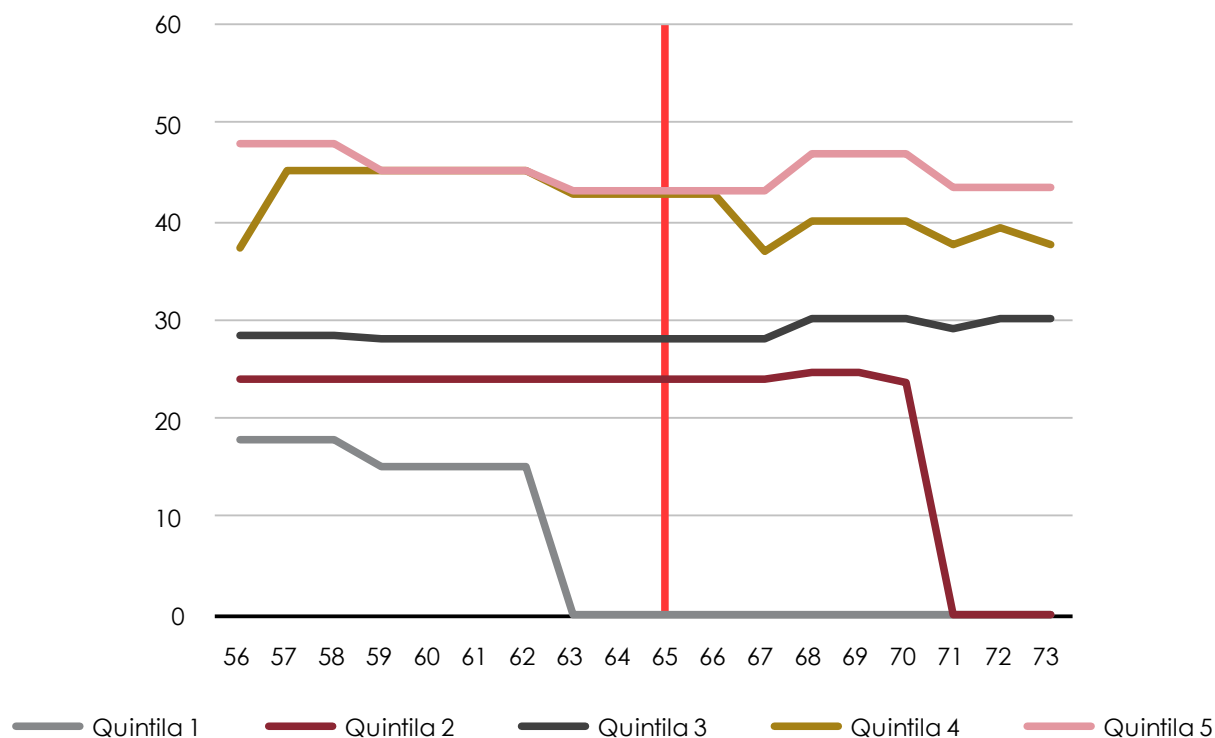
La evidencia presentada anteriormente muestra que el diseño actual del beneficio fiscal no parece ser suficientemente atractivo para incentivar el ahorro previsual de largo plazo. Tampoco lo es entre los declarantes de rentas altas, quienes realizan aportaciones de poca cuantía, a pesar de que su mayor tipo marginal incrementa el atractivo fiscal del beneficio.

Además de por su diseño, el limitado efecto del beneficio fiscal puede deberse al reducido ahorro fiscal que supone el diferimiento de rentas a lo largo del ciclo vital al no observarse una variación significativa en el tipo marginal entre la vida activa y la jubilación. El beneficio fiscal supone, en la práctica, un mero diferimiento de rentas desde la etapa activa, cuando las aportaciones gozan de una reducción, a la edad de jubilación, cuando las prestaciones tributan como rendimientos del trabajo. Tal y como puede verse en el gráfico 31, al dividirse la población de declarantes por niveles de renta en 5 grupos (quintila 1, 20% con menor renta, quintila 5, 20% con más renta) el tipo marginal de los contribuyentes varía muy poco antes y después de la jubilación, especialmente entre las rentas altas⁴². Por lo tanto, el ahorro inicial que supone la reducción sobre las aportaciones queda muy limitado por la tributación de las prestaciones durante la jubilación. En términos agregados, de los aproximadamente 1.600 millones que constituye el beneficio fiscal, el coste real para las arcas públicas se reduce a 450 millones aproximadamente al incorporar la tributación de las aportaciones de los que aproximadamente 300 millones se deben a la vigencia aún en régimen transitorio de la deducción del 40% si se recupera el plan en forma de capital⁴³.

42 A pesar de ello, la renta de los contribuyentes en el última quintila de renta a los 70 años es un 40% menor que a los 60 pero al continuar la renta situada por encima del último tramo del IRPF (60.000 €) se sigue aplicando el mismo tipo marginal. Esta caída en el nivel de renta es muy superior a la del resto de quintilas (quintila 4: -20%; quintila 3: -15%; quintila 2: -28%; quintila 1: +30%).

43 Para el cálculo de este importe se ha utilizado la evolución de los tipos marginales a lo largo del ciclo vital de aquellos declarantes que en el panel de declaraciones suministrado por la AEAT (1998-2017) cumplen 65 años entre 2007 y 2009 con la finalidad de disponer de al menos 10 años de sus declaraciones de la renta hacia atrás y hacia adelante (panel de 20 años en total).

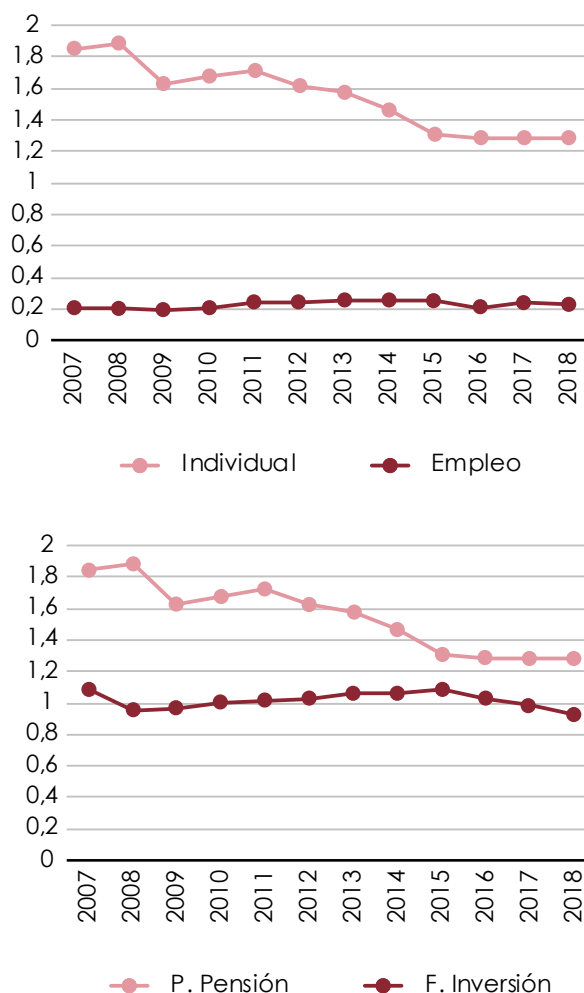
GRÁFICO 31. TIPO MARGINAL ANTES Y DESPUÉS DE LA JUBILACIÓN POR QUINTILAS DE RENTA BRUTA



Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declarantes de 20 años suministrado por la AEAT.

Por otro lado, las comisiones aplicadas a los planes de pensiones absorben en su totalidad para la mayoría de los declarantes el ahorro fiscal obtenido por la caída de sus marginales en el momento de la jubilación. En promedio los planes de pensiones individuales tienen unas comisiones del 1,28% anual sobre el total del capital invertido (suma de la comisión de gestión y la de depósito) aunque se ha ido reduciendo en los últimos años. Esta comisión, tal y como refleja el gráfico 32, es elevada si se compara con los planes de empleo (que suponen tan solo el 20% de las aportaciones totales), si bien es cierto que estos últimos tienen unos costes de comercialización inferiores.

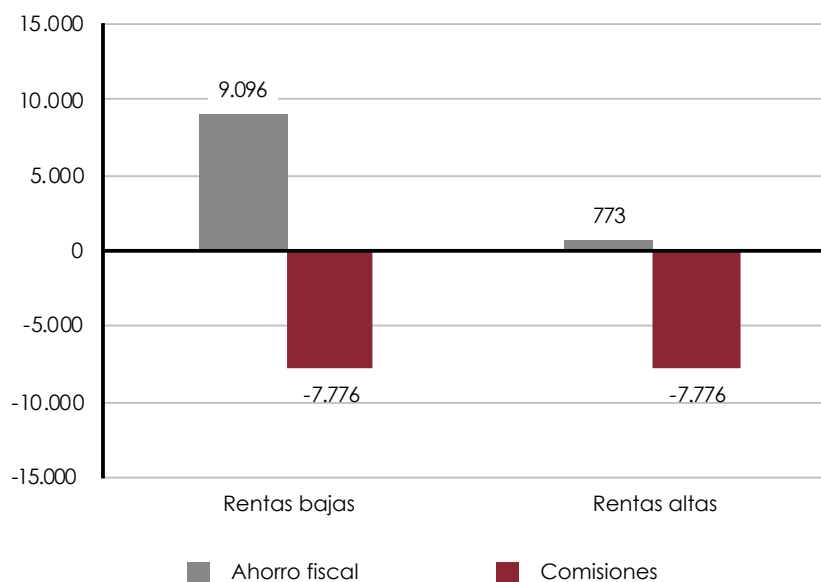
GRÁFICO 32. COMISIONES MEDIAS DE LOS PLANES DE PENSIONES (INDIVIDUALES Y DE EMPLEO) Y LOS FONDOS DE INVERSIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Seguros y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

De esta forma, simulaciones reales, en las que se ha utilizado un panel de datos de todos los declarantes durante 20 años, evidencian como la caída de los marginales en el momento de la jubilación generan un ahorro fiscal inferior a las comisiones pagadas a lo largo de toda la vida del instrumento de ahorro mermando el atractivo del incentivo. Así el gráfico 33 muestra como el ahorro fiscal es inferior a las comisiones soportadas para todas las quintilas de renta con la excepción de las rentas bajas que son los que no se pueden beneficiar de este producto al no tener capacidad de ahorro.

GRÁFICO 33. AHORRO FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES A LO LARGO DEL CICLO VITAL



Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declarantes suministrado por la AEAT. Las rentas altas corresponden a la última quintila de renta bruta y las rentas bajas a la primera quintila.

Por último, hay que recordar, aunque ya se mencionó anteriormente, que la potencial rentabilidad que pudiera tener el producto tributa a un tipo impositivo máximo del 45% (base imponible general) en lugar de al tipo máximo del 23% del resto de productos financieros (base imponible del ahorro). Esta característica hace tanto el principal del ahorro como la rentabilidad tribute en la base imponible general mermando también el atractivo del incentivo fiscal.

4. Conclusiones

- El beneficio fiscal de previsión fiscal **consiste en una reducción de hasta 8.000 €** en la base imponible **general por las aportaciones de los contribuyentes a distintos sistemas de previsión social** tanto por aportaciones a planes individuales como de empresa.
- **La comparativa internacional evidencia la existencia en casi todos los países de un sistema de ahorro previsional complementario**, si bien el español presenta una potencia reducida en el contexto de un sistema público de pensiones que garantiza una elevada tasa de replazo.

- En beneficio supone un **coste fiscal de 1.643 M€** (450 M€ si se tiene en cuenta el diferimiento fiscal) y tiene un **carácter regresivo** desde el punto de vista de la desigualdad al focalizarse en rentas altas.
- **El objetivo del beneficio es estimular el ahorro previsional a largo plazo, como complemento al sistema público de pensiones.**
- La **evaluación concluye que el beneficio fiscal NO alcanza el objetivo e incluso puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores una vez que se tiene en cuenta la fiscalidad en el momento de jubilación de ese ahorro, las comisiones del plan de pensiones y la tasa de preferencia intertemporal.**

3

REDUCCIÓN POR RENDIMIENTOS DEL TRABAJO

1. Descripción

2.1. Definición y objetivo

Los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) pueden reducir el rendimiento neto del trabajo según su nivel de renta. Esta reducción viene regulada en el artículo 20 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de la modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Los contribuyentes que obtengan rentas del trabajo pueden reducir el rendimiento neto de esa fuente de renta, siempre que se sitúen por debajo de unos determinados umbrales tanto de rentas del trabajo como de otras rentas. Adicionalmente, independientemente del nivel de renta, todos los perceptores de rendimientos del trabajo pueden aplicarse un gasto deducible de 2.000 € anuales.

CUADRO 20. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REDUCCIÓN SOBRE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO EN EL IRPF

Requisitos	Importe de la reducción*
Rendimientos netos del trabajo < 16.825 €	5.565 € anuales si RNT ≤ 13.115 €
No obtener rentas distintas de las del trabajo > 6.500 €, excluidas las exentas	[5.565-1,5 x (RNT-13.115)] € anuales si RNT > 13.115 €

(*) En cualquier caso, la reducción tiene como límite máximo el importe del rendimiento neto del trabajo

El objetivo principal de este beneficio fiscal es rebajar la carga tributaria de las rentas más bajas para fomentar su oferta de trabajo. En este sentido se inscribe en la Política: 24 Fomento del empleo y concretamente en el Programa: 241A Fomento de la inserción y estabilidad laboral.

1.2. Evolución normativa

La reducción por obtención de rendimientos del trabajo ha estado sometida a numerosos cambios normativos especialmente en su modalidad de aplicación. Los cambios fundamentales han afectado a la variable que se reduce: rendimiento neto del trabajo o base imponible. Su estructura actual, como reducción del rendimiento neto, se aplicó por primera vez a partir del 1 de enero de 1999. No obstante, también hubo un periodo intermedio de 4 años, el comprendido entre 2003 y 2006, durante el cual la reducción pasó a minorar la base imponible general. Con anterioridad a 1999 se regulaba como una deducción en la cuota íntegra, si bien se reconocía como gasto deducible de difícil justificación un porcentaje del 5% de los rendimientos íntegros de trabajo (15% en caso de minusvalía del trabajador), con un importe máximo de 1.503,53 € (de 3.606,64 € para trabajadores con minusvalía).

Los límites de renta para poder aplicarse la reducción, así como su importe asociado a cada nivel de renta se han ido elevando progresivamente. El último de estos incrementos se produjo en el año 2018, cuando se elevó tanto el límite de renta para ser aplicable como el importe de la reducción⁴⁴.

En el año 2015 se llevó a cabo una reforma de calado con la introducción de un límite superior de renta para poder beneficiarse de la reducción, al tiempo que se estableció un gasto deducible de 2.000 € aplicable independiente del nivel de renta. Aunque este gasto deducible no se considera formalmente un beneficio fiscal, sus efectos económicos son equivalentes.

⁴⁴ En este estudio y dada la no disponibilidad de información microeconómica para el periodo de renta de 2018 no se estudia los efectos de este incremento en la reducción.

CUADRO 21. CAMBIOS NORMATIVOS EN LA REDUCCIÓN DE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO EN EL IRPF

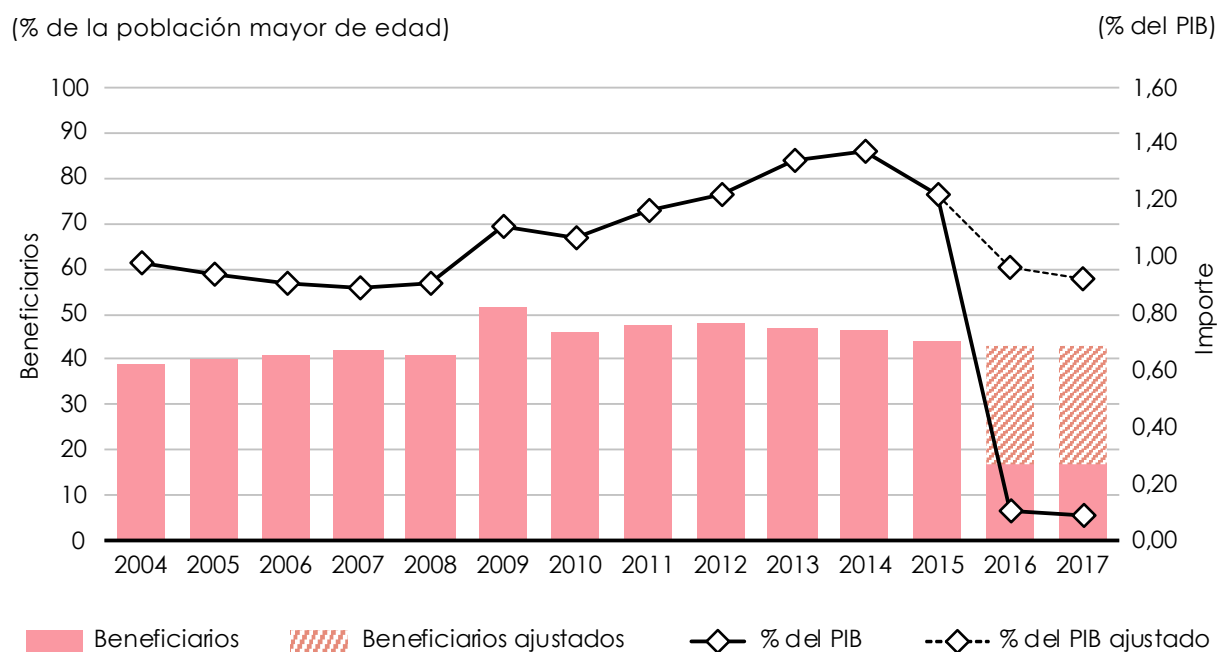
Año	Variable que se reduce	Requisitos	Importe de la reducción
Origen 1999	Rendimiento neto del trabajo		3.005,06 € anuales si $RNT \leq 8.113,66 \text{ €}$
			$[3.005,06 - 0,1923 \times (RNT - 8.113,67)] \text{ €}$ anuales si $RNT \geq 8.113,67 \text{ €}$ y $\leq 12.020,24 \text{ €}$
			2.253,80 € anuales si $RNT > 12.020,24 \text{ €}$ o las rentas \neq trabajo $> 6.010,12 \text{ €}$
2003	Base imponible		3.500 € anuales si $RNT \leq 8.200 \text{ €}$
			$[3.500 - 0,2291 \times (RNT - 8.200)] \text{ €}$ anuales si $RNT \geq 8.200,01 \text{ €}$ y $\leq 13.000 \text{ €}$
			2.400 € anuales si $RNT > 13.000 \text{ €}$ o las rentas \neq trabajo $> 6.500 \text{ €}$
2007	Rendimiento neto del trabajo		4.000 € anuales si $RNT \leq 9.000 \text{ €}$
			$[4.000 - 0,35 \times (RNT - 9.000)] \text{ €}$ anuales si $RNT \geq 9.000,01 \text{ €}$ y $\leq 13.000 \text{ €}$
			2.600 € anuales si $RNT > 13.000 \text{ €}$ o las rentas \neq trabajo $> 6.500 \text{ €}$
2008			4.080 € anuales si $RNT \leq 9.180 \text{ €}$
			$[4.080 - 0,35 \times (RNT - 9.180)] \text{ €}$ anuales si $RNT \geq 9.180,01 \text{ €}$ y $\leq 13.260 \text{ €}$
			2.652 € anuales si $RNT > 13.260 \text{ €}$ o las rentas \neq trabajo $> 6.500 \text{ €}$
2015*		Rendimiento neto trabajo $< 14.450 \text{ €}$	3.700 € anuales si $RNT \leq 11.250 \text{ €}$
		No obtener rentas \neq trabajo $> 6.500 \text{ €}$	$[3.700 - 1,15625 \times (RNT - 11.250)] \text{ €}$ anuales si $RNT > 11.250 \text{ €}$ y $< 14.450 \text{ €}$
2018 (5 julio)	Rendimiento neto trabajo $< 16.825 \text{ €}$		5.565 € anuales si $RNT \leq 13.115 \text{ €}$
			$[5.565 - 1,5 \times (RNT - 13.115)] \text{ €}$ anuales si $RNT > 13.115 \text{ €}$ y $< 16.825 \text{ €}$

(*) A partir de 2015 se reguló un gasto deducible de 2.000 € anuales aplicable por todos los perceptores de rendimientos del trabajo, cualquiera que fuese su cuantía que no se considera beneficio fiscal.

1.3. Cuantificación

Con datos de 2016, 3,1 millones de declarantes se beneficiaron de la reducción por un importe de 1.140 millones de euros. Esta estimación tiene únicamente en cuenta la nueva definición del beneficio fiscal, excluyendo el efecto del gasto deducible de 2.000 € que pueden aplicar todos los perceptores de rentas del trabajo. Si se incluyese este elemento, los beneficiarios aumentarían hasta los 15,2 millones de declarantes y los 9.000 M€ de coste, casi 0,7% del PIB.

GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REDUCCIÓN POR RENDIMIENTOS DEL TRABAJO EN EL IRPF



Nota: La serie temporal que se presenta no es homogénea, ya que hasta 2008 solo se computaban los contribuyentes que presentaron la declaración anual del impuesto y, a partir de 2009, se incluye también a los no declarantes. Esta es la razón por la que, en el gráfico, en el periodo 2004-2008, los niveles de beneficiarios y de importes son inferiores a los del periodo 2009-2017, con excepción del importe en 2016 y 2017, que cae por el cambio normativo introducido a partir de 2015. Las columnas con trama representan el importe del beneficio fiscal antes de dicha modificación.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las memorias de beneficios fiscales.

La evolución de este beneficio fiscal está marcada tanto por los cambios normativos antes señalados como por el ciclo económico. En términos generales, se observa un comportamiento expansivo del beneficio fiscal hasta 2009, tanto en el número de beneficiarios como en su cuantía, como consecuencia del comportamiento favorable del empleo hasta 2007 y de las modificaciones al alza en el importe de la reducción. No obstante, la cuantía en peso de PIB se fue reduciendo progresivamente hasta el inicio de la crisis, en el que la caída del PIB hace incrementar su peso. En el periodo

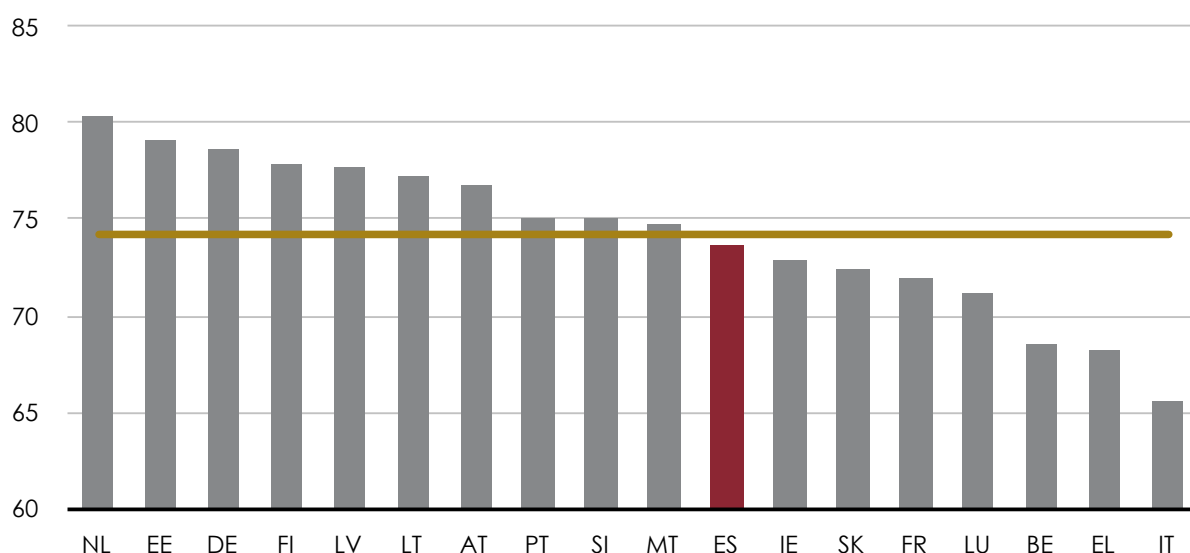
2010-2015, la caída del empleo ligada a la crisis económica provocó descensos en el número de beneficiarios. Por el contrario, el importe del beneficio fiscal presentó tasas de variación positivas como resultado de la bajada de los salarios. Adicionalmente, los resultados de 2012-2014 están afectados al alza por la introducción primero y posterior eliminación de la tarifa complementaria. Por último, las intensas caídas registradas en 2016 estarían asociadas tanto a los cambios normativos de la propia reducción como a los del conjunto del impuesto.

2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

La tasa de actividad en España se sitúa en el entorno de la media de la zona euro. Tal y como se observa en el gráfico 35, la tasa de actividad en España es del 73,4% de la población en edad de trabajar, mientras que la media de la zona euro se sitúa en 74,3%.

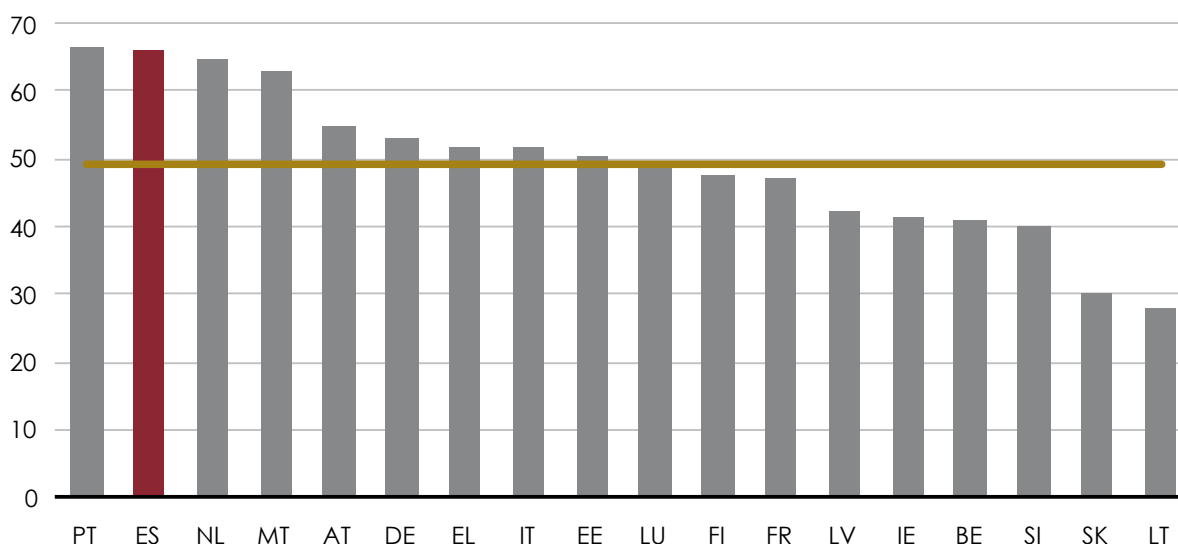
GRÁFICO 35. TASA DE ACTIVIDAD (%)
(2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

España es, junto a Portugal, el país que muestra una mayor tasa de actividad entre aquellos con baja formación que habitualmente tiene mayor dificultad para acceder a trabajos mejor remunerados. El gráfico 36 presenta la tasa de actividad (% de la población en edad de trabajar que trabaja o busca empleo) entre aquellos que han completado, como mucho, la educación secundaria obligatoria (o equivalente). La tasa es 17 p.p. superior en España que en la media de la eurozona.

GRÁFICO 36. TASA DE ACTIVIDAD DE LOS MENOS CUALIFICADOS (%)
(NIVEL 0-2 DEL ISCED 11)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

La existencia de incentivos fiscales a la oferta de trabajo de las rentas bajas es un elemento común entre los países avanzados, pero existe una gran heterogeneidad en su configuración. Entre los países analizados, Alemania es el único sin un programa específico de incentivos fiscales a la participación laboral. España junto con Francia y Países Bajos es de los pocos países que articulan el beneficio fiscal a través de una reducción, si bien la mayoría de ellos la vinculan al nivel de renta bien sea a través de una reducción o de una deducción.

CUADRO 22. INCENTIVOS FISCALES A LA PARTICIPACIÓN LABORAL

	Reducción	Deducción
Alemania	--	--
Francia	Gastos deducibles	Deducción para contribuyentes con bajos ingresos
Irlanda	Exención general, creciente con los años de trabajo	--
Países Bajos	Gastos deducibles	
España	Reducción decreciente con la renta y gastos deducibles	
Italia	--	Deducción decreciente con la renta
Finlandia	--	Deducción decreciente con la renta
Suecia	--	Deducción dependiente de la edad, ingresos y tipo de gravamen
EEUU	--	Deducción decreciente con la renta
Reino Unido	--	Deducción decreciente con la renta

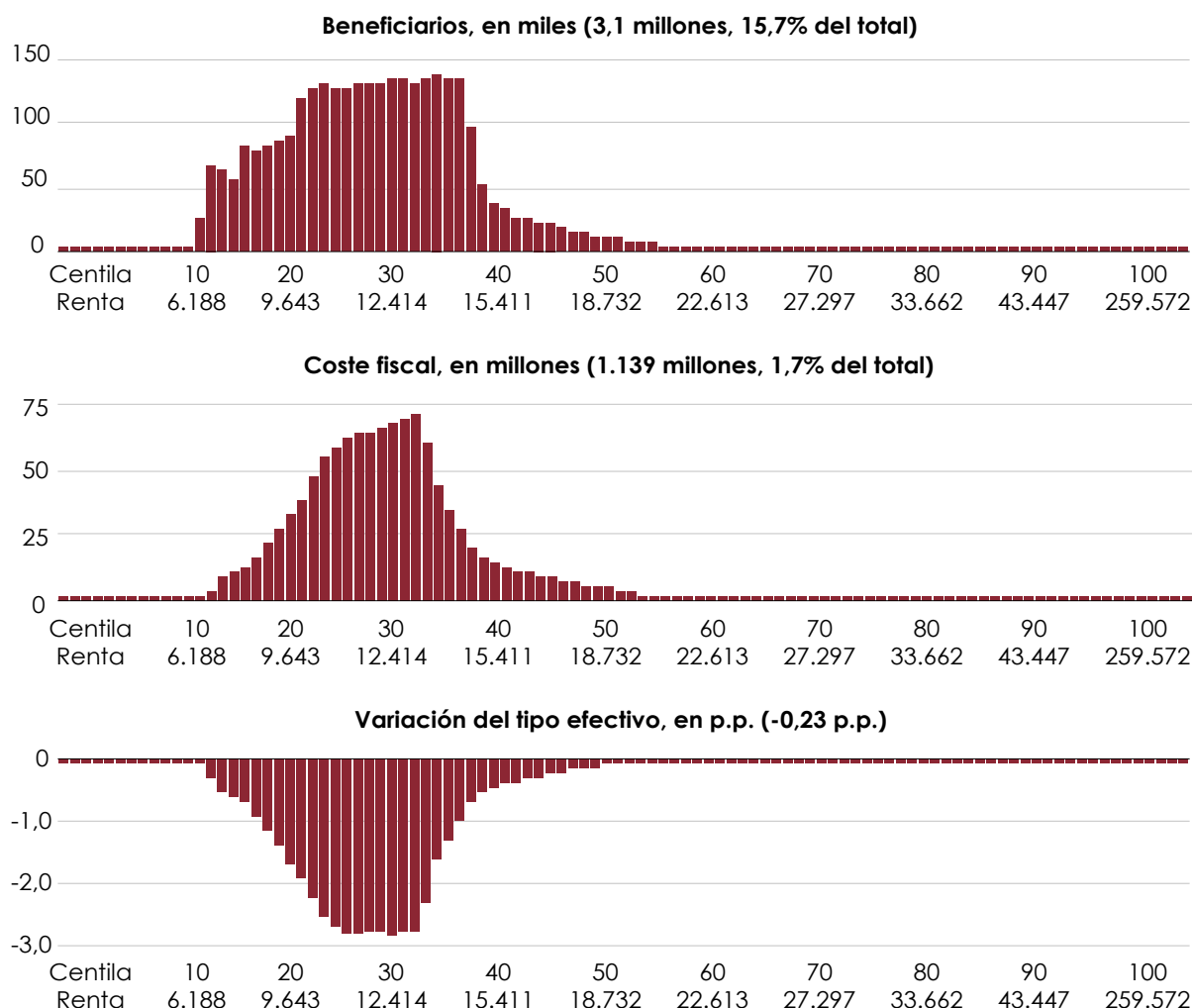
3. Evaluación

La evaluación se lleva a cabo en dos etapas. En la primera, se emplea la información fiscal facilitada por la AEAT para analizar quiénes y en qué medida se benefician de la reducción. En la segunda, se recurre a la literatura económica existente para determinar los efectos recaudatorios de un aumento o rebaja del beneficio, teniendo en cuenta sus efectos sobre la oferta laboral mediante un enfoque metodológico de elasticidades.

3.1. Análisis descriptivo

El beneficio supone una pérdida de recaudación de 1.139 M€ y los beneficiarios son 3,1 millones de declarantes⁴⁵. El gráfico 37 muestra la distribución del beneficio fiscal por centiles de renta bruta en términos de beneficiarios, coste fiscal y efectos sobre el tipo efectivo, definido como la carga fiscal sobre la renta total. Hay que tener en cuenta que en el año 2018 el beneficio se ha ampliado desplazando el límite de 14.450 € a 16.825 €. Primeras estimaciones apuntan a un incremento del coste total del beneficio hasta los 2.000 millones de euros anuales.

GRÁFICO 37. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA



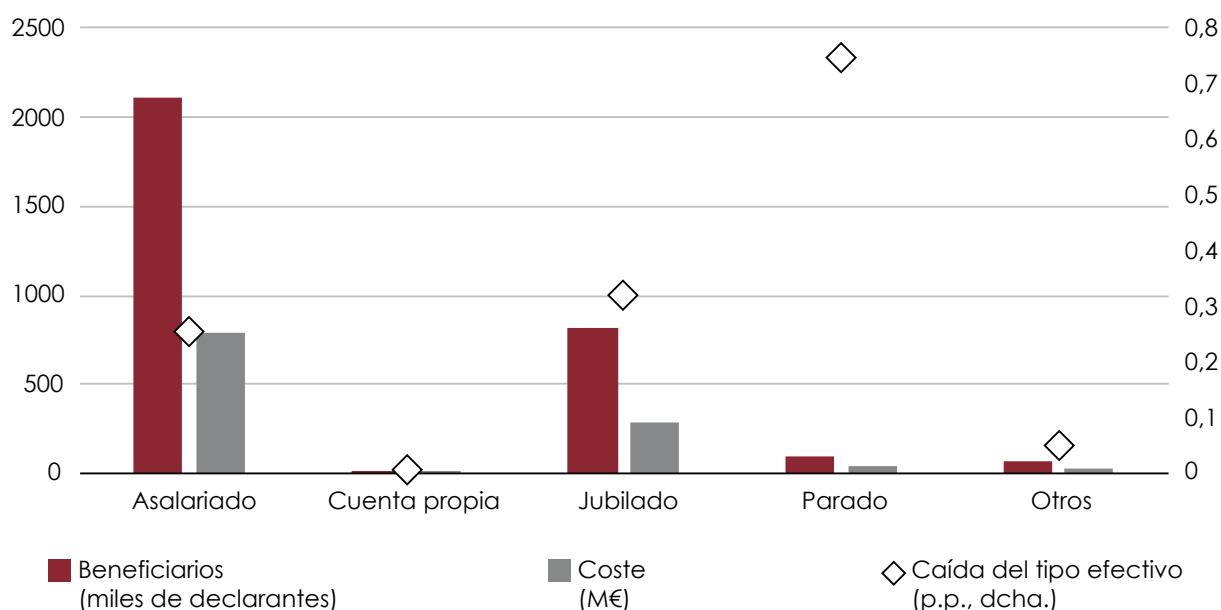
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

45 Este beneficio fiscal, al configurarse como una reducción sobre los rendimientos netos del trabajo, también tiene como beneficiarios a través del Modelo 190 a los no obligados no declarantes. En concreto, se benefician medio millón de no declarantes por un importe total de 39 M€. Las cifras del texto principal corresponden a los obligados declarantes.

Por su propia configuración, el beneficio se concentra en los percentiles 10 a 40 de la distribución de renta. El 91% de los beneficiarios están entre estos percentiles, sumando también el 91% del coste recaudatorio. El tipo efectivo se ve reducido en hasta 2,8 p.p. para aquellos contribuyentes más afectados, entre los percentiles 25 y 30. De este modo, introduce un componente de progresividad en el impuesto que se traduce en una menor desigualdad. En concreto, el coeficiente de Gini se reduce en 0,56 p.p. como consecuencia de este beneficio fiscal.

Los trabajadores por cuenta ajena suponen la mayor parte de los beneficiarios, aunque en términos de caída del tipo efectivo, los más beneficiados son los parados. Casi el 70% de los beneficiarios de la reducción son trabajadores por cuenta ajena y suponen el 69% del coste total. Los parados, por su parte, suponen tan solo el 3,2% de los beneficiarios y el 3% del coste, aunque en términos relativos son los más beneficiados.

GRÁFICO 38. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO SEGÚN SITUACIÓN LABORAL DEL CONTRIBUYENTE



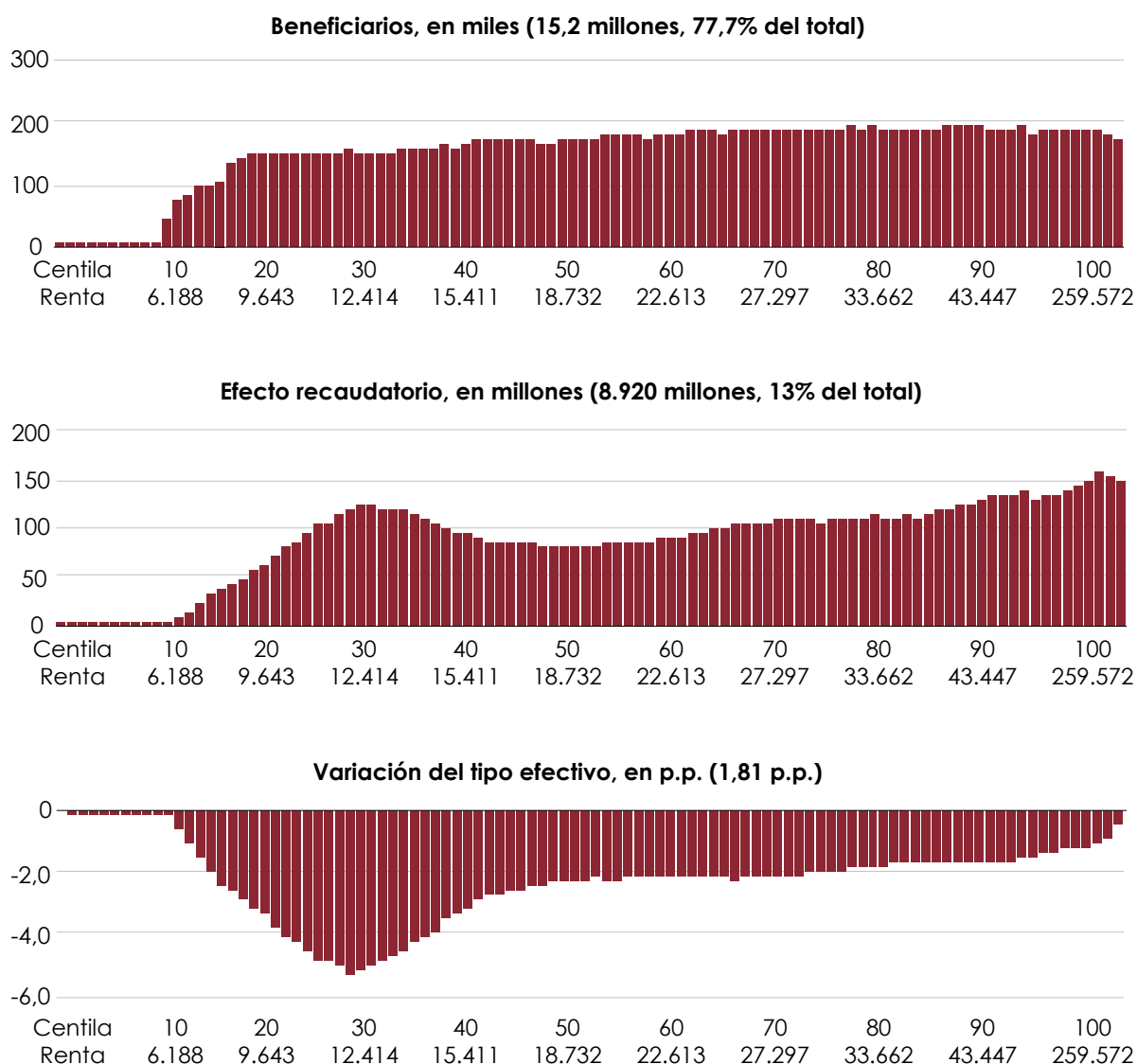
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. Para las declaraciones conjuntas, la situación laboral hace referencia a la situación laboral del principal perceptor de renta.

Si se incluyen los 2.000 euros de gasto deducible que tiene todo trabajador por la obtención de rendimientos del trabajo, la pérdida de recaudación asciende a 8.920 M€ y los beneficiarios son 15,2 millones de declarantes. En ese caso, el beneficio afecta al 78% de los declarantes y supone un coste recaudatorio total equivalente al 13%

de la recaudación total del IRPF. Al afectar a la gran mayoría de los contribuyentes, incluyendo los de rentas altas, se limita la progresividad del beneficio, lo cual se traduce en una menor caída de la desigualdad.

GRÁFICO 39. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA (BENEFICIO + 2.000 DE GASTO DEDUCIBLE)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionado por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

3.2. Estimación de los efectos de cambiar la reducción por obtención de rendimientos del trabajo (configuración pre-2015)

Esta sección estima el efecto de un posible aumento o rebaja del beneficio sobre la oferta laboral de los contribuyentes, y su coste fiscal neto⁴⁶. Para ello se emplea la metodología presentada en Barrios *et al.* (2015)⁴⁷ en la que, aplicando un modelo teórico⁴⁸, se estima el efecto de una reducción del 1% en el beneficio para un conjunto de países europeos. Tomando los resultados para España, se simula un cambio proporcional en la cuantía del beneficio y se estima el efecto recaudatorio de la reforma teniendo en cuenta los efectos recaudatorios indirectos de un potencial cambio en la oferta laboral de los contribuyentes afectados.

El ejercicio consiste en simular un aumento (o reducción) proporcional del beneficio, calcular el cambio resultante en la renta disponible y estimar el consiguiente cambio en la oferta laboral y sus efectos fiscales. Para este último paso se emplean valores de la elasticidad de la oferta laboral para España, resumidos en el cuadro 23, y que se toman de la literatura. Se consideran dos elasticidades: la intensiva y la extensiva. La intensiva es la elasticidad de las horas trabajadas ante cambios en la renta disponible entre aquellos que trabajan. La extensiva, por su parte, mide la elasticidad de pasar de no trabajar a trabajar, o viceversa, ante cambios en la renta disponible⁴⁹. Dada la progresividad del IRPF, un aumento proporcional en la reducción no se trasladaría de forma lineal a la renta disponible. Por ello, se estiman los efectos por decilas de renta y se agregan posteriormente.

46 Este ejercicio se realiza con la composición del beneficio anterior a la reforma del 2015, es decir, cuando el beneficio incluye los 2.000 € de gastos deducibles aplicables a todos los perceptores de rentas laborales.

47 Salvador Barrios, Serena Fatica, Diego Martinez and Gilles Mourre (2015), "The fiscal effects of work-related tax expenditures in Europe", *Economic Papers* 545, European Commission.

48 El modelo teórico empleado es el desarrollado en Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. T., and Sáez, E. (2007), "Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis", *The Economic Journal*, 117(516), 1-44.

49 Se asume una elasticidad constante para todos los niveles de renta al no disponerse de más información, aunque el cálculo estima el efecto sobre la renta disponible por decilas de renta. Las diferencias entre decilas vienen determinadas por su distinta composición (hombres y mujeres, casados y solteros). El supuesto de elasticidad constante hace que el ejercicio deba interpretarse con cautela ya que existe evidencia empírica de que las mujeres y hombres solteros tienen una elasticidad de la oferta laboral decreciente en el nivel de renta, mientras que la de los casados es creciente (ver Bargain, Orsini y Peichl, 2014).

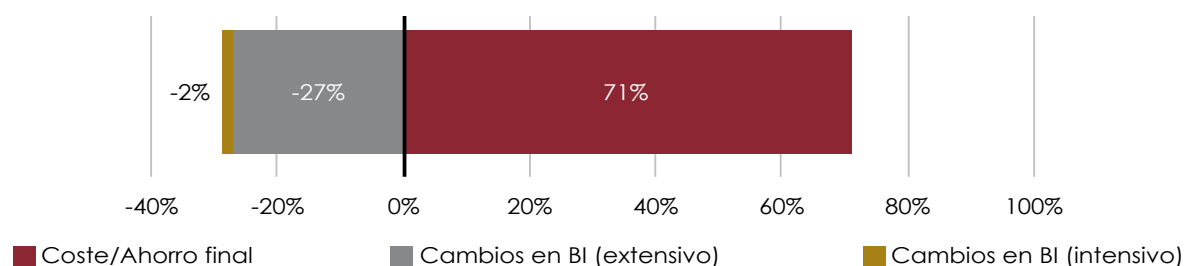
CUADRO 23. ELASTICIDAD DE LA OFERTA LABORAL SEGÚN EL TIPO DE CONTRIBUYENTE

Tipo de contribuyente	Elasticidad de la oferta laboral	
	Intensiva	Extensiva
Hombre, soltero	0,09	0,47
Hombre, casado	0,07	0,07
Mujer, soltera	0,04	0,19
Mujer, casada	0,08	0,43

Fuente: Datos recogidos de Barrios, Fatica, Martínez y Mourre (2015), cuya fuente original son las estimaciones para España de Bargain, O., Orsini, K. y Peichl, A. (2014), "Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the US: New Results", *Journal of Human Resources* 49(3), 723-838.

Cada millón de euros de aumento en la cuantía total de la reducción, supondría un coste recaudatorio final de 710.000 €. El 27% del coste mecánico de la medida se compensaría con el aumento de las bases imponibles de aquellos que pasan de no trabajar a trabajar (efecto extensivo), y el restante 2% por el aumento de las horas trabajadas de aquellos que trabajaban inicialmente (efecto intensivo). Empleando las cifras de 2015, duplicar la reducción supondría un coste mecánico de 4.807 M€. Los cambios en la oferta laboral, sin embargo, reducirían dicho coste en 1.394 M€ debido al aumento en las bases imponibles. De igual modo, su eliminación habría supuesto un aumento en la recaudación (máximo) de 3.413 millones de euros⁵⁰.

GRÁFICO 40. COSTE/AHORRO RECAUDATORIO DE AUMENTAR/DISMINUIR LA REDUCCIÓN (PRE-2015) DE FORMA PROPORCIONAL, EN % SOBRE EL COSTE/AHORRO MECÁNICO

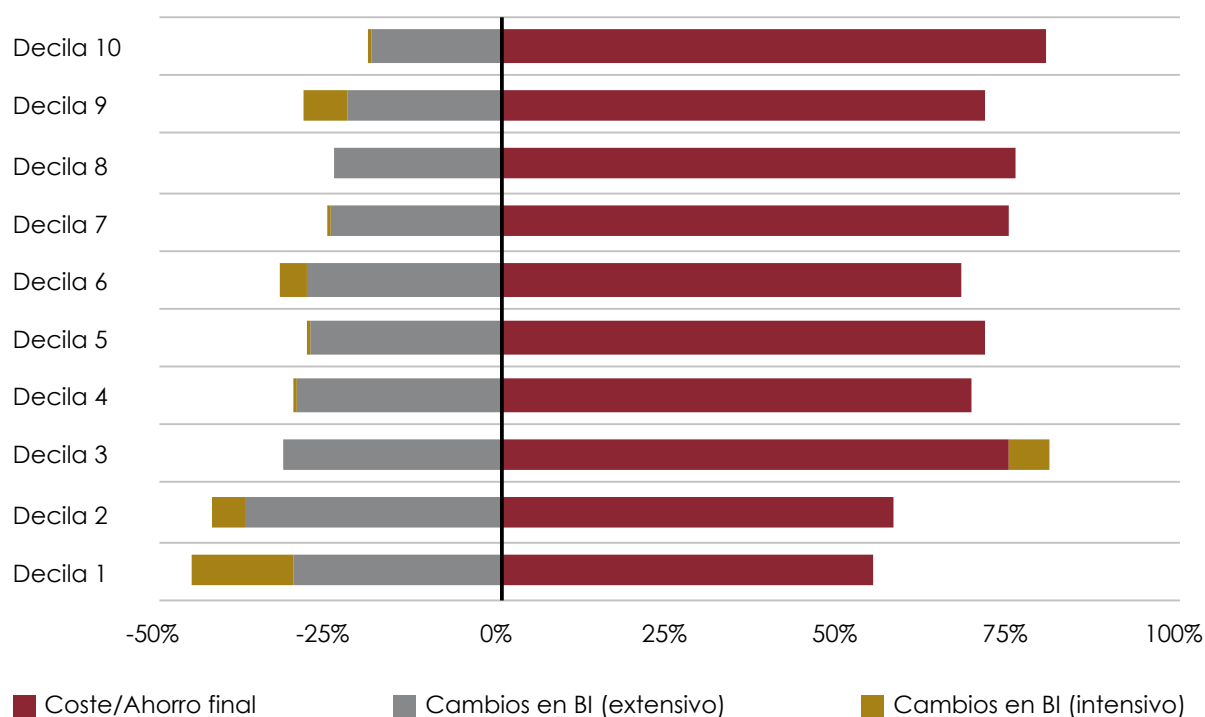


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de Barrios, et al., *The fiscal effects of work-related tax expenditures in Europe* (2015), *Economic Papers* 545, European Commission).

50 El ejercicio consiste en simular una pequeña rebaja del beneficio, pero los resultados son válidos tanto para incrementos de la reducción como para disminuciones, siempre que estos sean pequeños, dado que se asume una elasticidad de la oferta labor similar en ambos casos. Para rebajas grandes del beneficio, como su eliminación, las rebajas en la reducción supondrían un efecto mayor sobre la renta disponible que un aumento del beneficio de la misma magnitud dada la progresividad del impuesto. Este mayor efecto sobre la renta disponible haría que la reacción de la oferta laboral (e indirectamente, su efecto sobre la recaudación total) fuese mayor. Por ello, los resultados obtenidos deber interpretarse como límites máximos. Por el mismo motivo, aumentos grandes del beneficio supondrían un efecto menor sobre la renta disponible, así como sobre la oferta laboral, por lo que el resultado obtenido del coste recaudatorio final sería un límite mínimo.

El coste recaudatorio de aumentar la reducción es significativamente menor entre las rentas bajas por sus fuertes efectos sobre la oferta laboral. En particular, y tal y como se puede ver en el gráfico 41, el 45% del coste mecánico de la medida se compensaría con una mayor participación laboral (que rebaja el coste en un 15%) y unas mayores bases imponibles entre los trabajadores (que rebaja el coste final en un 30%). Es decir, por cada millón de euros que se incrementa (proporcionalmente) la reducción para aquellos contribuyentes en el primer decil de renta, el coste final se reduciría en 450.000 € euros, ascendiendo a un total de 550.000 €.

GRÁFICO 41. COSTE/AHORRO RECAUDATORIO DE AUMENTAR/DISMINUIR LA REDUCCIÓN (PRE-2015) DE FORMA PROPORCIONAL, EN % SOBRE EL COSTE/AHORRO MECÁNICO POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de Barrios, *et al.*, *The fiscal effects of work-related tax expenditures in Europe* (2015), Economic Papers 545, European Commission).

4. Conclusiones

- El beneficio fiscal de rendimientos del trabajo **consiste en una reducción de los rendimientos netos del trabajo de hasta 5.565 € para declarantes con rentas laborales inferiores a 16.825 €** reduciendo por tanto el coste laboral para las rentas bajas.

- **Es un beneficio fiscal generalizado en la mayoría de los países de nuestro entorno**, si bien se suele articular como una deducción más que como una reducción.
- El beneficio supone un **coste fiscal de 1.139 M€** (la última reforma de 2018 ha elevado el importe hasta los 2.000 M€) y tiene un **fuerte carácter progresivo** al focalizarse en rentas bajas. Adicionalmente, hasta 2015 el beneficio incluía el actual gasto deducible de 2.000 € para todos los perceptores de rendimientos del trabajo que de incluirse en su cuantificación incrementaría el coste hasta aproximadamente 9000 M€, reduciendo su progresividad.
- **El objetivo del beneficio que se evalúa es en qué medida favorece la oferta laboral de las rentas bajas** (tanto en horas como en participación) de los beneficiarios.
- La **evaluación concluye que el beneficio fiscal SÍ alcanza el objetivo** de rebajar la carga fiscal entre las rentas más bajas. Adicionalmente, se estima un efecto positivo sobre la oferta laboral, especialmente en el número de personas que trabajan (margen extensivo) más que en el número de horas (margen intensivo).

4

REDUCCIÓN POR ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

La Ley del IRPF establece un beneficio fiscal al arrendador consistente en una reducción del 60% sobre los rendimientos netos por el alquiler de viviendas destinadas a vivienda habitual del arrendatario. Estas rentas se integran en la base imponible general en lugar de en la base imponible del ahorro como la mayoría de los rendimientos del capital. Actualmente, el porcentaje de reducción es independiente de otras variables como la renta del arrendador o arrendatario o la edad del arrendatario, y el único límite para su aplicación es que los rendimientos netos generados por alquiler incluido en la declaración sean positivos.

El objetivo del beneficio es fomentar la oferta de vivienda en alquiler a través de un incremento de la rentabilidad del activo inmobiliario, si bien también ha permitido el afloramiento de rentas no declaradas por parte de los arrendadores. El aumento de la oferta permitiría, en última instancia, el acceso asequible a una vivienda. En el pasado, el objetivo también estaba vinculado a favorecer el acceso a la vivienda de los jóvenes, actualmente, únicamente algunas deducciones autonómicas continúan buscando este objetivo. Este tipo de beneficios se vincula a la Política: 26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación⁵¹, por tanto, debe asegurarse su coherencia con la política de gasto en vivienda, articulada, entre otros instrumentos, a través del Plan Estatal de Vivienda (en vigor el 2018-2021) así como con el conjunto de administraciones que llevan a cabo políticas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda.

51 Política: 261N Promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y el acceso a la vivienda.

1.2. Evolución histórica

El beneficio fiscal al arrendador tiene su origen en 2003, cuando el porcentaje de los rendimientos objeto de reducción se estableció en el 50%, pasando al 60% a partir de 2011. Además, desde 2007, la reducción podía ser de hasta el 100% en el caso de arrendatarios jóvenes (aquellos hasta los 35 años y hasta los 30 años desde 2011). Este coeficiente incrementado se suprimió en 2015 (ver cuadro 24).

CUADRO 24. CAMBIOS NORMATIVOS EN LA REDUCCIÓN POR ARRENDAMIENTO EN EL IRPF

Año	Requisitos	Coeficiente	Límite
Origen 2003	Destino exclusivo a vivienda habitual	50%	Importe del rendimiento neto positivo
2011		Coeficiente general: 60%	

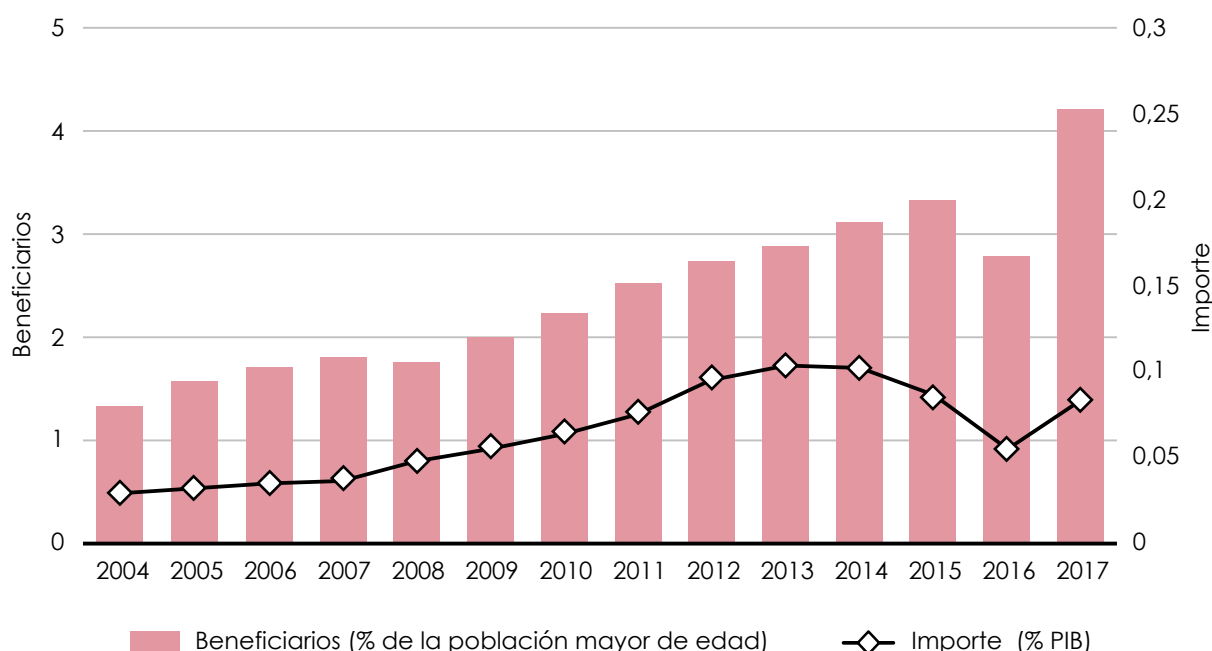
CUADRO 25. CAMBIOS NORMATIVOS EN LA REDUCCIÓN POR ARRENDAMIENTO EN EL IRPF PARA JÓVENES (ACTUALMENTE SUPRIMIDO)

Año	Requisitos	Coeficiente	Límite
2007	Se añade un coeficiente incrementado para arrendatarios de entre 18 y 35 años cuando sus rentas de trabajo o de actividades económicas sean > IPREM	100%	
2011	Se rebaja de 35 a 30 años la edad máxima para aplicar el coeficiente del 100%	100%	
2015	Supresión del coeficiente del 100%		

1.3. Cuantificación

La introducción del beneficio en el año 2003 provocó un incremento de los rendimientos declarados, que se ha traducido en un importante aumento del beneficio fiscal hasta 2015, cuando se elimina el límite incrementado para jóvenes. El número de beneficiarios y el importe del beneficio están ligados a los cambios normativos y a la evolución del mercado de la vivienda. Se pueden identificar varias fases tras su introducción en 2003: de 2003 a 2010, una primera fase expansiva que se acentúa tras la aprobación del incremento del coeficiente en el caso de arrendatarios jóvenes en el año 2007; de 2011 a 2014, otro nuevo periodo expansivo, a pesar de la crisis, potenciada por el incremento en 10 p.p. del coeficiente general de la reducción pasando del 50% al 60%⁵²; y desde 2014, una fase contractiva, como consecuencia de la supresión del coeficiente incrementado del 100% y la reforma del impuesto, que conllevó, entre otras medidas, cambios en las escalas y en los tipos impositivos. El último año, 2017, se observa un ligero repunte que podría estar ligado a una mayor oferta de viviendas en alquiler y a la intensificación del incremento del precio de la vivienda en alquiler. En ese año, se beneficiaron 1,6 millones de contribuyentes (4,2% de la población mayor de edad) por un importe total de 1.039 millones de euros.

GRÁFICO 42. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REDUCCIÓN POR ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS



Fuente: Memoria de beneficios fiscales (2018), Presupuestos Generales del Estado.

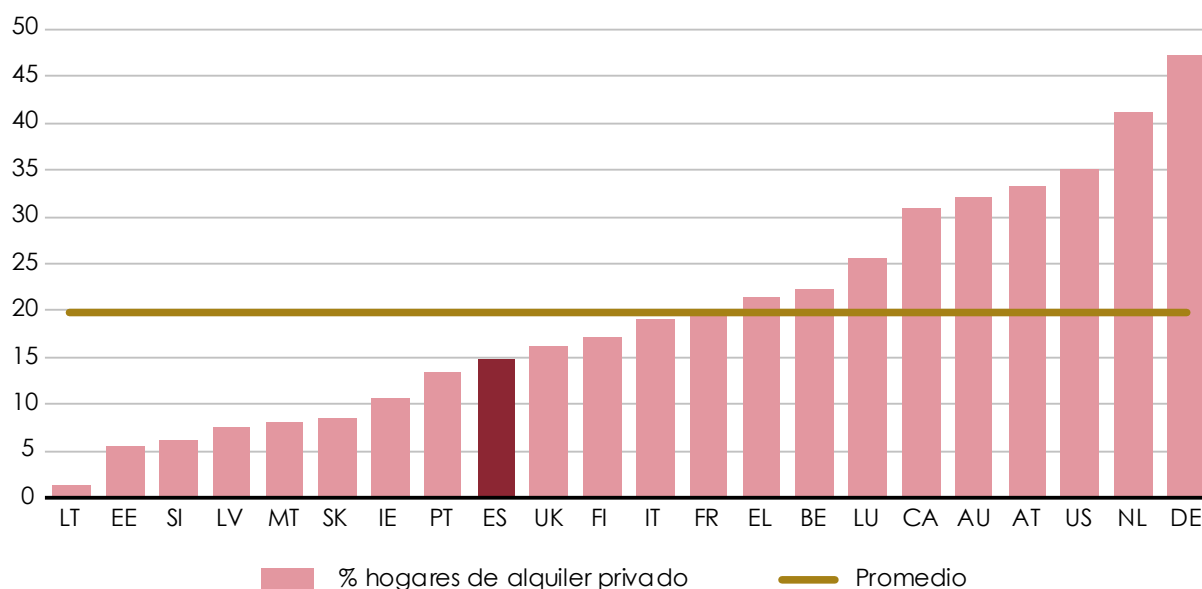
52 Con la excepción del año 2011 en el que disminuyó por el aumento de la proporción del IRPF cedida a las comunidades autónomas.

2. Comparativa internacional e interregional

2.1. Marco institucional y contexto económico

España es de los países de la OCDE con menor porcentaje de hogares en régimen de alquiler, lo que parece consistente con la evolución reciente del mercado inmobiliario en régimen de propiedad. De acuerdo con los datos de la OCDE (ver gráfico 43), en España, un 15% de los hogares están en régimen de alquiler frente a un 20% de media de países seleccionados de la OCDE y muy lejos de otros como EEUU o Alemania. Destaca que entre las rentas bajas (el 20% más pobre) este porcentaje es también reducido, de tan solo el 20% en España frente a un promedio del 30% en el resto de los países. Este hecho no resulta sorprendente en el contexto de una economía donde la rentabilidad de la inversión en vivienda ha sido elevada, el tono acomodaticio de la política monetaria ha permitido un fácil acceso a la financiación y el grado de inversión en vivienda por parte de las empresas para destinarlas al alquiler ha sido residual en comparación con otros países europeos como Alemania, Irlanda o Austria.

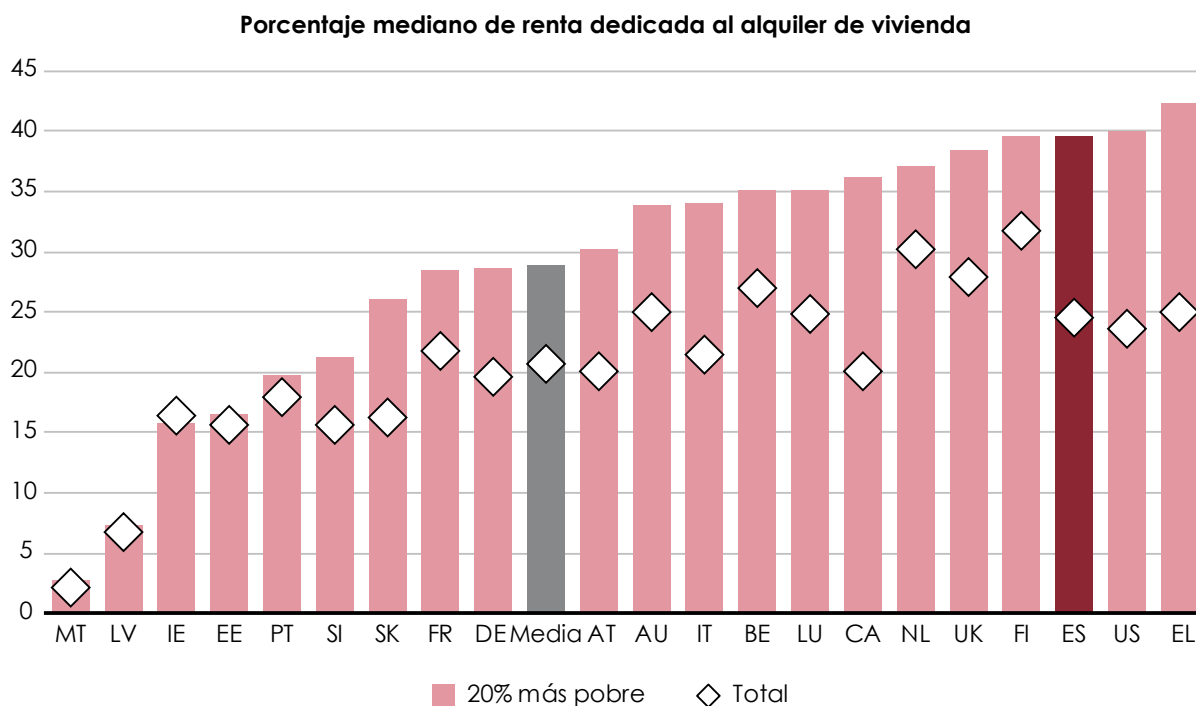
GRÁFICO 43. PORCENTAJE DE HOGARES EN RÉGIMEN DE ALQUILER



Fuente: *Affordable Housing Database* OCDE (2019). Se incluyen los países más comparables con datos disponibles.

Los hogares españoles destinan una elevada proporción de su renta al alquiler en comparación con otros países, especialmente los de rentas bajas. En España, las familias de escasos recursos económicos destinan en media un 40% de sus ingresos al alquiler siendo el tercer país de la OCDE con mayor porcentaje, 10 p.p. más que la media europea.

GRÁFICO 44. PORCENTAJE MEDIANO DE RENTA DEDICADA AL ALQUILER DE VIVIENDA

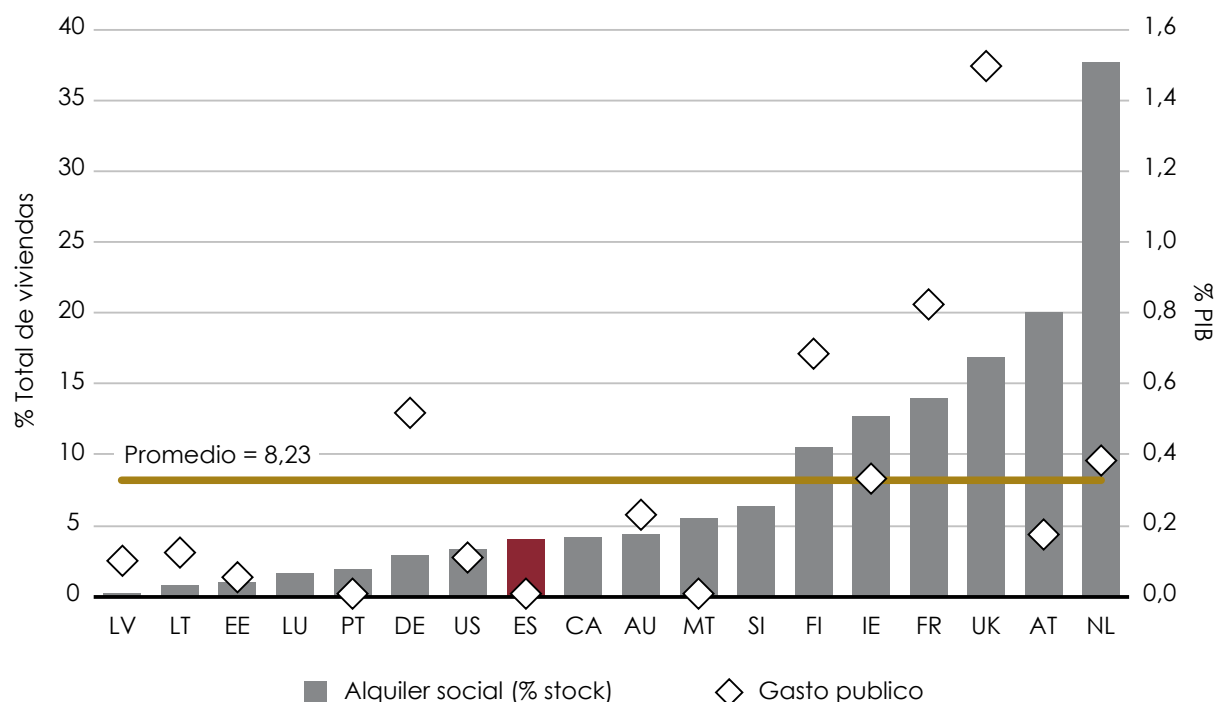


Fuente: *Affordable Housing Database* OCDE (2019).

Los hogares españoles, especialmente de rentas bajas, presentan dificultades de acceso a la vivienda, agravadas durante los últimos años, sobre todo entre determinados colectivos, como los jóvenes y las familias con rentas bajas, sobre todo en algunas zonas, como las grandes áreas metropolitanas⁵³. Un trabajo reciente del Banco de España a través de múltiples indicadores pone de manifiesto esta evidencia. En particular, destaca el hecho de que en España los hogares con rentas más bajas tienen una cobertura menor que en otros países, ya que la vivienda social es muy limitada, 4% frente a un 8% promedio, y las transferencias sociales del Estado son prácticamente inexistentes frente a un 0,3% del PIB en el promedio de los países OCDE.

53 Para un análisis detallado de las dificultades en el acceso a la vivienda que tienen determinados colectivos véase el amplio conjunto de indicadores de esfuerzo elaborados por el Banco de España en *El mercado de la Vivienda en España entre 2014 y 2019*, Banco de España. Documentos Ocasionales N° 2013. Año 2020.

GRÁFICO 45. NÚMERO DE VIVIENDAS DE ALQUILER SOCIAL (% TOTAL DE VIVIENDA) Y GASTO PÚBLICO EN SUBSIDIOS DESTINADOS A LA VIVIENDA (% PIB EN EJE DERECHO)



Fuente: *Affordable Housing Database* OCDE (2019).

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

En la mayor parte de los países comparables, el principal instrumento para el fomento de la oferta de vivienda es el establecimiento de tipos diferenciados. España es de los pocos países que tienen un beneficio fiscal consistente en una reducción en la base ya que la mayoría de los países optan por aplicar a los alquileres o bien el tipo de gravamen del resto de capital o un tipo diferente a la escala general. Todos los países comparados permiten además deducir algunos de los gastos relacionados con el alquiler.

CUADRO 26. TIPOS DE BENEFICIOS FISCALES EN PAÍSES EUROPEOS

Exención	Reducción en la base	Tipo de gravamen diferenciado
Alemania		
Dinamarca		X ⁽¹⁾
España	X	
Finlandia		X ⁽¹⁾
Francia	Reducción a tanto alzado al 30% en concepto de gastos si los rendimientos son inferiores a 15.000 €	
Grecia		Tipos más bajos por tramos de renta que el tipo general
Irlanda		
Italia		Tipo "sustitutivo" del 21% si es alquiler para vivienda en lugar de los tipos progresivos (reducido hasta el 10% para áreas de escasez residencial)
Portugal		Tributan al 28% (si bien el tipo se reduce para alquileres de larga duración)
Reino Unido		
Suecia		X ⁽¹⁾

(1) Tipo gravamen diferenciado: tributa con las rentas del capital.
Fuente: Legislaciones nacionales.

Además de los incentivos fiscales, existen muchos otros elementos que inciden en la oferta de viviendas en régimen de alquiler⁵⁴. Entre ellos destaca la provisión pública de viviendas en alquiler que, como se ha visto, en el caso de España es limitada, así como el marco regulatorio del alquiler. En España, como en muchos otros países, el precio inicial del contrato de alquiler se fija libremente, si bien el incremento posterior en los precios está fijado por ley durante el tiempo de duración mínima obligatoria que establezca cada legislación y, además, se opta por limitar la cuantía de las fianzas.

54 Véase *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Banco de España. Documento Ocasional 2002, Año 2020.

CUADRO 27. REGULACIÓN DE PRECIOS POR PAÍSES

		Control sobre precio inicial del alquiler		
		Regulado	Mixto	Libre
Control sobre el incremento del precio	Libre			Islandia Reino Unido Finlandia
	Regulado	Suecia	Austria Canadá Dinamarca Francia Alemania Irlanda Países Bajos EEUU	Bélgica Noruega Polonia Portugal España Suiza

Fuente: Affordable Housing Database, OCDE.

CUADRO 28. REGULACIÓN DE FIANZAS POR PAÍSES

País	Fianza (semanas)	País	Fianza (semanas)
Austria	<24	Francia	<8
Noruega	<24	Reino Unido	5
Bélgica	<12	Canadá	4
Polonia	<12	Finlandia	--
Suiza	<12	Portugal	--
Dinamarca	<12	Islandia	--
Alemania	<12	Irlanda	--
España	4-12	Países Bajos	--
Estados Unidos	8	Suecia	--

Nota: En España la fianza de 1 mensualidad es obligatoria. El arrendador podrá exigir una garantía adicional de hasta 2 mensualidades.

Fuente: Affordable Housing Database, OCDE.

Sin embargo, España ha vuelto a ser desde el año 2018 el país con mayor duración mínima obligatoria de los contratos de alquiler⁵⁵. Hay que tener en cuenta que una regulación muy restrictiva puede tener efectos perjudiciales sobre la oferta de alquileres, generando un aumento de los precios. Por el contrario, una regulación muy laxa puede generar inseguridad jurídica.

CUADRO 29. DURACIÓN MÍNIMA OBLIGATORIA DE LOS CONTRATOS POR PAÍSES

Sin límite	6 meses	1 año	3 años	5 años
Bélgica	Irlanda	Finlandia	Austria	España
Bulgaria	Reino Unido	Malta	Francia	
Canadá		Portugal	Noruega	
Dinamarca		Suiza		
Estonia		Estados Unidos		
Alemania				
Islandia				
Luxemburgo				
Países Bajos				
Polonia				
Suecia				

Fuente: *Affordable Housing Database*, OCDE.

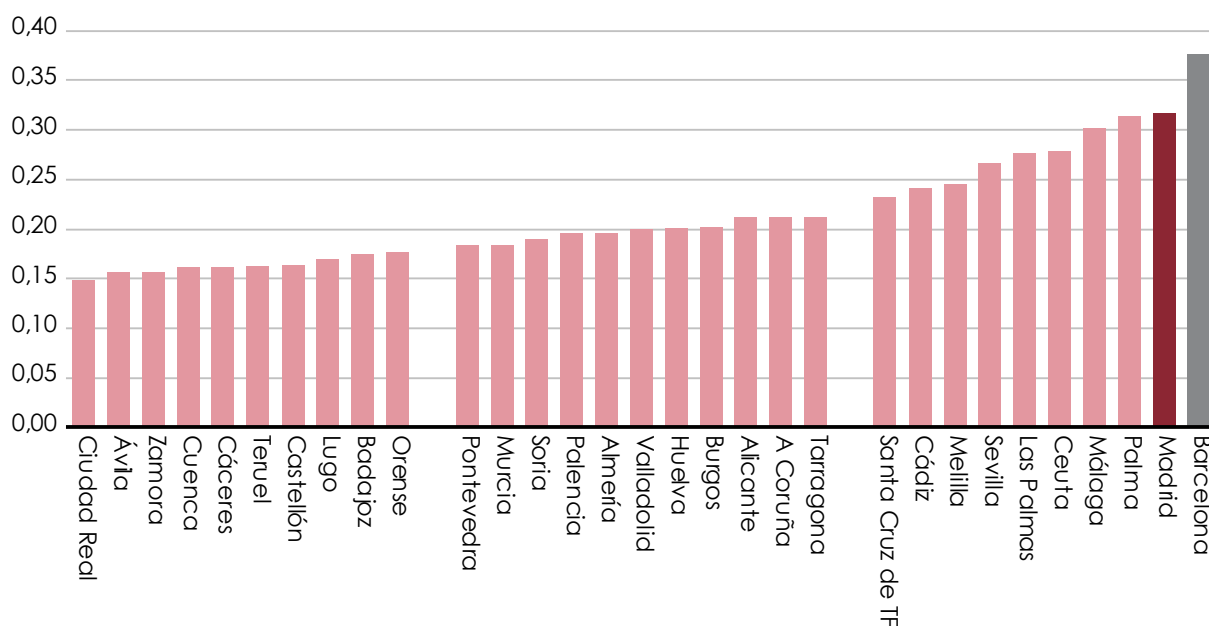
2.3. Comparativa interregional

Dada la diferente problemática existente en la vivienda por comunidades autónomas e incluso a nivel de municipio, se ha incluido en el análisis de este beneficio fiscal una sección relativa a las diferencias regionales en el alquiler de vivienda. En esta sección, se trata de identificar si el acceso a la vivienda en alquiler es un problema de carácter general o focalizado en algunas comunidades autónomas o incluso municipios específicos.

⁵⁵ La ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, preveía un plazo mínimo de 5 años desde su entrada en vigor hasta la reforma efectuada en 2013. En 2013, se estableció un plazo mínimo de 3 años. Mediante el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, se volvió al plazo inicial de 5 años.

A nivel interregional, el precio del alquiler varía significativamente entre las regiones⁵⁶. El precio en Barcelona (la región más cara) es 2,5 veces superior que en Ciudad Real (la más barata).

GRÁFICO 46. PORCENTAJE DE LA RENTA QUE SE TIENE QUE DESTINAR AL ALQUILER DE UN PISO DE 70M² (2017) EN LAS CAPITALES PROVINCIALES Y CIUDADES AUTÓNOMAS

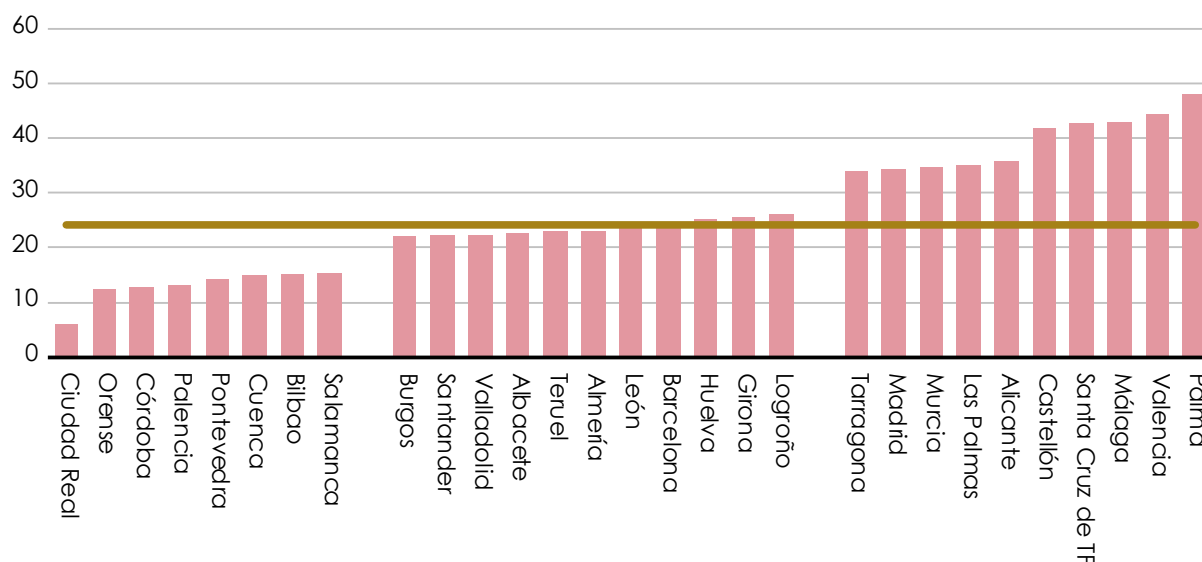


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE e Idealista.com.

En todas las regiones, el precio de la vivienda en alquiler ha crecido de manera considerable en los últimos años (24% en promedio), aunque con diferencias significativas. El precio en Palma de Mallorca subió casi un 50%, mientras que en Ciudad Real solo un 6%, por lo que existen grandes diferencias, no solo en el precio de los alquileres en términos estáticos, sino también en su evolución en el tiempo. Las capitales de provincia que más vieron aumentada su población son las que tuvieron un mayor incremento de los precios del alquiler.

⁵⁶ Así lo pone de manifiesto también el índice de alquiler de vivienda por sección censal recientemente publicado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

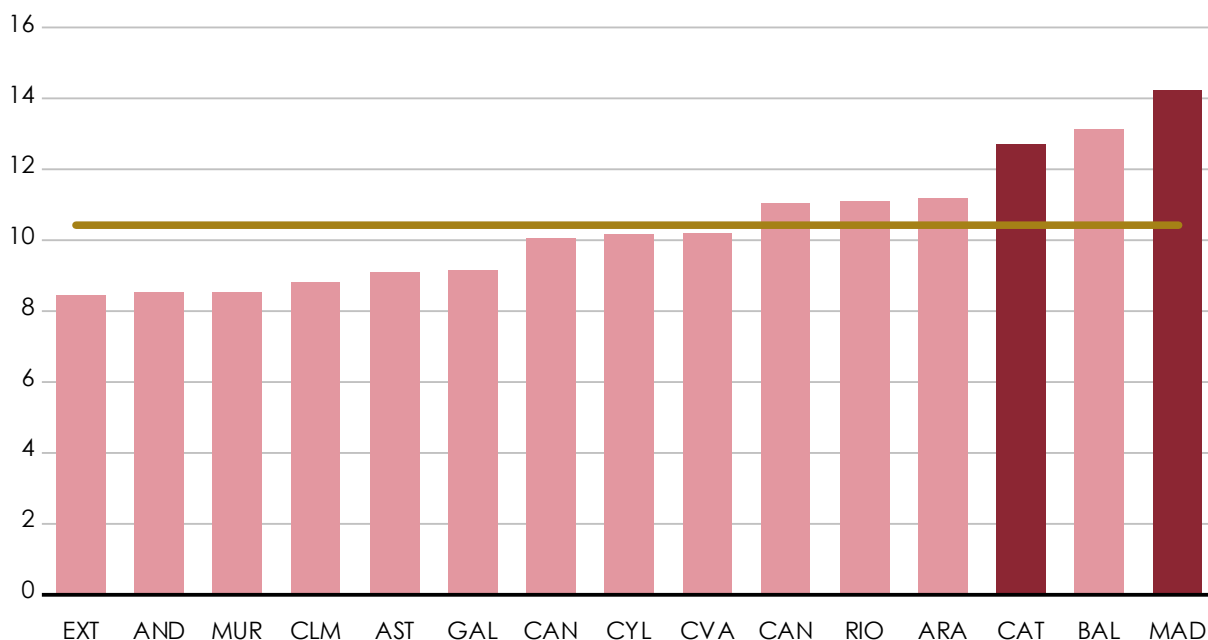
GRÁFICO 47. INCREMENTO DEL PRECIO DEL ALQUILER POR M² (%) (2015-2019) EN LAS CAPITALES PROVINCIALES Y CIUDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Idealista.com.

El número de arrendadores también muestra mucha heterogeneidad interregional y las diferencias han ido en aumento en los últimos años. En Madrid, en 2016, más del 14% de los contribuyentes declaran ingresos por alquileres, mientras que en Extremadura este porcentaje es menos del 8%. Estas diferencias se han ampliado en el periodo 2012-2016, ya que los contribuyentes que declaran ingresos de este tipo han crecido un 7,5% en Madrid frente a un promedio nacional del 3,6%.

GRÁFICO 48. PORCENTAJE DE CONTRIBUYENTES CON INGRESOS POR ALQUILER, 2016



Fuente: Idealista.com.

Las grandes diferencias identificadas en las necesidades de vivienda en alquiler a nivel regional han llevado a algunas comunidades autónomas a establecer recientemente beneficios fiscales graduales y vinculados a precios de referencia o planes de vivienda autonómicos con la finalidad de hacer el alquiler más accesible a colectivos más vulnerables. Destaca el caso de Aragón que introdujo en 2018 un beneficio fiscal al alquiler de vivienda, adicional al estatal, siempre que se incluya la vivienda dentro del Plan de Vivienda Social de Aragón. En el mismo sentido, la Comunitat Valenciana ha incorporado en 2019 un nuevo beneficio fiscal autonómico siempre y cuando la renta mensual no supere un precio de referencia, fijado por la comunidad autónoma.

CUADRO 30. BENEFICIOS FISCALES AL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS POR LAS CCAA

CCAA	Año	Requisitos	Deducción
Aragón	2018	Poner la vivienda a disposición de la Administración de la CA dentro del Plan de Vivienda Social de Aragón	30% de la cuota íntegra autonómica que corresponda a los rendimientos netos del capital inmobiliario correspondientes a la vivienda
Islas Canarias	2018	Arrendamiento de vivienda a precios con sostenibilidad social Renta anualizada \leq 30% BI arrendatario Renta anualizada \leq 10% valor catastral del inmueble Que el arrendatario no haya obtenido rentas superiores a 24.000 €	10% de los rendimientos netos percibidos por el arrendamiento correspondiente a la vivienda
La Rioja	2018	Alquilar una vivienda a través de la bolsa de alquiler del Gobierno de La Rioja Edad del arrendatario < 36 años	100 € por cada vivienda arrendada
Comunitat Valenciana	2019	Renta mensual \leq precio de referencia de los alquileres privados de la CA Arrendamientos iniciados a partir de 2019	5% de los rendimientos íntegros percibidos por el arrendamiento correspondiente a la vivienda hasta un máximo de 3.000 € anuales

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley del IRPF.

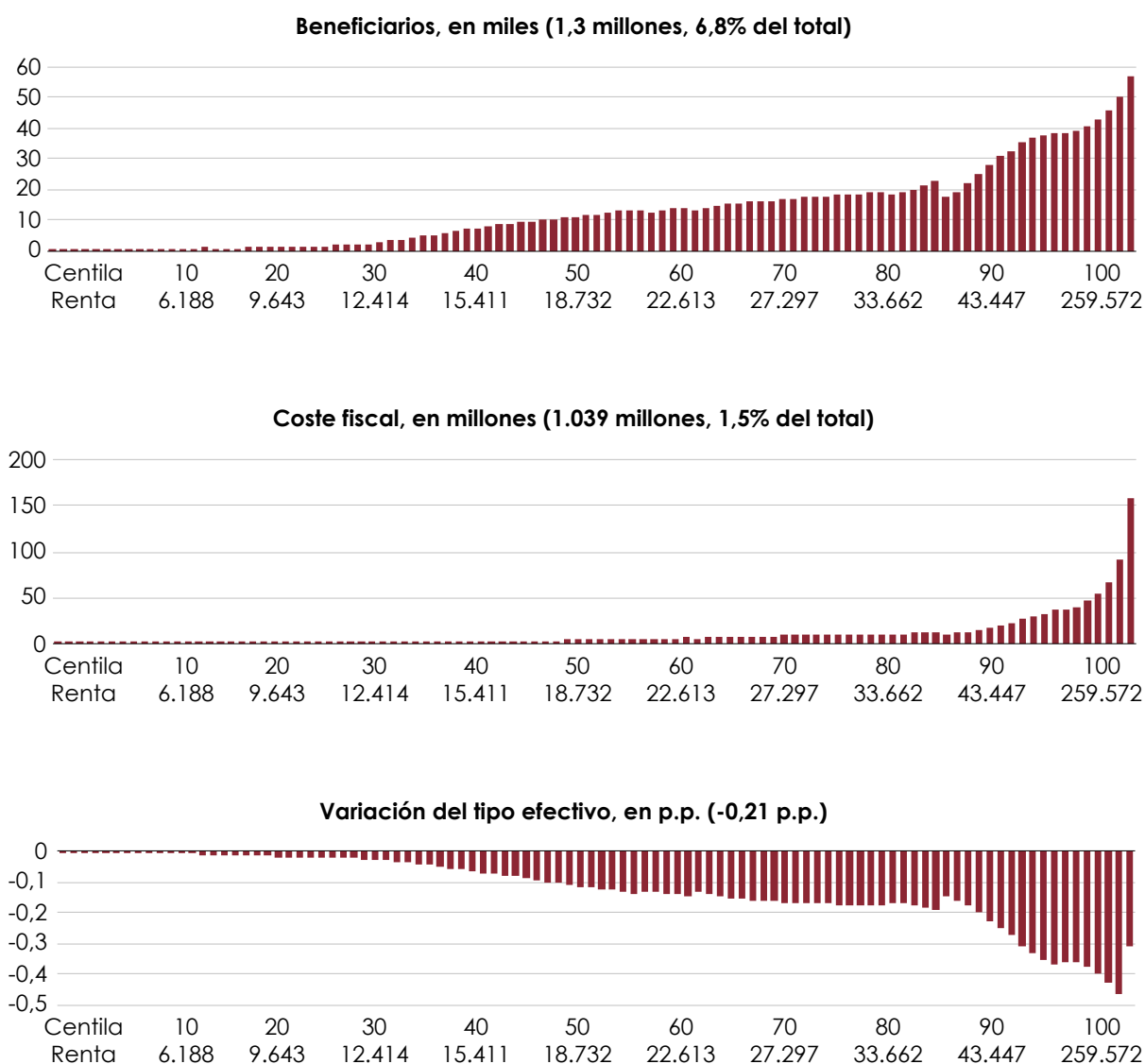
3. Evaluación

La evaluación consiste en un análisis en tres etapas. En primer lugar, mediante un análisis descriptivo se determinan las características del colectivo de beneficiarios y el importe del beneficio utilizando los microdatos procedentes de las declaraciones fiscales de los declarantes del IRPF. Posteriormente, en una segunda sección se evalúa el impacto que tuvo la introducción del beneficio fiscal (año 2003) empleando datos del panel de declarantes proporcionados por la AEAT para este estudio. Adicionalmente, se evalúan los efectos de la supresión del coeficiente de reducción incrementado para jóvenes del año 2014 utilizando una base de datos relativa a inmuebles alquilados especialmente diseñada para este estudio por la AEAT.

3.1. Análisis descriptivo

El beneficio supuso una pérdida de recaudación de 1.039 M€ en el año 2016 y los beneficiarios fueron unos 1,3 millones de hogares, principalmente de rentas altas. El gráfico 49 muestra la distribución del beneficio fiscal por centilas de renta bruta en términos de beneficiarios, efecto recaudatorio y efectos sobre el tipo efectivo, definido como la carga fiscal sobre la renta total.

GRÁFICO 49. BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA

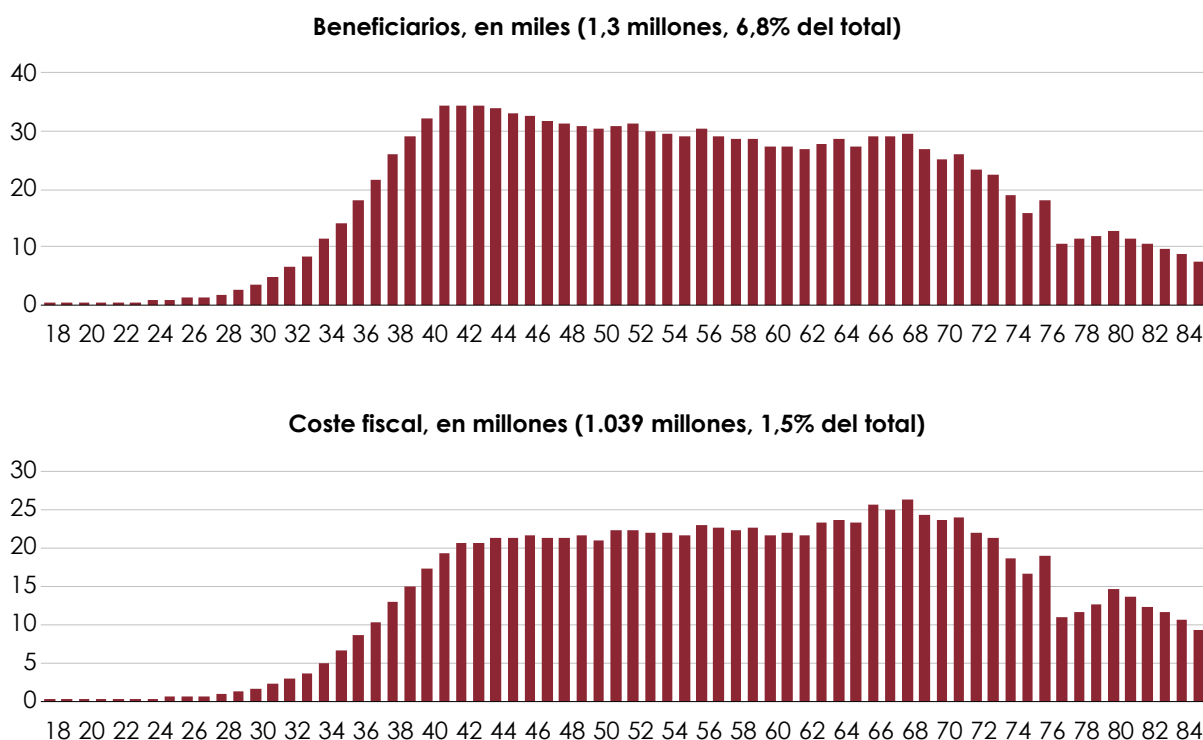


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración.

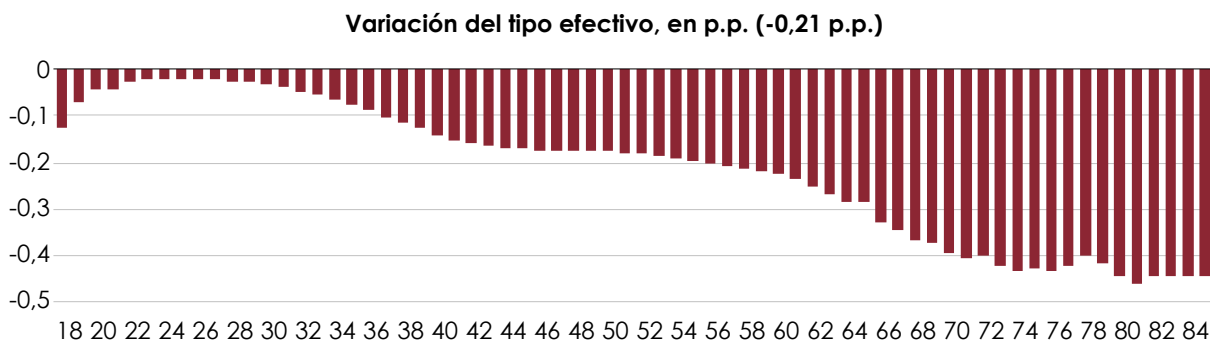
El beneficio fiscal se concentra en las rentas altas. Los contribuyentes en el último decil de renta (por encima de 40.000 euros) suponen el 30% del total de beneficiarios (390.000 declarantes), concentrando casi el 54% de todo el coste recaudatorio del beneficio, aproximadamente 560 M€. Además, el beneficio fiscal genera una caída del tipo efectivo entre los contribuyentes del último decil de 0,37 p.p., 0,16 mayor que para la población general. Además, también aumenta el índice de Gini sobre la renta bruta en 0,21%, lo que indica un aumento de la desigualdad.

Los beneficiarios se concentran en mayor medida entre los contribuyentes de mediana y avanzada edad. En particular, los mayores de 55 suponen un 53% del total de beneficiarios, y absorben el 63% del coste total. Por el contrario, los jóvenes (menores de 40) suponen el 11% de los beneficiarios y tan solo el 7% del coste total. De hecho, el tipo efectivo entre los jóvenes se reduce tan solo en 0,09 p.p., frente a los 0,44 p.p. de caída entre los mayores de 65 años.

GRÁFICO 50. BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y VARIACIÓN DEL TIPO EFECTIVO POR EDAD



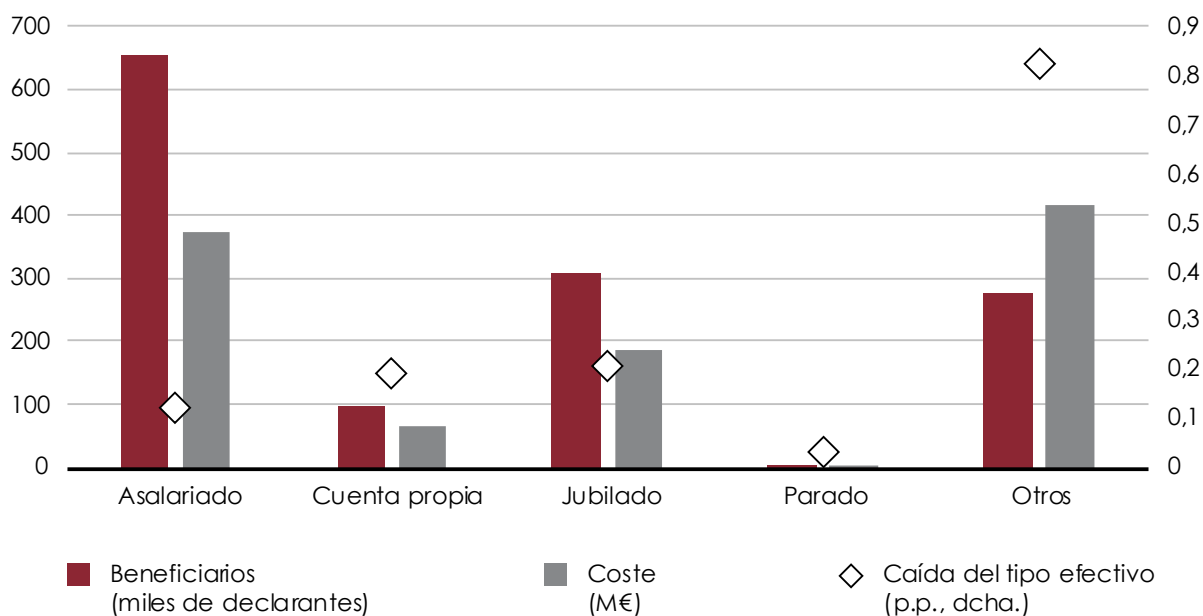
(continúa gráfico 50)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. Para las declaraciones conjuntas, la edad hace referencia a la edad del principal percceptor de renta.

La mayor parte de los beneficiarios son los trabajadores por cuenta ajena, pero los declarantes cuya principal fuente de renta son los rendimientos del capital mobiliario son el grupo más beneficiado en términos de caída del tipo efectivo. En particular, el tipo efectivo entre los rentistas se reduce en 0,82 p.p. frente a los 0,21 de la población en su conjunto. De hecho, representan el 18% de los beneficiarios y absorben el 40% del coste recaudatorio total.

GRÁFICO 51. BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO SEGÚN SITUACIÓN LABORAL DEL CONTRIBUYENTE



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. Para las declaraciones conjuntas, la situación laboral hace referencia a la situación laboral del principal percceptor de renta.

3.2. Evaluación de la introducción del beneficio

En primer lugar, se estudia el cambio en la evolución de los rendimientos declarados por alquiler antes y después de la introducción del beneficio fiscal en el año 2003. En esta evaluación se analizan las series temporales tanto del número de declarantes que declaran ingresos por alquiler (margen extensivo) como de los ingresos medios por alquiler (margen intensivo). En concreto, se estima la siguiente regresión para el margen extensivo:

$$y_{it} = \alpha + \tau_t + \gamma'X_{it} + u_{it}$$

donde y_{it} toma valor 1 si el contribuyente declara ingresos por alquiler de vivienda y valor 0 si no, X_{it} es un vector que incluye la comunidad autónoma del declarante y su nivel de renta, y τ_t son efectos fijos de año. Estas variables capturan el efecto del calendario sobre la variable y_{it} una vez se excluye el efecto de las variables contenidas en X_{it} ⁵⁷. La regresión para analizar el margen intensivo toma la misma forma, salvo la variable y_{it} que en este caso representa los ingresos por alquiler del contribuyente en un determinado año.

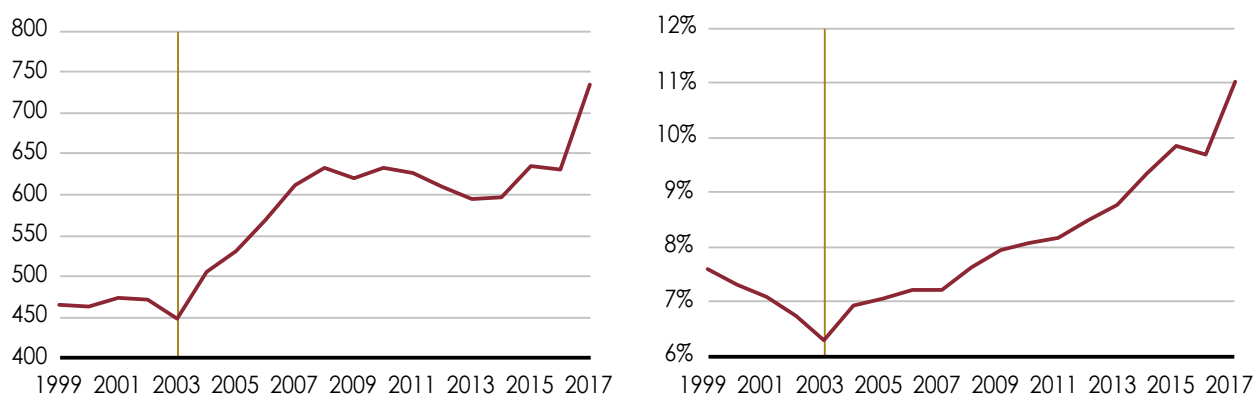
Para esta estimación, se emplean datos de panel proporcionados por la AEAT con información fiscal desde 1999 hasta 2017. Este panel consiste en la información fiscal de los todos contribuyentes incluidos en la Muestra de Declarantes del Instituto de Estudios Fiscales del año 2016⁵⁸ para el citado periodo. La estructura de la base de datos, por tanto, permite observar la información fiscal de un mismo grupo de individuos durante un periodo de hasta 18 años.

Los ingresos por alquileres, así como el número de declarantes con ingresos por alquiler, crecieron de manera sostenida a partir de la introducción del beneficio en el año 2003. El gráfico 52 presenta los coeficientes τ_t estimados en la regresión anterior tanto para el margen intensivo como extensivo. Se observa cómo a partir del año 2003 hay un incremento sostenido, con un aumento en el periodo 2003 a 2017 de los ingresos medios por alquiler de casi 300 euros (un 65%) y del número de declarantes de casi 4 puntos porcentuales. No obstante, no se puede descartar que sea resultado de un afloramiento de arrendamientos no declarados hasta el establecimiento del incentivo fiscal. Por lo tanto, este resultado sugiere que el beneficio fiscal tuvo un efecto positivo sobre los alquileres o, al menos, sobre el afloramiento de sus rentas percibidas.

57 Como se ha visto anteriormente, tanto la región como el nivel de ingresos del contribuyente explican de forma clara la probabilidad de recibir ingresos por alquiler. Por lo tanto, el vector X_{it} incluye efectos fijos de la comunidad autónoma y un polinomio flexible del nivel de ingresos del contribuyente.

58 Para más información sobre la información contenida en la base de datos, véase https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2019_09.pdf

GRÁFICO 52. INGRESOS MEDIOS (EN EUROS) Y % DE DECLARANTES CON INGRESOS POR ALQUILER



Fuente: Panel de declarantes, AEAT (1999-2017).

Nota: Los gráficos controlan por efectos fijos de CCAA y el nivel de renta del declarante. Se incluyen exclusivamente las CCAA de régimen general, salvo las Islas Canarias. No se dispone de información sobre el número de viviendas en alquiler de cada declarante.

3.3. Evaluación del coeficiente de reducción incrementado

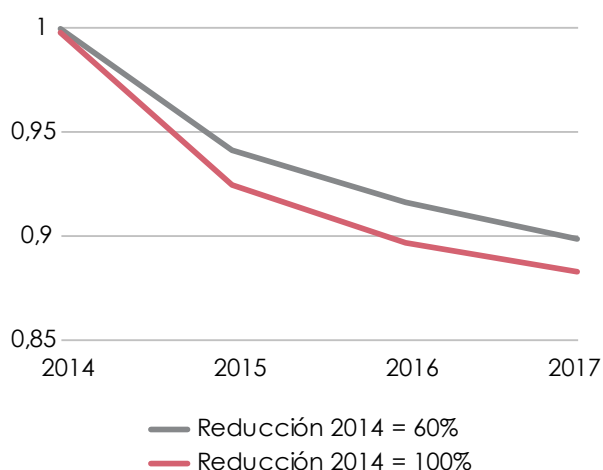
En segundo lugar, con la finalidad de identificar la importancia del beneficio fiscal sobre la oferta de vivienda en alquiler, se estudia su evolución a partir de la eliminación del coeficiente de reducción incrementado para jóvenes de bajos recursos en 2015. Para ello, se analiza la probabilidad de que un piso alquilado con la deducción del 100% en el año 2014 continuara alquilado en los años siguientes (grupo de tratamiento) y se compara dicha evolución con la de los pisos alquilados en 2014 con la deducción del 60% y que no han sufrido cambio normativo.

Este ejercicio de evaluación se lleva a cabo utilizando una base de datos sobre viviendas en alquiler específicamente diseñada para este proyecto, en colaboración con la AEAT. Esta base de datos contiene información sobre todos los inmuebles que han generado derecho a reducción en algún ejercicio durante el periodo 2014-2017. Para cada inmueble y año, se dispone de información sobre su/s propietario/s (mediante un identificador anonimizado), el uso del inmueble (arrendado o a disposición del contribuyente), municipio en el que se encuentra el inmueble y, en su caso, los rendimientos generados durante el año y la reducción aplicada.

La eliminación en el año 2015 de la reducción incrementada para jóvenes generó una menor probabilidad de mantener la vivienda en régimen de alquiler. En particular, se observa como la probabilidad de tener alquilada una vivienda que gozaba, hasta 2014, del coeficiente incrementado disminuye con mayor intensidad que la

de las viviendas con el coeficiente general del 60%. Esto es indicativo de que la reforma sí tuvo efectos sobre la oferta de vivienda en alquiler. En concreto, el 12% de los inmuebles alquilados que gozaban de una reducción del 100% en 2014 salieron del mercado 3 años después, frente al 9% de los que disfrutaron de una reducción del 60%. Este resultado supone una elasticidad de la oferta de vivienda en alquiler respecto al porcentaje de ingresos exentos de 0,091⁵⁹, por si asumiésemos esa elasticidad para el conjunto de las viviendas, y no solo las arrendadas a los más jóvenes, la eliminación total del beneficio provocaría una caída de la oferta de vivienda en alquiler de aproximadamente 5,5 puntos porcentuales⁶⁰.

GRÁFICO 53. PROBABILIDAD DE UN INMUEBLE DE ESTAR ALQUILADO ENTRE 2014 Y 2017 (PROBABILIDAD EN 2014 = 1) (%)



Fuente: Base de datos complementaria facilitada por la AEAT.
Nota: La regresión controla por efectos fijos de comunidad autónoma.

59 Para el cálculo de esta elasticidad, se asume que la caída en la oferta de vivienda de aquellos que no disfrutaban del coeficiente de reducción incrementado se debe a factores que no tienen que ver con la fiscalidad de los ingresos. Por tanto, la elasticidad de la oferta de vivienda en alquiler respecto al porcentaje de ingresos por alquiler que tributan se calcula como la ratio entre el porcentaje de viviendas que dejan de estar disponibles para el alquiler y la caída en el porcentaje de ingresos que dejan de estar exentos. Hasta 2014, los contribuyentes con derecho a reducción tributaban por un promedio del 33% de sus ingresos (60% de reducción sobre el rendimiento neto de gastos deducibles, que ascienden al 18% de los ingresos íntegros) una vez se eliminó el coeficiente, mientras que no tributaban antes de 2014. Por su parte, la caída en la oferta de vivienda en alquiler alcanzó el 3% (es decir, el 12% observado en el gráfico 53, menos el 9% que se considera independiente de la tributación). La elasticidad es, por tanto, de $0,03/0,33 = 0,136$.

60 Al eliminar el beneficio fiscal, se asume que todos los propietarios pasarían a tributar por el 82% de sus ingresos (los gastos deducibles son, en media, del 18% de los ingresos íntegros declarados). Por tanto, el efecto esperado de eliminar el beneficio fiscal sería de $0,091 \cdot (0,18 - 0,78) = -0,055$.

4. Conclusiones

- El beneficio fiscal de arrendamiento de vivienda **consiste en una reducción del 60% sobre los rendimientos netos por el alquiler de viviendas destinadas a vivienda habitual del arrendatario**
- **Es un incentivo que se encuentra presente en la mayoría de los países de nuestro entorno, pero formulado como tipos reducidos** (los rendimientos se integran en una tarifa diferente del impuesto) en lugar de como una reducción.
- **El beneficio supone un coste fiscal de 1.039 M€ y tiene un carácter regresivo al focalizarse en rentas altas**
- **El objetivo del beneficio que se evalúa es si fomenta la oferta de vivienda en alquiler.**
- **La evaluación concluye que el beneficio fiscal Sí alcanza el objetivo** de fomentar la oferta de vivienda, aunque no puede identificar de forma clara 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.**

5

DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IPRF

1. Descripción

5.1. Definición y objetivo

El beneficio fiscal consiste en una deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por donativos realizados a determinadas entidades beneficiarias del mecenazgo⁶¹. Los contribuyentes del IRPF tienen derecho a dicha deducción con arreglo a los coeficientes que se especifican en el cuadro 31, en el que se reflejan también los límites máximos para la base de la deducción.

⁶¹ Artículos 68.3 y 69.1 de la Ley 35/2006 IRPF, artículo 19 de la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

CUADRO 31. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA DEDUCCION POR DONATIVOS, DONACIONES Y APORTACIONES EN EL IRPF

Modalidades	Coefficiente	Límite máximo
Para actividades prioritarias de mecenazgo y a programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público (AEIP)	Por los primeros 150 €: 80% Resto: 35% (40% por fidelización*)	15% x base liquidable
En favor de entidades beneficiarias de mecenazgo	Por los primeros 150 €: 75% Resto: 30% (35% por fidelización*)	10% x base liquidable
Donativos a fundaciones y asociaciones de utilidad pública no incluidas en la Ley 49/2002	10%	
Cuotas de afiliación y aportaciones a partidos políticos	20% Base máxima 600 € anuales	

* Si en cada uno de los dos ejercicios anteriores se hubiese donado a una misma entidad por importe \geq al del ejercicio anterior).

El objetivo principal de este beneficio es el apoyo a las entidades sin fines lucrativos que desarrollan actividades de interés general, facilitando la cofinanciación público-privada y permitiendo la participación de los declarantes en la elección de las entidades. La finalidad es incentivar la aportación individual a este tipo de entidades. Este beneficio fiscal se encuadra en la Política: 23 Servicios sociales y promoción social y concretamente en el Programa: 231F Otros servicios sociales del Estado.

1.2. Evolución normativa

Esta deducción tiene su origen en 1979⁶² y los cambios normativos en este beneficio fiscal han ido orientados a potenciar su aplicación. La mayor parte de los cambios normativos han ido incrementando el coeficiente de aplicación de la deducción y ampliando el concepto de donativo, como en 2015, para incluir cuotas y aportaciones a partidos políticos, que previamente se aplicaban como una reducción en la base imponible. A partir de 2002, es necesario disponer de una certificación para poder practicar la deducción.

⁶² Entrada en vigor de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

CUADRO 32. CAMBIOS NORMATIVOS EN LA DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IRPF

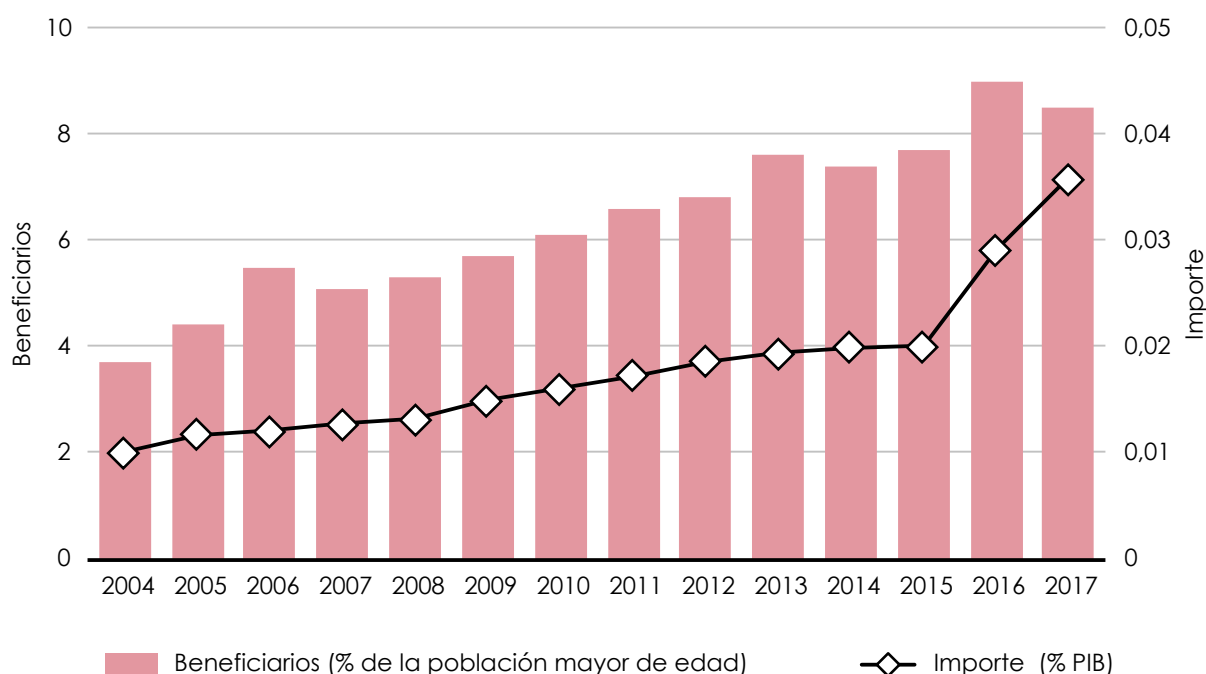
Año	Concepto	Coefficiente	Base máxima
Origen 1979	Donaciones en favor de entidades benéficas o de utilidad pública, así como las realizadas al Estado u otras entidades públicas territoriales o institucionales, incluidas sus fundaciones	15%	10% x base imponible
2002 (25 dic)	Donativos en favor de entidades beneficiarias del mecenazgo (EBM)	25% ⁽¹⁾	
	Donativos en favor de EBM destinados a acontecimientos de excepcional interés público (AEIP)	30% ⁽²⁾	
2003	Donativos en favor de EBM para actividades prioritarias de mecenazgo	30%	
2004	Donativos con derecho a aplicar la deducción del 30%		15% x base liquidable ⁽³⁾
2015 ⁽⁵⁾	Donativos en favor de EBM	Hasta 150 €: 50% Resto: 27,5% ⁽⁴⁾	
	Donativos en favor de EBM para actividades prioritarias de mecenazgo y AEIP	Hasta 150 €: 55% Resto: 32,5% ⁽⁴⁾	
2016	Donativos en favor de EBM	Hasta 150 €: 75% Resto: 30% ⁽⁴⁾	
	Donativos en favor de EBM para actividades prioritarias de mecenazgo y AEIP	Hasta 150 €: 80% Resto: 35% ⁽⁴⁾	

(1) Antes, 20% con carácter general y 25% para actividades prioritarias de mecenazgo. (2) Antes, 25%. (3) Antes, 10% x base liquidable para todos los conceptos de la deducción. (4) El coeficiente es 5 p.p. superior en caso de fidelización. (5) Se incluyen las cuotas y aportaciones a partidos políticos

1.3. Cuantificación

El número de beneficiarios y del importe de la deducción presenta, en líneas generales, un comportamiento expansivo a lo largo del periodo analizado, siendo más intenso el aumento del importe. El mayor incremento en ambas variables se produjo en 2016, como consecuencia de las importantes mejoras de los coeficientes de la deducción aprobadas a partir del ejercicio 2015 y que tienen efecto en caja en el ejercicio siguiente.

GRÁFICO 54. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REDUCCIÓN DE LA DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IRPF



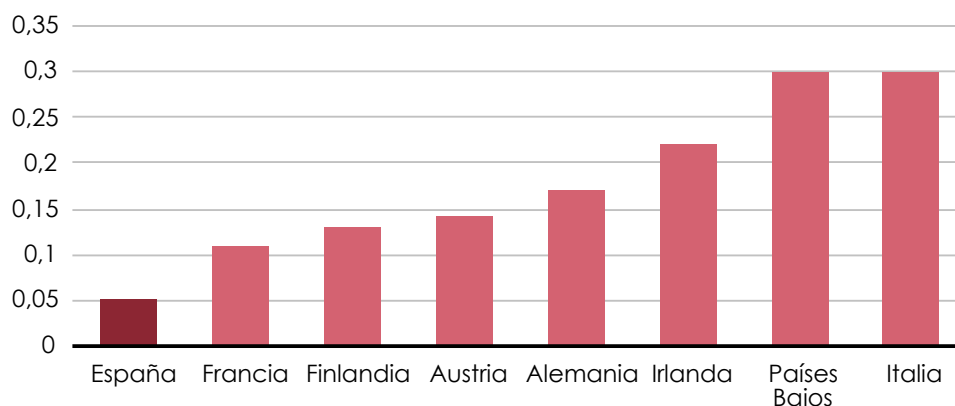
2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

Los donativos de particulares en España se sitúan en el 0,05% del PIB, muy por debajo de países de la eurozona como Italia o Países Bajos que alcanzan el 0,3% del PIB. La Charities Aid Foundation realiza un informe anual en el que se analiza la facilidad para operar de las entidades de interés social. Esta entidad estima el total de donaciones altruistas individuales en España en torno al 0,05% del PIB, lo que está en línea con el volumen de donaciones declarado en el IRPF en 2016, que ascendió a 475 M€. En general, en todos los países europeos, los donativos individuales representan la principal fuente de financiación, y suponen cerca de un 50% del total⁶³.

⁶³ *Giving in Europe*, de ERNOP (The European Research Network on Philanthropy). Los donativos se separan entre empresas, individuos, herencias y fundaciones.

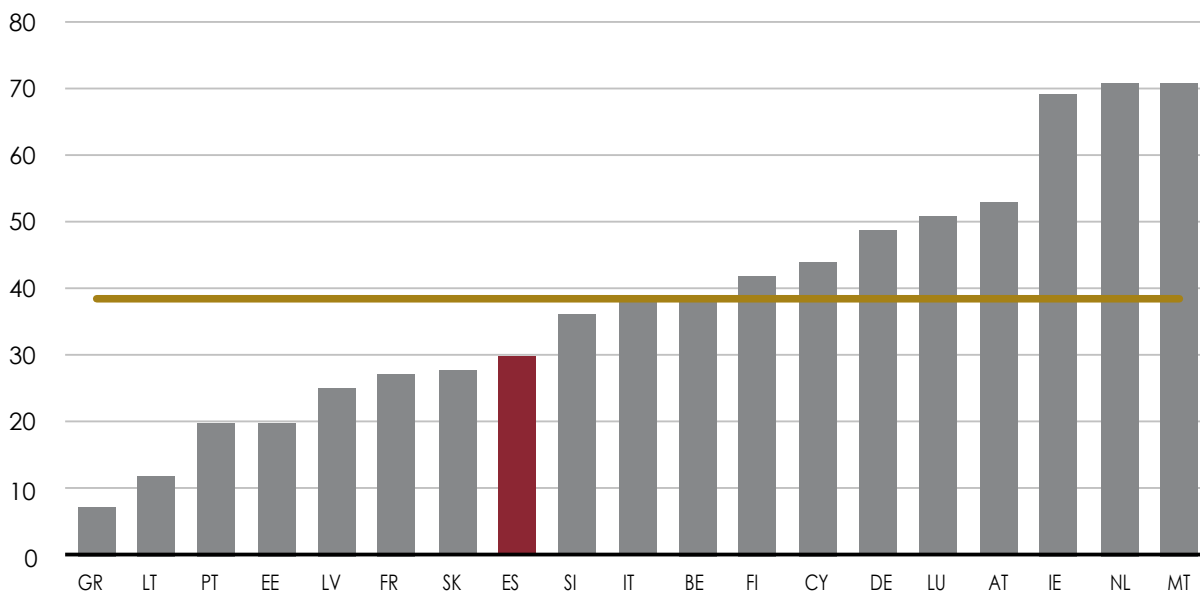
GRÁFICO 55. DONATIVOS DE PARTICULARES COMO PORCENTAJE DEL PIB (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir del informe *Gross Domestic Philanthropy* (2016), Charities Aid Foundation.

En la zona euro, el 38% de los particulares realizan donaciones a entidades benéficas⁶⁴, 8 p.p. más que en España. Si bien es cierto que en España el beneficio fiscal afecta a donativos a otro tipo de entidades, las de carácter benéfico permiten una mejor comparativa internacional al estar incentivadas en la mayoría de los países.

GRÁFICO 56. PORCENTAJE DE PARTICULARES QUE REALIZA DONACIONES A INSTITUCIONES BENÉFICAS EN PAÍSES DE LA EUROZONA (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe *World Giving Index* (2019), elaborado por la Charities Aid Foundation.

⁶⁴ Cabe señalar que el beneficio fiscal en España abarca otras entidades, pero las entidades de carácter benéfico permiten una mejor comparativa internacional.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

Los beneficios fiscales a los donativos a entidades de interés social son instrumentos muy generalizados en los países de la eurozona aunque difieren en las causas y en la generosidad. Entre los países de la eurozona analizados, Finlandia es el único país que no presenta ningún tipo de beneficio fiscal para particulares. Hay países como Italia que tienen un gran número de incentivos cuya generosidad varía según la causa.

El instrumento fiscal más común es la reducción, aunque algunos países, entre ellos España, aplican una deducción. En el caso de Irlanda, se articula a través de una deducción, pero el importe del beneficio lo recibe la entidad receptora del donativo y no el donante. Italia también contempla la posibilidad de disfrutar de una deducción, pero solo para donativos a entidades muy específicas⁶⁵.

CUADRO 33. INCENTIVOS FISCALES A LOS DONATIVOS

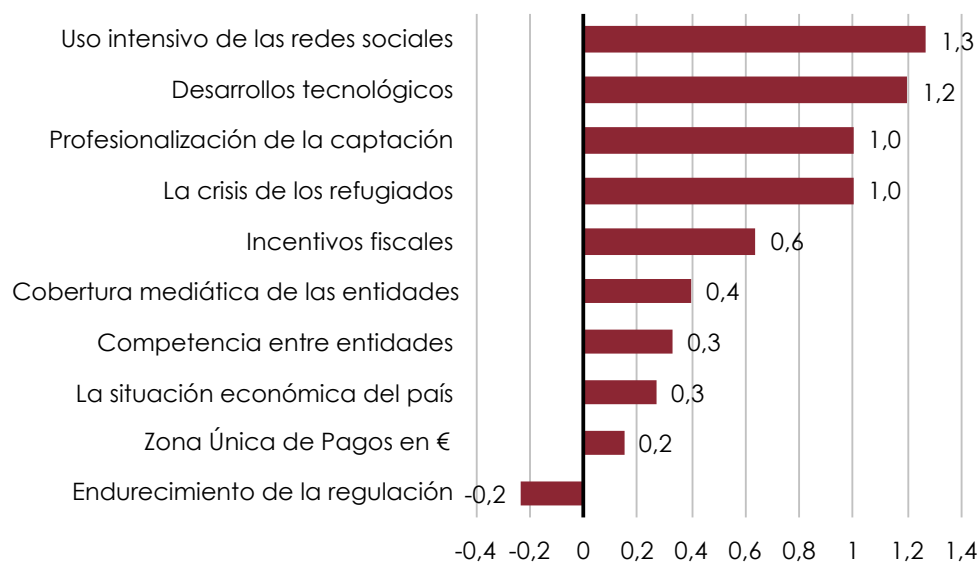
	Reducción	Deducción	
Alemania	X	--	Max. del 20% de la base imponible
Bélgica		X	Más 45% del valor de la donación y límite 105 de la base imponible
España	--	X	75% por los primeros 150 € y 30% para el importe que supere dicho límite.
Finlandia	X	--	Solo se benefician las empresas, pero no a los donantes particulares
Francia	-	X	66% de los donativos realizados con límite del 20% de la base imponible
Grecia	X	--	Máx. 20% de las donaciones a entidades registradas
Irlanda	--	X	El beneficio lo recibe la entidad y no el donante
Italia	X	X	30% de los donativos, con máx. de 35.000 €, o el 10% de la base imponible
Países Bajos	X	--	Máx. del 10% base imponible o 1.250 € Donativos regulares sin limitación
Portugal	X	--	Máx. del 25% de la base imponible

Fuente: *The Global Philanthropy Environment Index Report 2018, European Edition*, Lilly Family School of Philanthropy, Universidad de Indiana.

⁶⁵ Se aplica una deducción solo a los donativos a favor de entidades que rehabiliten edificios públicos abandonados con fines sociales.

De acuerdo con algunas encuestas a nivel europeo, los incentivos fiscales influyen positivamente en el aumento de los donativos, pero existen otros factores que podrían tener mayor influencia, como la publicidad en medios sociales o los nuevos medios tecnológicos. En los últimos años, los factores con mayor influencia a la hora de realizar donativos han sido las campañas en las redes sociales, los desarrollos tecnológicos o la crisis de refugiados, por ejemplo. Además, la mejoría en los estándares de las ONG también ha tenido una gran influencia, y España es uno de los países que mejor puntuación obtiene en lo relativo a la protección de datos.

GRÁFICO 57. IMPACTO DE DISTINTOS FACTORES EN EL ÉXITO DE LAS CAMPAÑAS DE CAPTACIÓN DE FONDOS



Fuente: Informe *Fundraising in Europe (2017)*, elaborado por la European Fundraising Association.

Nota: Los países incluidos son Austria, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

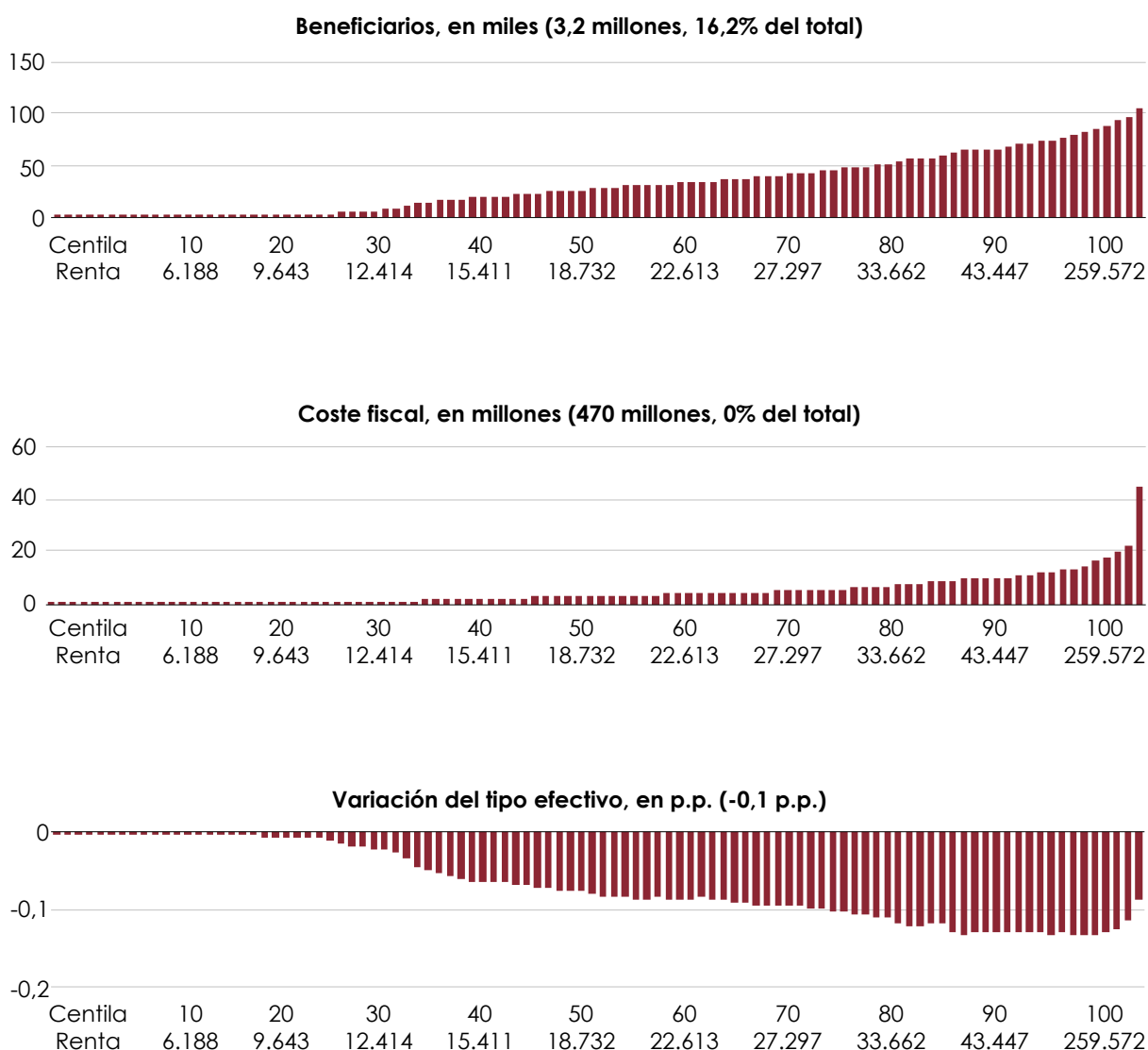
3. Evaluación

La evaluación se lleva a cabo en tres etapas. En la primera, se emplea la información fiscal facilitada por la AEAT para analizar quiénes y en qué medida se benefician de la reducción. En una segunda fase, se analiza si las reformas recientes han tenido efectos tanto sobre la cuantía de las donaciones como sobre la probabilidad de realizarlas. Por último, se analiza si la existencia de un tramo diferenciado en el tipo de la deducción genera desincentivos a la realización de donativos de importes superiores a 150 €.

3.1. Análisis descriptivo

El beneficio supone coste fiscal de 470 € de los que se benefician 3,2 millones de declarantes, que se corresponden a 2,7 millones de hogares. El coste recaudatorio total es equivalente al 0,7% de la recaudación total del IRPF.

GRÁFICO 58. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.
 Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad hace referencia a la edad del principal percceptor de renta.

El beneficio fiscal se concentra entre las rentas altas, tanto por el mayor número de contribuyentes que realizan donaciones como por su importe. También influye el hecho de que, entre las rentas más bajas, hay contribuyentes que, aun realizando donaciones, no se benefician de la deducción por carecer de una cuota íntegra positiva⁶⁶. Por ello, es interesante analizar cómo varía el importe de las donaciones con el nivel de renta, tal y como se hace en el cuadro 34. El coste recaudatorio del beneficio se concentra también entre las rentas altas, con un salto significativo entre el 1% de mayor renta. Tal y como se puede observar en el cuadro siguiente, ese mismo salto es también evidente tanto en el porcentaje de donantes como en la cuantía de la donación media. El efecto de las donaciones es neutral desde el punto de vista de la desigualdad.

CUADRO 34. DONANTES Y DONACIÓN MEDIA POR DECILAS DE RENTA (2015-2017)

Decila	% donantes	Donación media			
		Total declarantes		Donantes	
		Euros	% renta	Euros	% renta
1	2,00	3,9	--	194,7	--
2	2,42	5,4	0,06	224,7	2,54
3	3,29	6,9	0,06	208,8	1,70
4	5,76	12,7	0,08	220,2	1,46
5	8,24	20,4	0,11	247,6	1,36
6	10,10	25,1	0,12	248,7	1,14
7	13,31	34,5	0,13	259,5	0,99
8	17,49	51,6	0,16	295,2	0,93
9	22,91	72,3	0,18	315,7	0,80
10	32,03	198,8	0,24	620,6	0,73

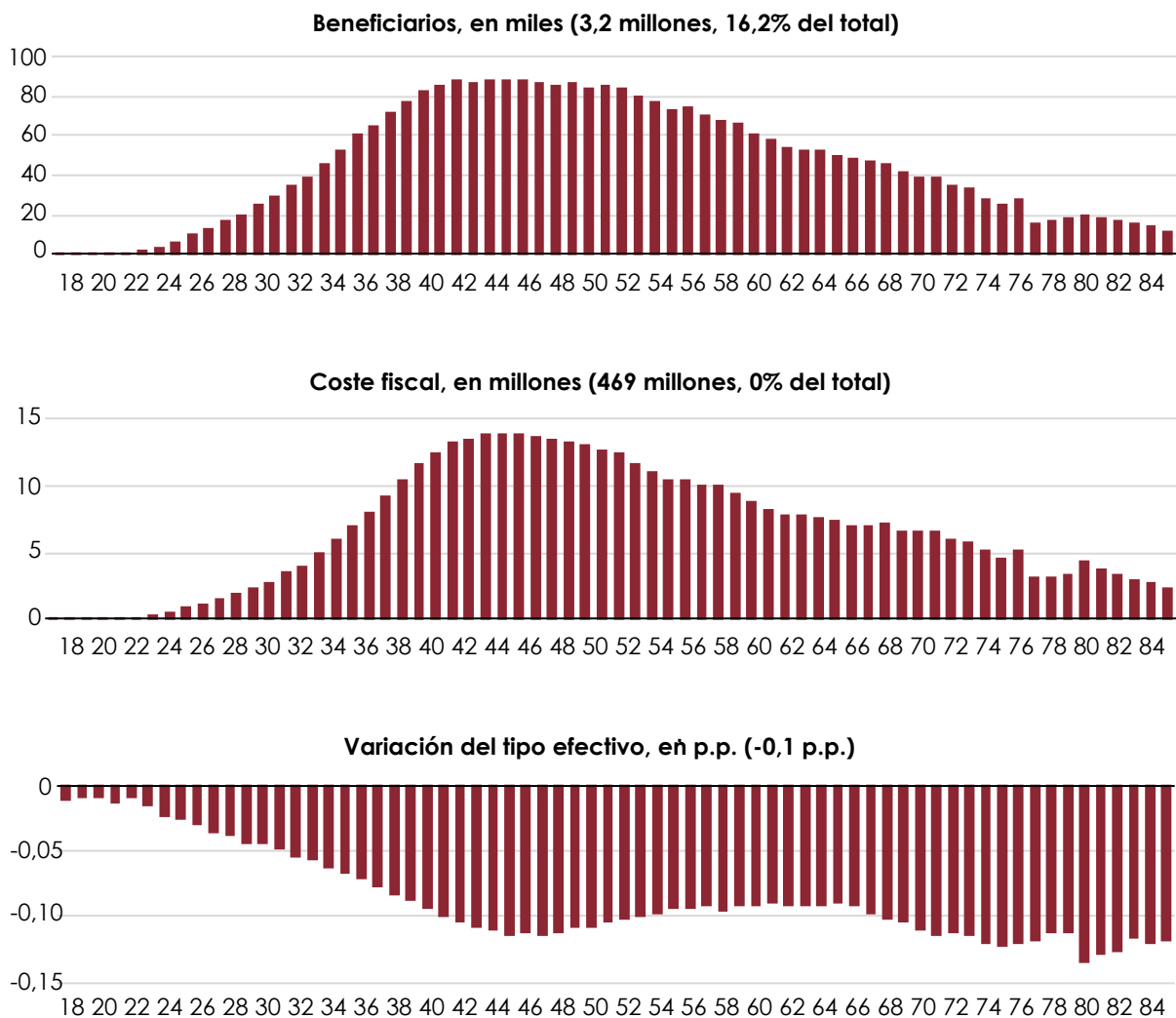
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del panel de declarantes suministrado por la AEAT.

Nota: La donación media como % de renta para los contribuyentes en la primera decila se omite por la existencia de donantes con renta cero o rentas negativas, que distorsionan el valor medio.

El 30% de los beneficiarios tiene entre 40 y 50 años y supone el 31% del coste recaudatorio. Esto se debe a que en esa franja de edad se acumula una mayor renta declarada y, por tanto, las donaciones son más elevadas.

⁶⁶ Este tipo de contribuyentes representan el 5% del total de donantes.

GRÁFICO 59. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. Para las declaraciones conjuntas, la edad hace referencia a la edad del principal perceptor de renta.

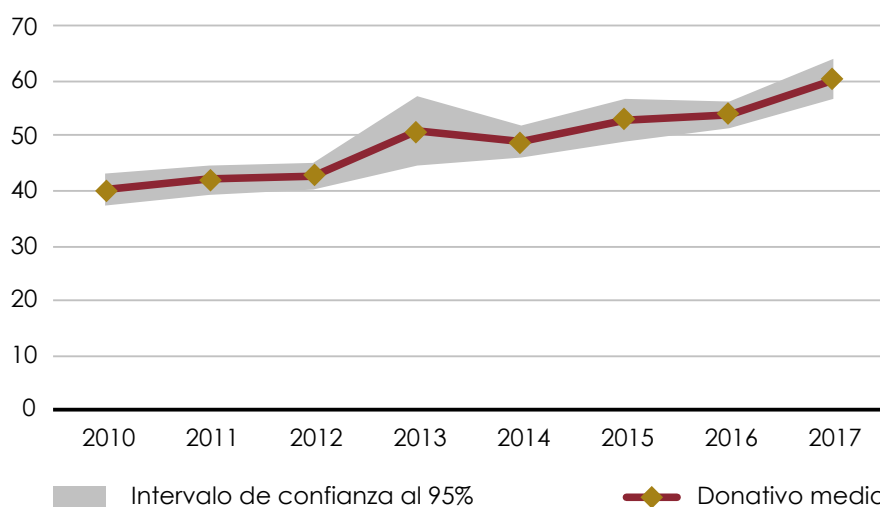
3.2. Estimación de los efectos de las reformas de 2015 y 2016

En los años 2015 y 2016 se llevaron a cabo importantes reformas en la deducción por donativos, la de 2015 la de mayor impacto. En particular, estas reformas elevaron el porcentaje de deducción sobre los donativos aplicados, y establecieron dos tramos para la deducción: un tipo mayor para los primeros 150 € y uno menor para la cantidad que excediese ese importe.

Para analizar si las modificaciones tuvieron efectos significativos se estudia en qué medida se elevó la cuantía de las donaciones como resultado de la modificación normativa. Por ello, se calcula los efectos marginales de cada año sobre el importe de los donativos mediante una regresión lineal de los donativos realizados sobre efectos fijos de comunidades autónomas, edad, renta y años. De esta forma, se puede analizar si, una vez se aísla de dichos elementos los donativos en 2015 y/o 2016 fueron significativamente mayores que en años anteriores.

Tal y como puede observarse en el gráfico 60, no se observan efectos de las reformas recientes sobre la cuantía de los donativos. El importe medio de los donativos es creciente, pero no presenta saltos en los años de 2016 ni 2017, por lo que se infiere que no existe un efecto diferencial de las reformas sobre la cuantía de los donativos realizados. Tampoco se observan esos efectos si se excluyen del análisis a aquellos que no realizan donativos por lo que la falta de efectos no se debe a la entrada de pequeños donantes.

GRÁFICO 60. IMPORTE MEDIO DE LOS DONATIVOS POR AÑOS (2010-2017) EN EUROS

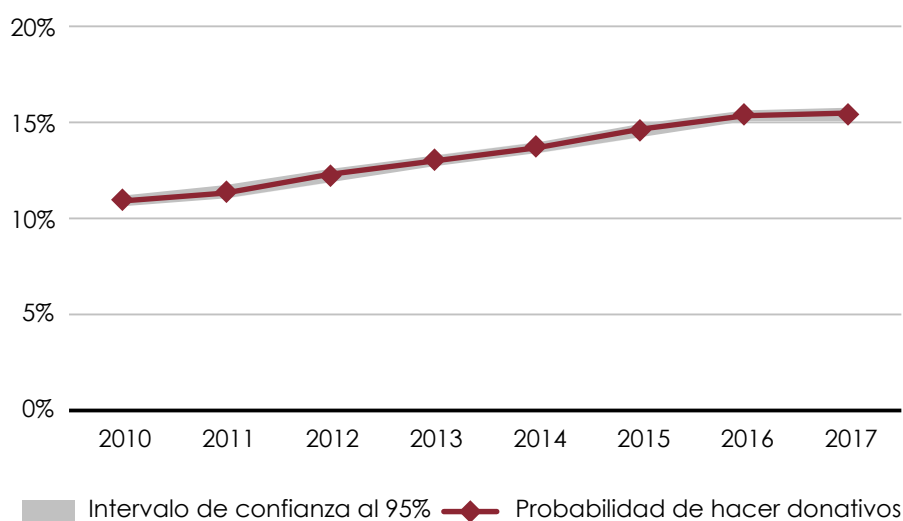


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la AEAT.

Nota: Los valores presentados en el gráfico son los efectos marginales de cada año obtenidos de una regresión lineal del importe de los donativos sobre efectos fijos de CCAA, edad, año y renta. El área sombreada representa el intervalo de confianza al 95%.

De manera complementaria se analiza si ha habido cambios significativos en la probabilidad de realizar donativos, pero tampoco se observan efectos. El gráfico 61 presenta los efectos marginales de cada año sobre la probabilidad de realizar donaciones, estimados mediante un modelo *probit*. Tal y como puede verse, y al igual que con la cuantía de los donativos, se observa una tendencia creciente en la probabilidad antes y después de las reformas, por lo que se infiere que dichas reformas no han tenido efectos sobre la probabilidad de que un contribuyente realice donativos.

GRÁFICO 61. PROBABILIDAD CONDICIONADA DE REALIZAR DONATIVOS POR AÑOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la AEAT.

Nota: Los valores presentados en el gráfico son los efectos marginales de cada año obtenidos de una regresión *probit* de una variable dicotómica que toma valor 1 si el individuo realiza donativos, sobre efectos fijos de CCAA, edad, año y renta. El área sombreada representa el intervalo de confianza al 95%.

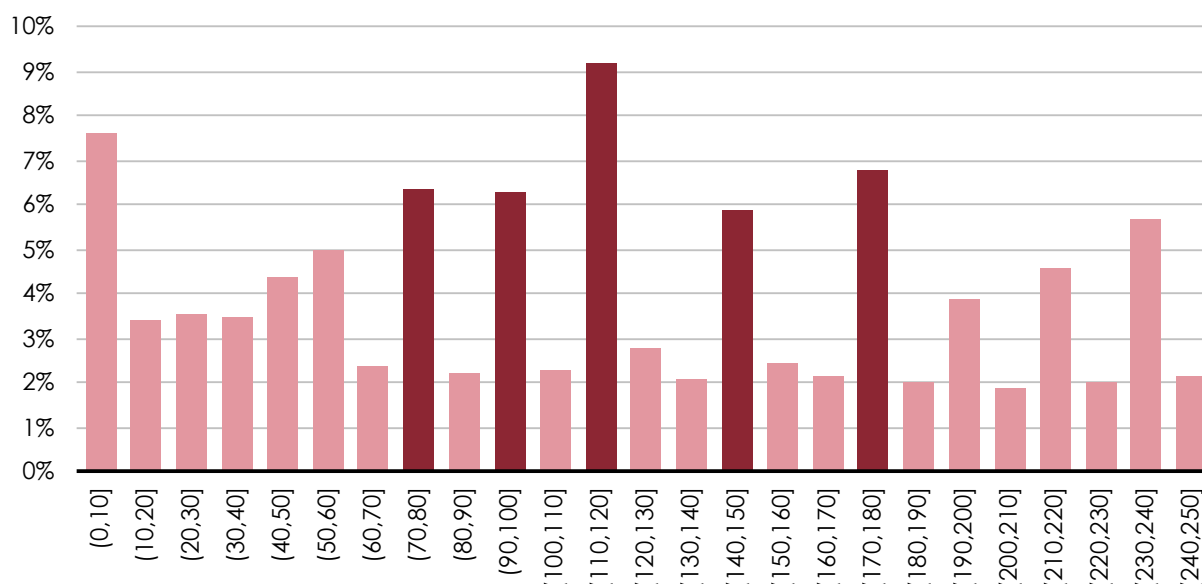
3.3. Efectos de los tipos diferenciados de deducción

De acuerdo con la legislación vigente desde 2016, los donativos generan una deducción del 75% del importe donado hasta los 150 € y del 30% para la cuantía que exceda dicha cantidad. Esto se traduce en una diferencia en el precio implícito de los donativos según su cuantía. Por ejemplo, un donativo de 100 € anuales supone un coste neto de 25 € para el contribuyente (siendo los 75 € restantes financiados por el Estado a través de la deducción). Por el contrario, una deducción de 200 € supondría un coste neto de 72,5 €. Es decir, duplicar la deducción supone un incremento en el coste de casi el 200%. Existen numerosos ejemplos en la literatura económica que muestran cómo este tipo de discontinuidades pueden generar distorsiones en las decisiones de los agentes, y en este caso, en la cuantía donada.

Para estudiar la existencia o no de distorsiones, se analiza la distribución de donaciones en 2017, el último año con datos disponibles. Si los tipos diferenciados generan una distorsión, se debería observar una mayor cantidad de contribuyentes en valores inferiores pero cercanos a 150 € que en valores también cercanos pero superiores a dicha cantidad. El gráfico 62 representa el porcentaje de donativos en 2017 por intervalos de 10 euros. Dado que el foco del análisis está en el número de donativos que se sitúan en el entorno de 150 €, se excluyen los superiores a 250 € (48% del total).

No se observa una clara distorsión del cambio en el tipo de la deducción a partir de los 150 €. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, la acumulación existe, pero no solo para donativos de 150 € sino también para otras cantidades (80 €, 100 €, 120 € y 180 €). La existencia de otros puntos de acumulación sugiere que el tipo diferenciado de la deducción no genera una distorsión, sino que dichas acumulaciones son consecuencia de donativos de cantidades redondas. Por ejemplo, se observa una acumulación muy significativa para los donativos de 120 € anuales, que podrían corresponder a donativos de 10 € mensuales.

GRÁFICO 62. DISTRIBUCIÓN DE IMPORTES DE LOS DONATIVOS CON DERECHO AL 75% DE DEDUCCIÓN HASTA LOS 150 € Y DEL 30% PARA EL RESTO (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la AEAT.

4. Conclusiones

- El beneficio fiscal por donativos **consiste**, para el caso más general, **en una deducción en la cuota del 75% de la donación para los 150 primeros euros y del 30% para el resto.**
- Los **donativos de particulares en España** en porcentaje del PIB **se sitúan muy por debajo de países de la eurozona. Los beneficios fiscales son instrumentos muy generalizados en los países de la eurozona**, aunque difieren en las causas y en la generosidad.
- En beneficio supone un **coste fiscal de 470 M€** y se concentra en la parte alta de la distribución, tanto por el mayor número de participantes como por el importe de las donaciones. **Su efecto es neutral desde el punto de vista de la desigualdad.**
- **La evaluación analiza si el beneficio fiscal fomenta las donaciones a entidades sin fines lucrativos que desarrollan actividades de interés general** facilitando la cofinanciación público-privada y permitiendo la participación de los declarantes en la elección de las entidades.
- La **evaluación muestra un resultado NO CONCLUYENTE**, ya que 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 DE CARÁCTER SOCIAL (MATERNIDAD, FAMILIA NUMEROSA Y POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CARGO)

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

El IRPF establece deducciones sociales que minoran en una determinada cantidad la cuota diferencial, incluso cuando es cero, también conocidas como impuestos negativos. Las circunstancias por las que el contribuyente puede aplicarse este tipo de deducciones son la maternidad, la familia numerosa o la discapacidad de personas su a cargo. Los artículos 81 y 81 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio establecen deducciones sobre la cuota diferencial, tanto si es positiva como negativa, para los contribuyentes que cumplan con los requisitos establecidos. Una peculiaridad de estas deducciones consiste en que se permite su cobro anticipado de forma mensual a lo largo del año, con la excepción indicada en el cuadro 35.

CUADRO 35. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LAS DEDUCCIONES SOCIALES EN EL IRPF

Requisitos	Modalidad	Cuantía máxima deducible ⁽¹⁾
Deducción por maternidad		
Mujeres con hijos de edad < 3 años ⁽²⁾ por lo que se pueda aplicar el mínimo por descendientes y que trabajen y coticen a la Seguridad Social o a una mutualidad	Por cada hijo	1.200 € anuales
	Por gastos de guardería	1.000 € anuales adicionales por hijo (sin cobro anticipado)
Deducción por familia numerosa y personas con discapacidad a cargo		
Contribuyentes que coticen a la Seguridad Social o a una mutualidad, perceptores de una prestación por desempleo, pensionistas y profesionales que perciban prestaciones análogas de mutualidades alternativas a la Seguridad Social	Por cada descendiente con discapacidad a cargo con derecho a aplicar el mínimo por descendiente	1.200 € anuales
	Por cada ascendiente con discapacidad a cargo con derecho a aplicar el mínimo por ascendiente	
	Por el cónyuge con discapacidad con rentas no >8.000 € anuales	
Contribuyentes que coticen a la Seguridad Social o a una mutualidad, perceptores de una prestación por desempleo, pensionistas y profesionales que perciban prestaciones análogas de mutualidades alternativas a la Seguridad Social	Por ser ascendiente separado o sin vínculo matrimonial con dos hijos sin derecho a anualidades por alimentos	1.200 € anuales
	Por ser ascendiente o hermano huérfano que forme parte de una familia numerosa	Categoría general: 1.200 € anuales Categoría especial: 2.400 € anuales 600 € anuales adicionales por cada hijo que exceda del mínimo para ser familia numerosa de categoría general o especial
(1) En cualquier caso, el importe de la deducción no puede superar la cuantía de las cotizaciones y cuotas a la Seguridad Social y a mutualidades devengadas en el periodo impositivo.		

El objetivo principal de estas deducciones es el de reducir la tributación de los contribuyentes con mayores cargas familiares, además de fomentar la natalidad y la participación laboral al estar condicionadas a cotizar a la Seguridad Social⁶⁷.

⁶⁷ En el caso de la deducción por maternidad, el beneficio también tiene por objetivo el de facilitar el acceso del menor al primer ciclo de la educación infantil.

Este tipo de beneficios se vincula a la Política: 23 Servicios sociales y promoción social y concretamente al Programa: 231G Atención a la infancia y a la familia.

1.2. Evolución normativa

La deducción sobre la maternidad se creó en 2003 y la deducción por familia numerosa o por personas con discapacidad a cargo en 2015. Desde su origen hasta 2018 no se registran cambios en la estructura de estos beneficios, ampliando sus importes desde dicho año en las tres modalidades. En el caso de la maternidad, se añaden en 2018 los gastos por guardería. En el caso de las personas con discapacidad a cargo, se incluyen los cónyuges discapacitados con rentas inferiores a 8.000 euros anuales. Finalmente, en el caso de familia numerosa, se incrementa la cuantía por cada hijo adicional al mínimo exigido para obtener las deducciones anteriormente existentes.

CUADRO 36. CAMBIOS NORMATIVOS EN LAS DEDUCCIONES SOCIALES EN EL IRPF

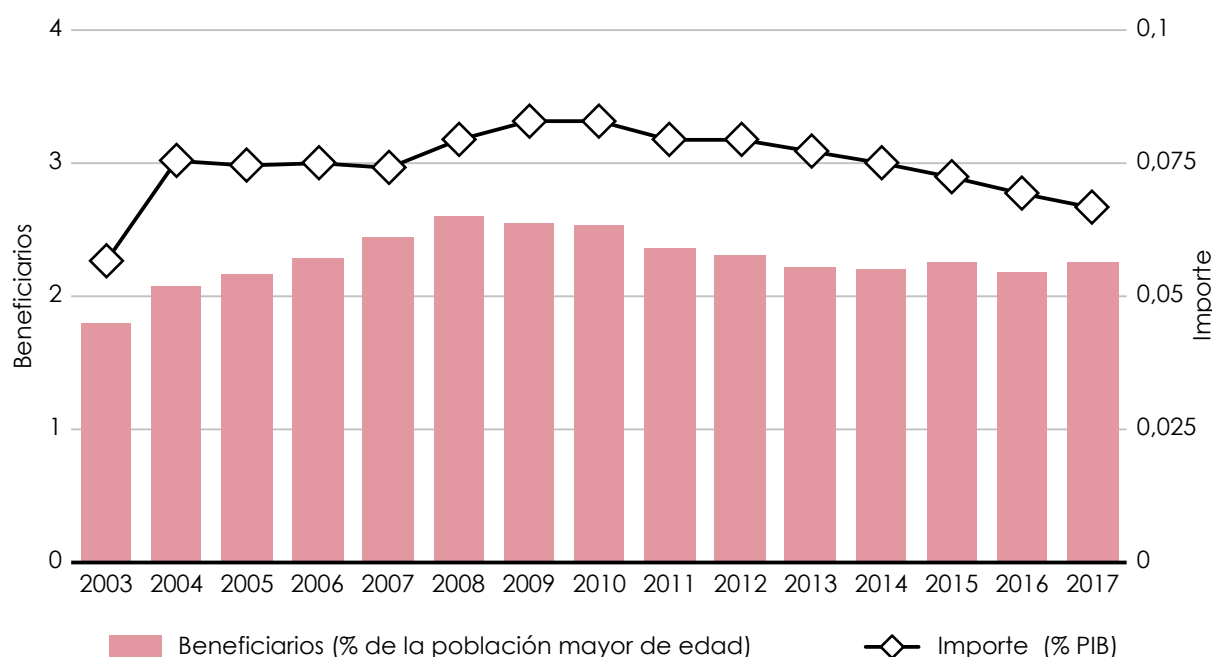
Año	Concepto	Coficiente
Deducción por maternidad		
Origen 2003	Tenencia de hijos < 3 años	1.200 € anuales
2018	Se incluyen los gastos de guardería	1.000 € anuales adicionales
Deducción por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo		
Origen 2015	Descendientes con discapacidad a cargo Ascendientes con discapacidad a cargo Familia monoparental con dos hijos sin derecho a anualidades por alimentos	1.200 € anuales
	Familia numerosa	Categoría general: 1.200 € anuales Categoría especial: 2.400 € anuales

	Se incluyen los cónyuges con discapacidad	1.200 € anuales
2018	Familia numerosa	Incremento de las cuantías en 600 € por cada hijo que supere el número mínimo exigido para obtener la calificación de familia numerosa ya sea de categoría general o especial

1.3. Cuantificación

Para 2017, último año disponible, la deducción por maternidad supuso un coste fiscal de 750 millones de euros repartido entre 864 mil contribuyentes. La evolución tanto del número de beneficiarios como del importe real de la deducción por maternidad está ligada a la evolución del empleo femenino y de la tasa de natalidad. Este beneficio presenta dos etapas diferenciadas, hasta 2008, y vinculado al ciclo expansivo, el número de beneficiarias crece. Sin embargo, desde 2009 se produce un cambio de tendencia como consecuencia de la crisis económica y la fuerte caída del empleo. A pesar de que el empleo femenino comenzó a recuperarse en 2014, el importe de la deducción continuó disminuyendo debido al continuado ritmo descendente del número de nacimientos.

GRÁFICO 63. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD EN EL IRPF



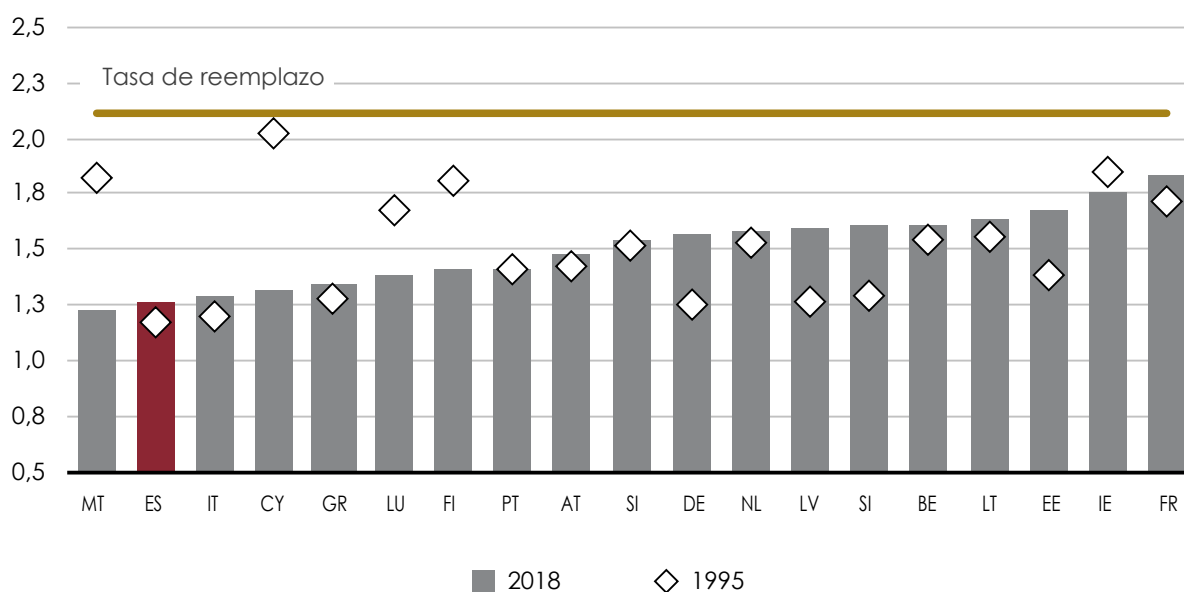
Respecto a familia numerosa y discapacidad, tan solo disponemos de dos años de datos (2016 y 2017) desde su creación en 2015 por lo que no se puede realizar una descripción detallada sobre su evolución temporal. Para 2017, último año disponible, 988.000 contribuyentes se beneficiaron de la deducción por familia numerosa o por personas con discapacidad a cargo, por un importe total de 1.027 millones de euros. El 32% de estos contribuyentes se beneficiaron de la deducción por personas con discapacidad a cargo, con un importe total de 346 millones, de los que 306 corresponden a contribuyentes con descendientes con discapacidad. De los 681 millones restantes, 671 corresponden a familias numerosas y tan solo 10 millones corresponden a familias monoparentales.

2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

España es uno de los países con menor tasa de natalidad, aunque todos los países de la zona euro tienen una natalidad por debajo del índice de reemplazo (2,1 hijos por mujer)⁶⁸. El gráfico 64 muestra la tasa total de natalidad que mide el número esperado de hijos por mujer a lo largo de su vida. Esta tasa en España es de tan solo 1,26 hijos por mujer, únicamente por delante de Malta.

GRÁFICO 64. TASA TOTAL DE NATALIDAD (1995 Y 2018)



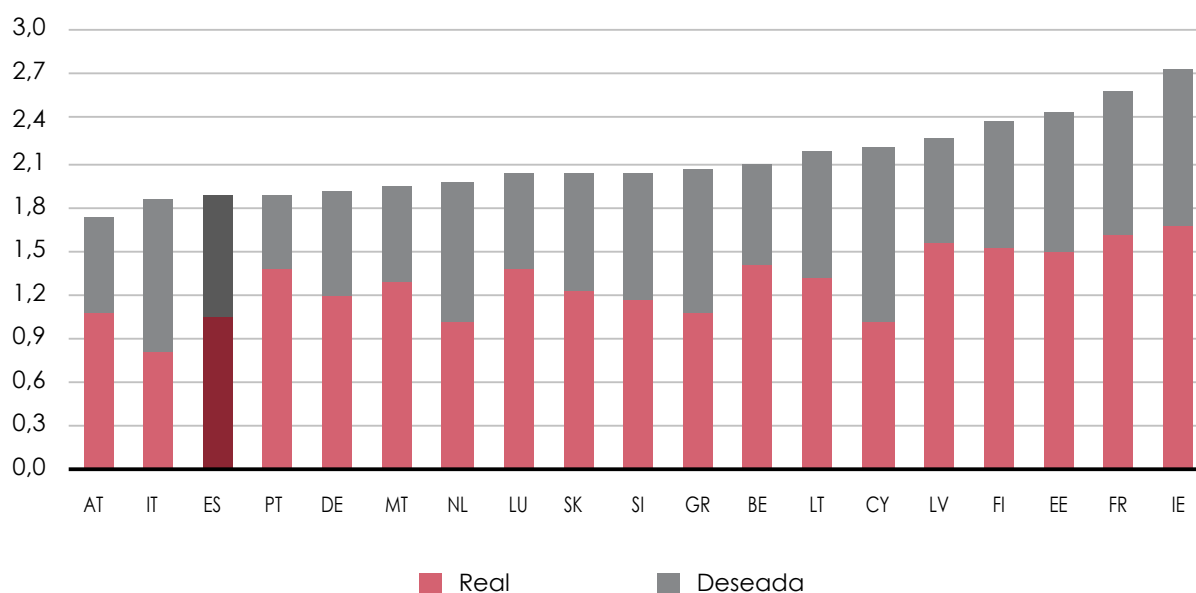
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Family Database* de la OCDE.

Nota: La tasa de natalidad es el número estimado de hijos por mujer a lo largo de su vida fértil.

⁶⁸ La tasa de reemplazo es el número estimado de hijos por mujer necesarios para mantener constante el tamaño de la población.

La tasa de natalidad es inferior a la deseada, aunque esta es también baja. El gráfico 65 muestra el número efectivo y deseado de hijos por mujer. En el caso de España, el número efectivo de hijos es inferior al deseado en 0,83 hijos, igual que el promedio de la zona euro. Las posibles dificultades a las que pueden enfrentarse las mujeres a la hora de tener hijos afectan tanto al número efectivo de hijos como al número deseado. Estas dificultades, por lo tanto, pueden explicar, al menos parcialmente, la baja natalidad real y deseada de las mujeres en España.

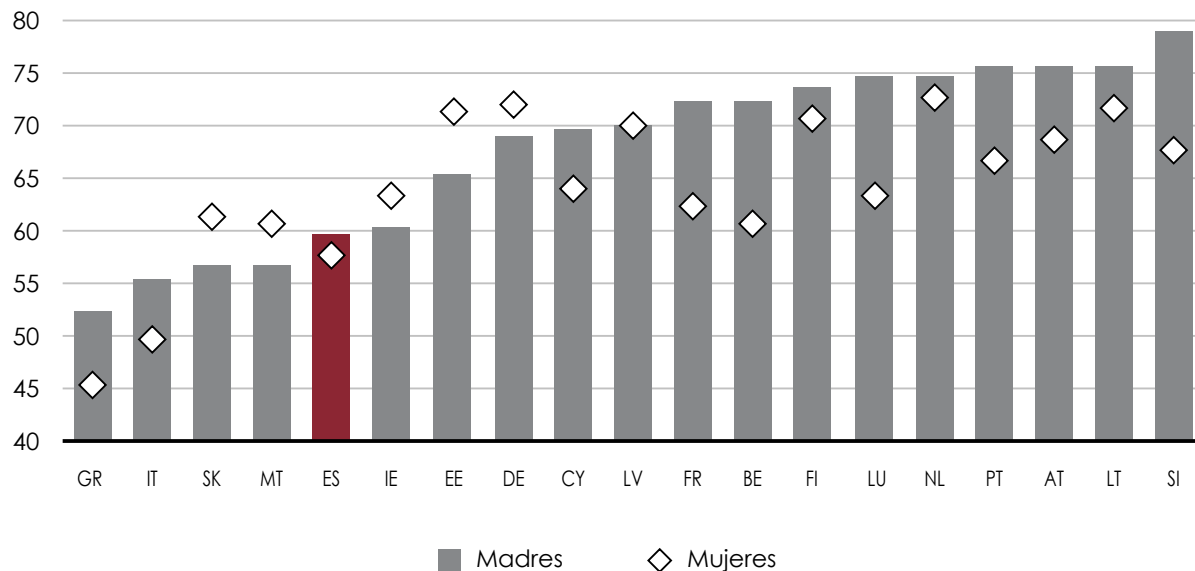
GRÁFICO 65. TASA DE NATALIDAD DESEADA Y REAL (2011)
(NÚMERO DE HIJOS POR MUJER)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Family Database* de la OCDE.
Nota: Los datos corresponden a la población de mujeres entre 14 y 65 años.

Las madres españolas son de las que menor participación laboral muestran de la zona euro. Entre las posibles dificultades a la hora de tener hijos, la posibilidad de conciliar la vida familiar y laboral cobra un especial interés. En España, el porcentaje de madres que trabajan es sensiblemente inferior al de la mayoría de los países de la zona euro. Esta diferencia se explica en parte, por la situación estructural de la mujer en el mercado laboral que, aún sin hijos, muestra una diferencia significativa respecto del resto de países analizados.

GRÁFICO 66. TASA DE EMPLEO DE LAS MUJERES CON HIJOS (2018) (%)

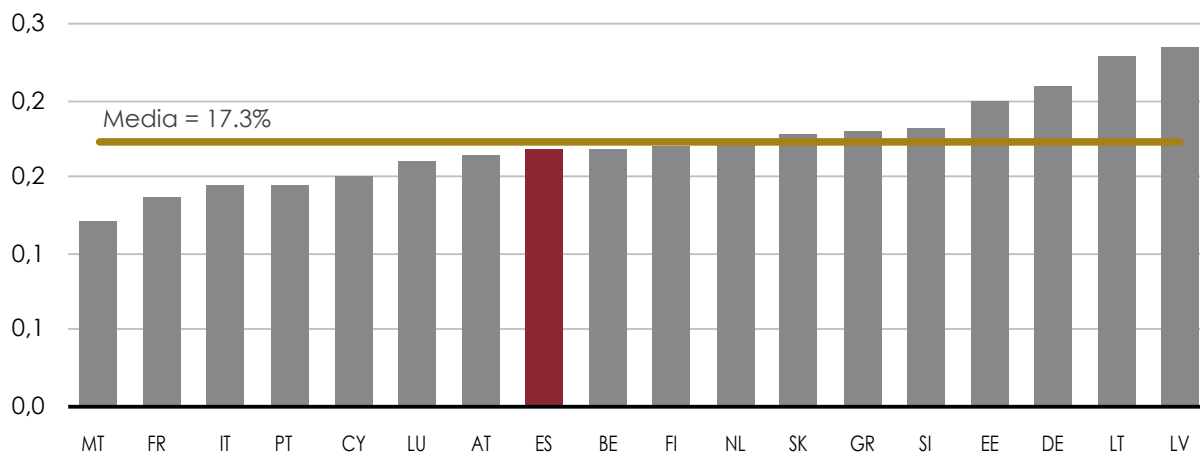


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Family Database* de la OCDE.

Nota: Los datos corresponden a la población de mujeres entre 14 y 65 años. Las madres son aquellas con hijos de entre 0 y 14 años.

El porcentaje de la población con algún grado de discapacidad en España es similar a la media de la zona euro. Un 16,7% de la población española mayor de 15 años tiene algún tipo de discapacidad, mientras que en la media de la zona euro esta cifra se eleva al 17,3% de la población.

GRÁFICO 67. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ALGÚN GRADO DE DISCAPACIDAD (2011)

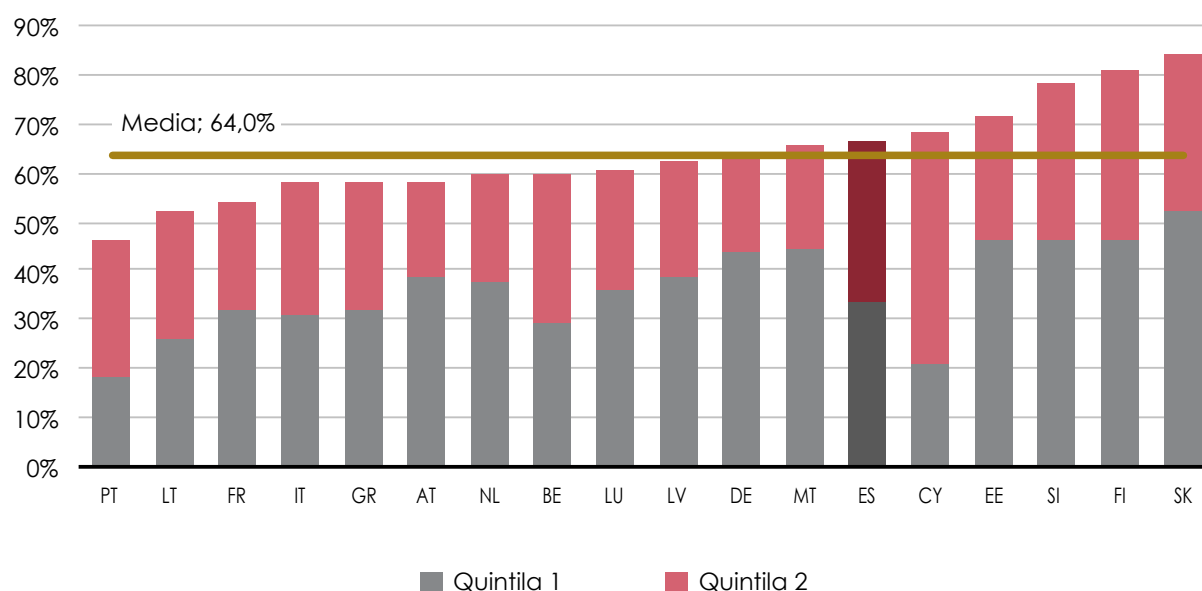


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Nota: La media se toma sobre los países representados. No existen datos para Irlanda.

Las personas con discapacidad suelen vivir en hogares con bajos ingresos, un patrón que se repite en España. Aproximadamente dos tercios de las personas con discapacidad en los países de la zona euro viven en hogares que están dentro del 40% con menores rentas. En España, un 32% de las personas con algún grado de discapacidad viven en hogares entre el 20% más pobre, una cifra algo inferior a la media de la zona euro (36%).

GRÁFICO 68. PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE VIVEN EN HOGARES POBRES (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

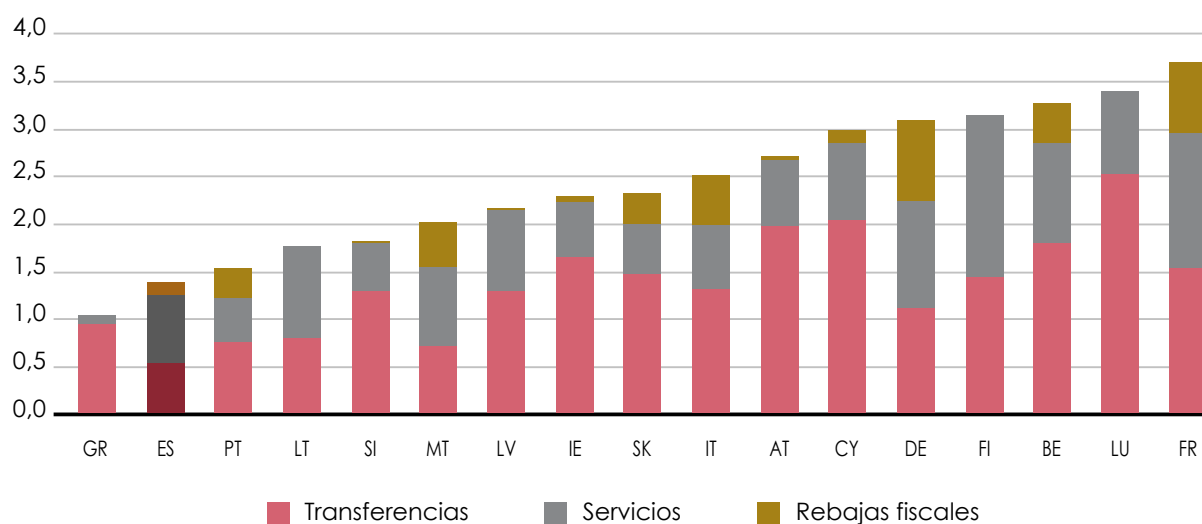
Nota: La media se toma sobre los países representados. No existen datos para Irlanda.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

La mayor parte de los países incluidos en la comparativa reconocen una deducción por hijo menor de 18 años. Además, en muchos casos también se contemplan como gastos deducibles aquellos destinados al cuidado de los hijos como los servicios de cuidados, educación o de formación. Según los países, las deducciones pueden variar según el número de hijos y de sus edades. En Alemania y Francia se incluye a los mayores de 18 años y menores de 25 años mientras sean estudiantes a tiempo completo, mientras que en Italia se limita la deducción a las familias numerosas (4 hijos).

Pese a ser comunes, la importancia cuantitativa de las ayudas a las familias varía, así como su instrumentación, significativamente entre países. El gráfico 69 muestra el gasto público en ayudas a familias con hijos como porcentaje del PIB en 2015 desagregando beneficios fiscales, transferencias y servicios (que incluye cheques guardería, becas comedor, libros de texto...). Se observa cómo España es, junto con Grecia y Portugal, el país que menos recursos destina a ayudar a las familias con hijos, con aproximadamente un 1,2% del PIB, muy lejos del 3,5% que se destina en Francia o Luxemburgo.

GRÁFICO 69. GASTO PÚBLICO EN AYUDAS A FAMILIAS CON HIJOS COMO % DEL PIB, 2015



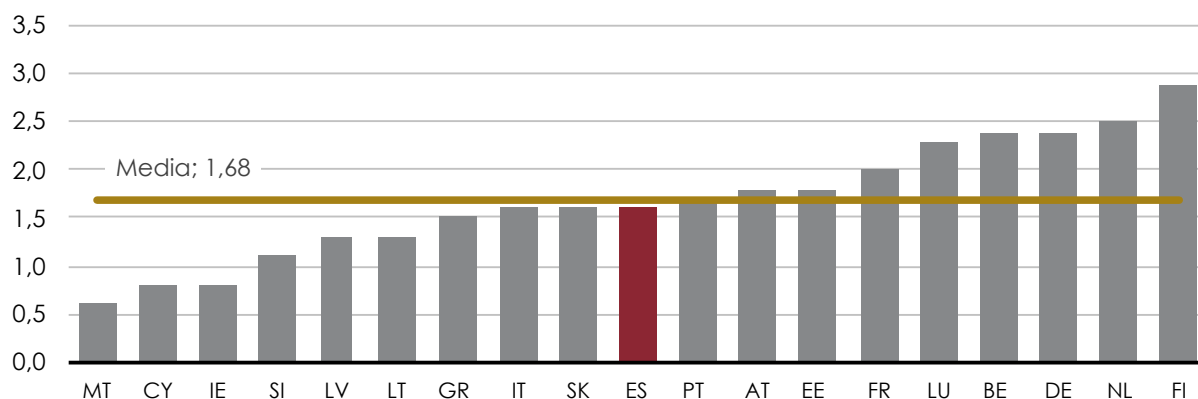
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Family Database* de la OCDE.

Nota: Los datos corresponden a la población de mujeres entre 14 y 65 años con hijos de entre 0 y 14 años.

En cuanto a la discapacidad, España mantiene unos niveles de gasto público⁶⁹ del 1,7% del PIB, similares a la media de la zona euro. Otros países, como Finlandia o Países Bajos, tienen unos niveles de gasto muy superiores, por encima del 2% del PIB, aunque tienen niveles similares a los de España en términos de personas con algún grado de discapacidad.

⁶⁹ No se encuentra disponible la información relativa al beneficio fiscal.

GRÁFICO 70. GASTO PÚBLICO EN APOYO A LA DISCAPACIDAD, COMO % PIB (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Family Database* de la OCDE.

Nota: Los datos corresponden a la población de mujeres entre 14 y 65 con hijos de entre 0 y 14 años.

3. Evaluación

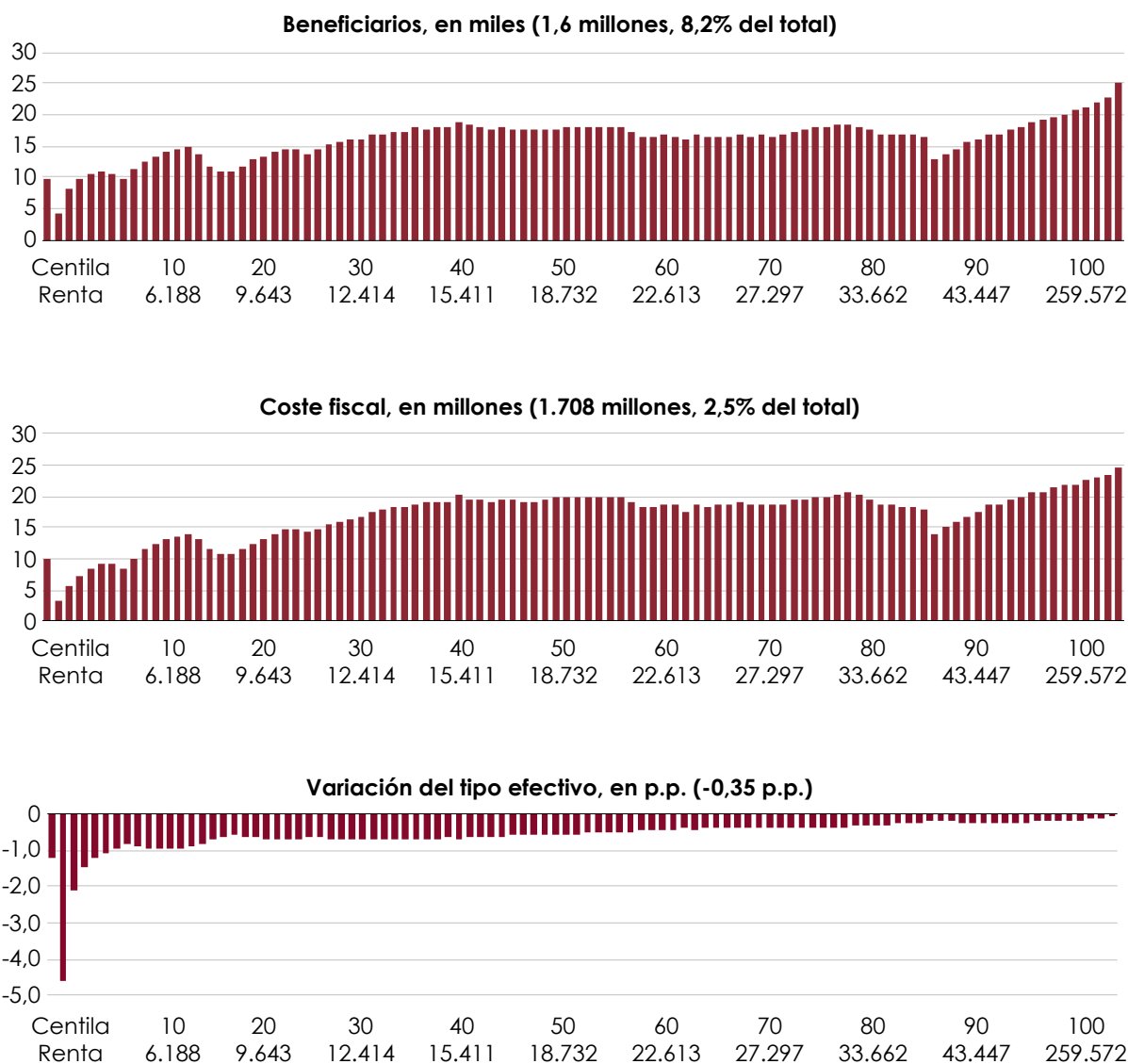
La evaluación se lleva a cabo en dos etapas. En la primera, se emplea la información fiscal facilitada por la AEAT para elaborar un análisis descriptivo de quiénes y en qué medida se benefician de la reducción. En una segunda etapa, se analiza, según la literatura económica, si las ayudas a madres trabajadoras han tenido un efecto positivo sobre la natalidad y la oferta laboral⁷⁰.

3.1. Análisis descriptivo

Las deducciones sociales suponen, en su conjunto, un coste recaudatorio de 1.708 millones de euros, de los que se benefician 1,6 millones de declarantes, que se corresponden con 1,5 millones de hogares. De los 1.708 M€, casi el 44% corresponde a la deducción por maternidad, cuyo coste recaudatorio asciende a los 745 M€, un 36% a la deducción por familia numerosa (621 M€) y el restante 20% a la deducción por personas con discapacidad a cargo (338 M€).

⁷⁰ En esta segunda etapa no se evalúa la deducción por discapacidad al no disponer de información para medir sus efectos sobre la conciliación laboral.

GRÁFICO 71. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR CENTILAS DE RENTA BRUTA

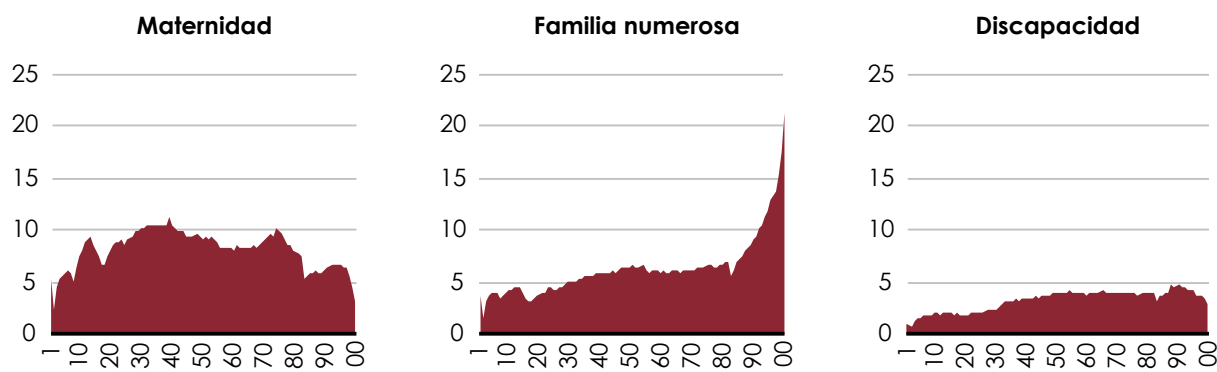


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad hace referencia a la edad del principal receptor de renta.

Los beneficiarios de estas deducciones, así como su coste recaudatorio, se reparten de manera homogénea por toda la distribución de renta, si bien la de familia numerosa lo hace más entre las rentas altas. Tal y como puede verse en el gráfico 72, tanto la deducción por maternidad como la de personas con discapacidad a cargo están distribuidas de manera homogénea, mientras que la deducción por familia numerosa se concentra en mayor medida entre los contribuyentes de rentas altas.

GRÁFICO 72. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR CENTILAS DE RENTA (EN MILES)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

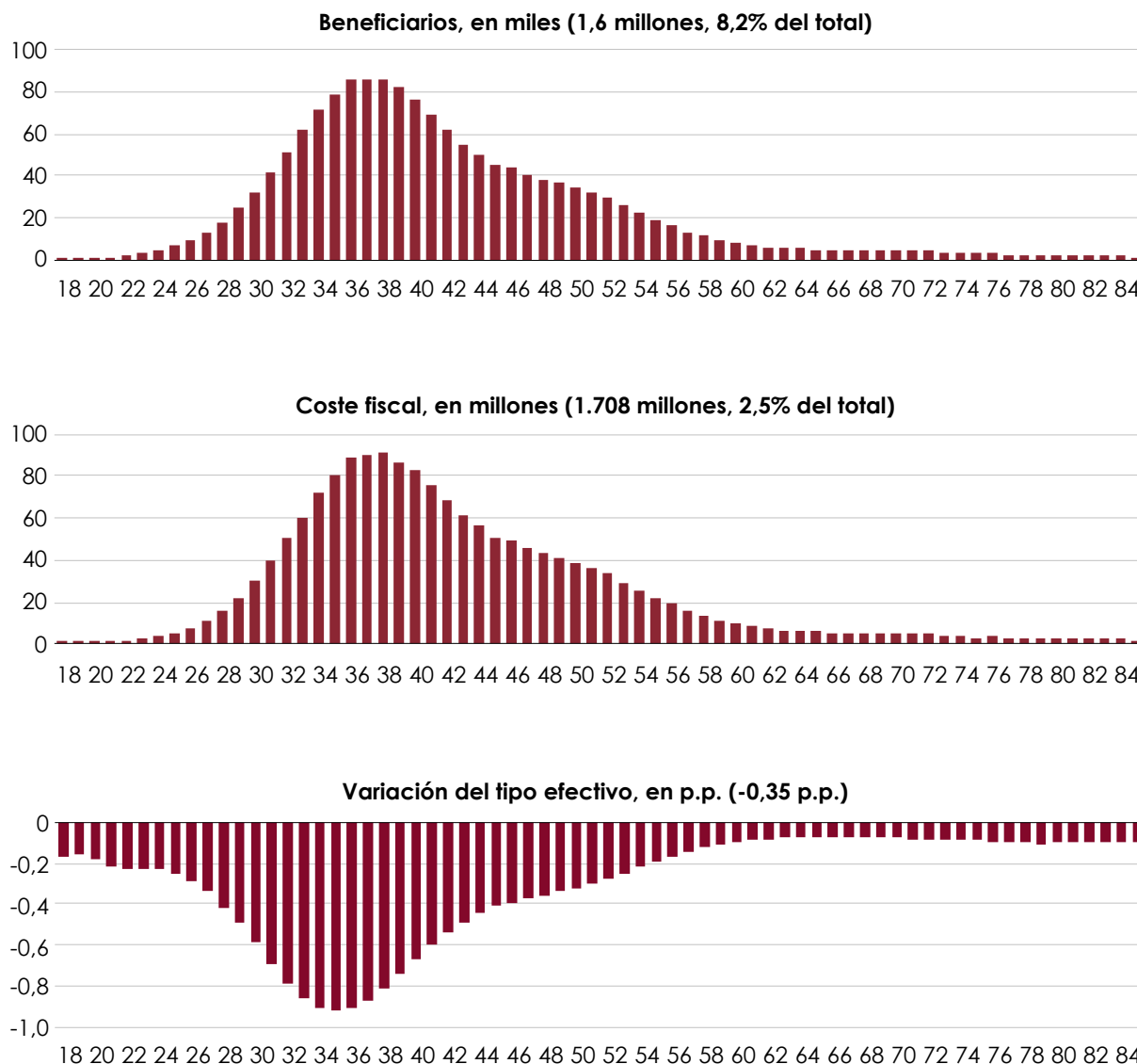
Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad hace referencia a la edad del principal perceptor de renta.

La caída del tipo efectivo como consecuencia de las deducciones sociales es más pronunciada entre los contribuyentes de rentas bajas. Esto se debe, en parte, a que estas deducciones se disfrutaban independientemente del resultado de la declaración y por tanto constituyen un importe relativo mayor entre las rentas bajas. Como resultado, el índice de Gini se reduce en 0,22 p.p., y la deducción por maternidad es la más progresiva⁷¹.

Como era de esperar, la mayor parte de los beneficiarios y coste recaudatorio se debe a los contribuyentes jóvenes, de entre 30 y 40 años. Los beneficiarios en esta franja de edad suponen un 43% del total de beneficiarios, y un 45% del coste recaudatorio total. Esta concentración es aún más evidente para la deducción por maternidad, en la que el 75% de los beneficiarios se sitúan entre los 30 y 40 años. Estos contribuyentes suelen tener rentas más bajas que los de mayor edad, lo que contribuye también a la progresividad de la deducción.

⁷¹ La deducción por maternidad supone una caída del índice de Gini de 0,14%, mientras que las deducciones por familia numerosa y por personas con discapacidad a cargo suponen caídas del Gini de 0,05 y 0,03% respectivamente.

GRÁFICO 73. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

Nota: Se excluye a los no declarantes, la unidad de análisis es la declaración. La edad hace referencia a la edad del principal perceptor de renta.

3.2. Efectos sobre natalidad y oferta laboral de las madres de la reforma de 2003

En el año 2003 se produce en España una reforma fiscal por la que se introduce la deducción por maternidad y se incrementa el mínimo personal y familiar para las familias con hijos. El efecto de esta reforma⁷² se analiza en un trabajo de las pro-

⁷² Los efectos estimados son los efectos conjuntos de los dos elementos de la reforma: la deducción por maternidad y el incremento en el mínimo personal y familiar. Dado que estos dos cambios se llevan a cabo al mismo tiempo, no es posible diferenciar empíricamente los efectos de cada uno de ellos.

fesoras Ghazala Azmat y Libertad González, titulado *Targeting Fertility and Female Participation Through the Income Tax*⁷³, empleando datos trimestrales de la Encuesta de Población Activa. Dado que no se dispone de información suficiente para su evaluación y lo ajustado de ese artículo al objeto de nuestro análisis, se usa como base fundamental de nuestras conclusiones.

En el estudio, se encuentra un efecto positivo y significativo, aunque pequeño, del incentivo fiscal sobre la natalidad. En particular, y estimando un modelo econométrico de cambio de tendencia, se encuentra un incremento de la tasa de natalidad de 3 hijos por cada mil mujeres, lo que supone un incremento del 5,5% respecto a la media del periodo analizado. Al analizar diferentes submuestras, se observa que este efecto viene fundamentalmente explicado por las mujeres sin hijos, y no resulta significativo para las mujeres que ya tenían hijos. También se observa que el efecto es significativamente superior entre las mujeres con bajo nivel educativo.

CUADRO 37. EFECTOS SOBRE LA NATALIDAD

Submuestra	Coefficiente	Desv. típica	Efecto total
Todas las mujeres	0,0036	(0,0011)***	5,5%
Educación primaria	0,0034	(0,0021)*	8,8 %
Educación secundaria	0,0031	(0,0015)**	4,3%
Educación universitaria	0,0052	(0,0032)*	5,7%
Menores de 31 años	0,0091	(0,0037)**	6,6%
Mayores de 31 años	0,0025	(0,0011)**	5,3%
Mujeres sin hijos previos	0,0091	(0,0031)***	7,0%
Mujeres con 1 hijo previo	0,0009	(0,0021)	1,1%
Mujeres con 2 o más hijos previos	0,0015	(0,0010)	7,6%

*** p<0.01; ** p<0.05; * p<0,10

Fuente: Azmat y González (2010).

Nota: El efecto total se mide como la ratio entre el coeficiente estimado y la tasa de natalidad media de la población sobre la que se estima el modelo. La regresión incluye controles para los efectos de la reforma de 1993 por la que se incrementó el mínimo personal y familiar para las familias con hijos.

En el citado trabajo también se analiza el efecto del incentivo fiscal sobre la oferta laboral de las madres encontrándose también un efecto positivo, aunque pequeño,

73 Dada que el objetivo del citado estudio se centra específicamente en analizar la eficacia del beneficio fiscal para España tomamos este trabajo como referencia principal para nuestra evaluación.

sobre la tasa de empleo de las madres con hijos menores de tres años. En concreto, y mediante un modelo econométrico *diff-in-diff*⁷⁴, se estima que la reforma de 2003 generó un incremento en la proporción de madres con hijos menores de tres años que trabajan del 1,9%. Este efecto es significativamente mayor para las madres con bajo nivel educativo (cuya tasa de empleo se incrementó en un 7,3%) y las mujeres jóvenes (cuya tasa de empleo se incrementó en un 4,8%).

CUADRO 38. EFECTOS SOBRE LA TASA DE EMPLEO

Submuestra	Coefficiente	Desv. típica	Efecto total
Todas las mujeres	0,0088	(0, 0038)**	1,9%
Educación primaria	0,0219	(0, 0096)**	7,3%
Educación secundaria	0,0088	(0, 0051)*	1,9%
Educación universitaria	0,0058	(0, 0075)	0,7%
Menores de 31 años	0,0221	(0, 0070)***	4,8%
Mayores de 31 años	0,0115	(0, 0047)**	1,8%
Madres con 1 hijo	-0,0028	(0, 0060)	-0,6%
Madres con 2 hijos	0,0077	(0, 0060)	1,8%
Madres con 3 hijos	0,0063	(0, 0126)	1,8%
Madres con 4 hijos	0,0093	(0, 0302)	3,6%

*** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.10.

Fuente: Azmat y González (2010).

Nota: el efecto total se mide como la ratio entre el coeficiente estimado y la tasa de empleo media de la población sobre la que se estima el modelo.

Pese a que no es posible separar los efectos de la deducción por maternidad y del incremento en el mínimo personal y familiar, los resultados sugieren un efecto significativo de la deducción que proviene fundamentalmente de los efectos de la deducción. Por un lado, los efectos de la reforma de 2003 sobre la tasa de natalidad son significativamente mayores para las mujeres con un bajo nivel educativo que suelen tener ingresos bajos. El mínimo personal y familiar, al tratarse de una reducción, tiene un efecto menor sobre estas mujeres, mientras que la deducción, por el contrario, es independiente del nivel de ingresos. Por ello, es razonable pensar que la mayor parte del ahorro fiscal derivado de tener un hijo para madres con rentas bajas se deba a la deducción por maternidad. En cualquier caso, al tener ambos componentes de la re-

74 Se define como grupo de control a todas las mujeres casadas, mientras que el grupo de tratamiento es el de las madres casadas con hijos menores de tres años.

forma el mismo efecto práctico (rebaja de la carga impositiva), se puede concluir, de manera más general, que los incentivos fiscales a la maternidad muestran un efecto positivo. Por otro lado, y respecto a los efectos sobre la oferta laboral, las autoras del estudio analizan el efecto de la reforma sobre la tasa de empleo descontando el efecto estimado que el incremento en el mínimo personal y familiar pueda tener. Este ejercicio muestra cómo la deducción por sí misma puede haber generado un incremento en la tasa de empleo de las madres del 5%, lo que supone 3 p.p. por encima del efecto estimado para la reforma en su conjunto⁷⁵.

4. Conclusiones

- Las deducciones sociales son deducciones reembolsables, con independencia del importe de la cuota líquida (también conocidas como **impuestos negativos**) del entorno de 1.200 € aplicables a madres con hijos menores de 3 años, familias numerosas y contribuyentes con personas con discapacidad a cargo.
- **La mayor parte de países** disponen de un beneficio fiscal de estas características, si bien la mayoría del gasto público con este objetivo **lo articulan a través de transferencias sociales directas**.
- Las deducciones sociales suponen un **coste fiscal de 1.708 millones** de euros (44% por la deducción por maternidad, 36% por la deducción por familiar numerosa, y 20% por la deducción por personas con discapacidad a cargo) y, al configurarse como un impuesto negativo, **tienen una naturaleza progresiva que reduce la desigualdad**.
- **El objetivo de las deducciones que se evalúa es en qué medida fomentan la natalidad y la participación laboral de las madres, así como la disminución de la carga fiscal de los hogares con algún familiar con discapacidad**.
- **La evaluación concluye que SÍ consiguen fomentar la natalidad y la participación laboral de las mujeres con hijos menores de tres años, aunque su efecto es reducido**.

75 Desde un punto de vista teórico, el incremento en el mínimo personal y familiar debería generar una caída en la oferta laboral de las madres. Esto se debe a que la madre puede optar por no trabajar y, haciendo la declaración conjunta, disfrutar del incremento. Por ello, si el efecto estimado (que sería el efecto neto) resulta positivo es porque el efecto marginal de la deducción es, como mínimo, del mismo importe, y es superior si finalmente el mínimo personal y familiar tuviese un efecto negativo sobre la oferta de trabajo de las madres. Este último caso es el que se desprende del ejercicio llevado a cabo por las autoras del estudio.

Beneficios fiscales del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA)

Introducción

El Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) es un impuesto indirecto armonizado que se aplica a las entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones de los bienes y prestaciones de servicios. El impuesto está regulado por la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido y por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, reformada para adaptarse a la Directiva. El IVA es un impuesto indirecto, real y objetivo que grava las distintas fases por las que atraviesan los bienes desde su producción al consumo, tomando como base el aumento de valor producido en cada fase. La estructura de tipos impositivos del IVA viene regulada por la normativa comunitaria, que permite un tipo general no inferior al 15% y hasta dos reducidos no inferiores al 5%, aparte de las excepciones y exenciones. Esto se ha traducido en España en un tipo general del 21% y dos tipos reducidos del 4% y el 10%, así como varios sectores económicos exentos⁷⁶.

Los impuestos especiales, por su parte, se configuran como impuestos sobre consumos específicos. El consumo de algunos bienes genera unos costes sociales no recogidos en los precios (por ejemplo, sanitarios, como el tabaco, o medioambientales, como los carburantes), por lo que los IIEE tiene por finalidad la de sufragar dichos costes. Los IIEE se integran, por tanto, dentro del ámbito de las políticas sanitarias, energéticas o medioambientales.

76 En España se ha permitido mantener un tipo reducido por debajo del 5% (conocido como tipo superreducido) según el artículo 114.1 de la Directiva del IVA que autoriza a mantener el nivel impositivo previo a aquellos bienes y servicios que antes de la entrada en vigor de la normativa estuvieran gravados a tipos inferiores al mínimo permitido del 5%.

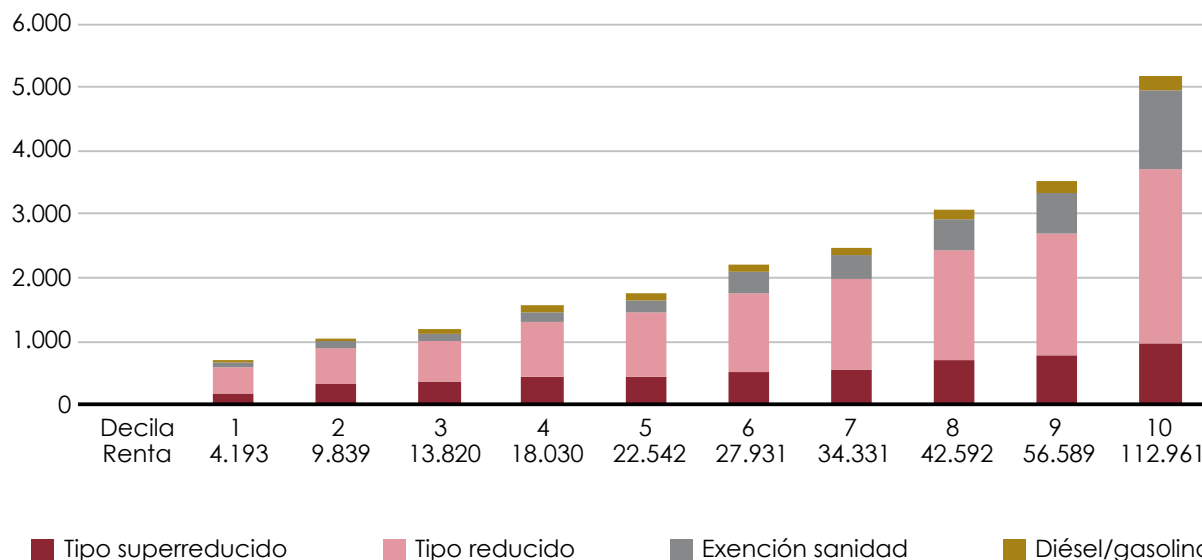
Los beneficios fiscales del IVA tienen por finalidad facilitar el acceso a bienes de primera necesidad o de interés estratégico. Así, los tipos reducidos tienen por objetivo reducir el coste, y de ese modo facilitar su acceso a toda la población, de determinados bienes y servicios de primera necesidad y de carácter social, cultural o estratégico y de esta forma reducir la regresividad del impuesto. Con el mismo objetivo, la exención de servicios financieros, sanidad y educación persigue facilitar el acceso generalizado de la población a dichos servicios.

CUADRO 39. OBJETIVOS DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IVA E IIEE

Beneficio fiscal	Política de gasto	Objetivo
Tipos reducidos: 4% y 10%	41, 43, 44, 45, 26, 23, 33, 31	Facilitar el acceso a bienes/ servicios de primera necesidad o interés estratégico
Exención: sanidad y educación	23	Facilitar el acceso a educación y sanidad, y descongestionar el sistema público
Exención de servicios financieros	--	Reducir el coste de financiación de hogares y empresas, y lograr la armonización con la UE
Tipos reducidos de hidrocarburos	--	Reducir el coste del transporte y mitigar sus efectos medioambientales

Una gran parte del coste de los beneficios fiscales del IVA y los IIEE se concentra en los hogares de rentas altas dado su mayor nivel de consumo. Por ejemplo, el 20% de hogares con mayor renta se beneficia del 38% del incentivo, mientras que el 20% de hogares con menor renta tan solo se aprovecha del 8% del beneficio fiscal. Este resultado no es sorprendente ya que los beneficios fiscales del IVA no discriminan por renta y, por tanto, se aplican a los hogares con rentas altas en la misma medida que a los de rentas bajas.

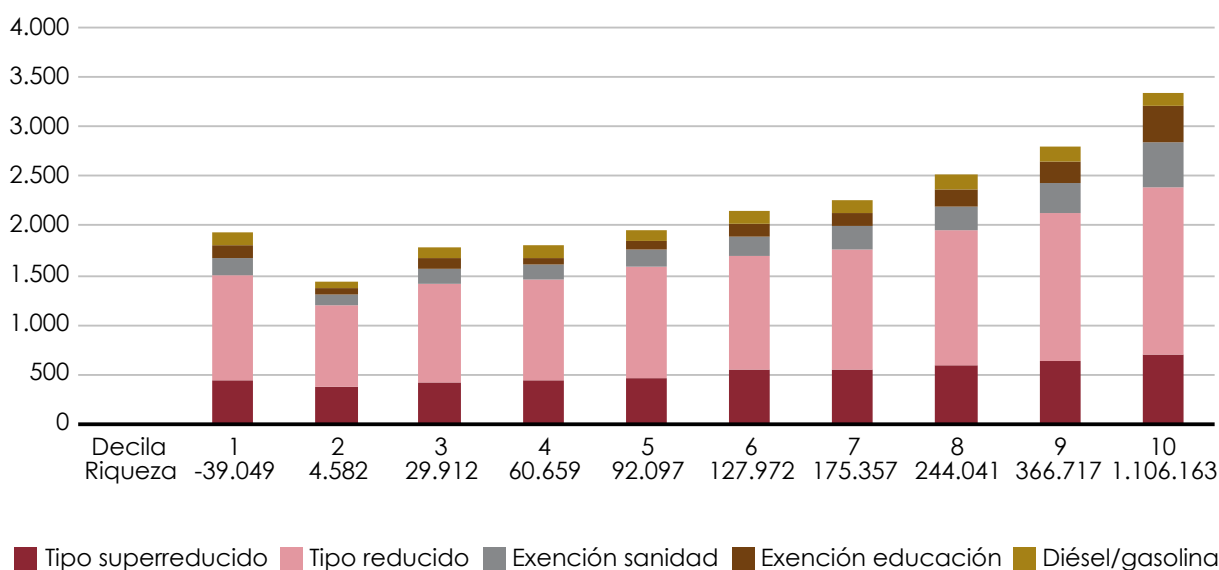
GRÁFICO 74. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IVA E IIEE POR DECILAS DE RENTA BRUTA DEL HOGAR, EN MILLONES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Sin embargo, y tal y como ocurre con los beneficios fiscales del IRPF, la concentración de los beneficios fiscales del IVA y los IIEE es significativamente distinta cuando analizamos por niveles de riqueza neta. Esta diferencia se debe a que la desigualdad de renta en España es sensiblemente superior a la desigualdad de riqueza, principalmente por el alto porcentaje de individuos con vivienda en propiedad.

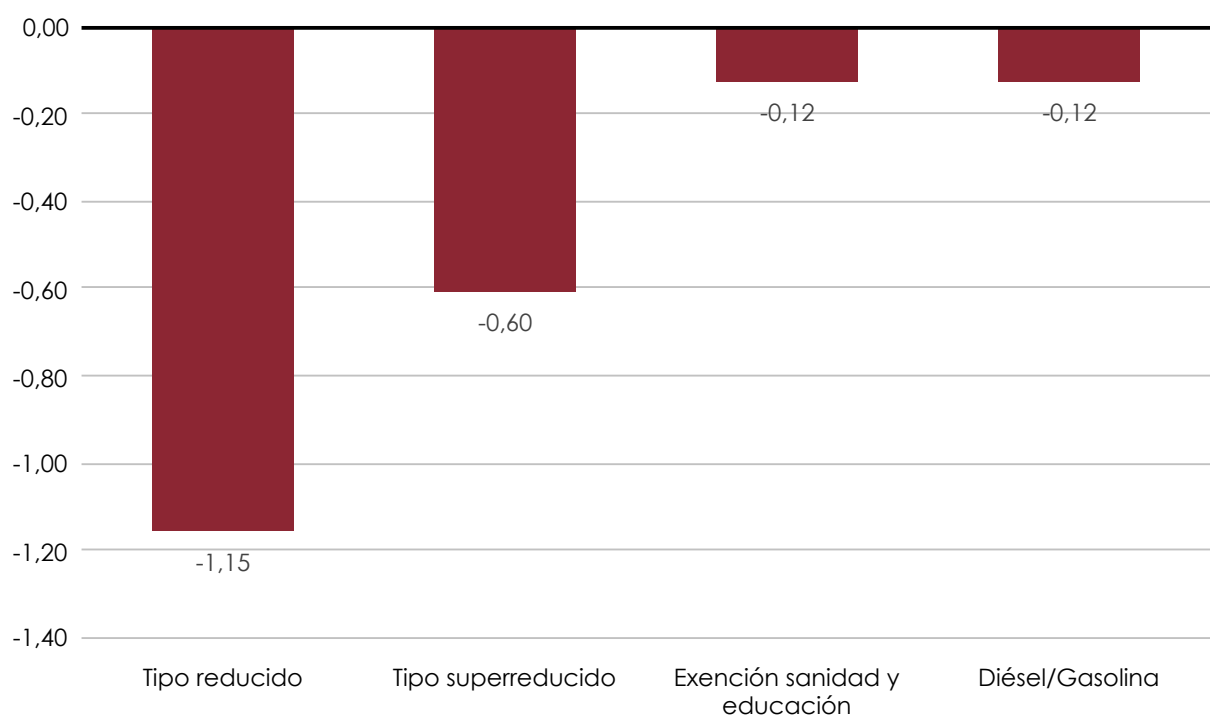
GRÁFICO 75. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IVA E IIEE POR DECILAS DE RIQUEZA NETA DEL HOGAR, EN MILLONES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Finalmente, y desde el punto de vista de la desigualdad, los beneficios fiscales analizados del IVA y los IIEE son progresivos o tienen un efecto neutral. Destacan los tipos reducidos y superreducidos del IVA, aunque, como se desarrollará posteriormente en detalle en el estudio de tipos reducidos de IVA, la progresividad se ve mermada por la incapacidad del discriminar los tipos reducidos según la renta del individuo.

GRÁFICO 76. EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IVA Y LOS IIEE (CAMBIO % EN EL ÍNDICE DE GINI)



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

7

TIPOS REDUCIDOS

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

El beneficio fiscal consiste en la fijación de tipos impositivos reducidos en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que actualmente son del 4% y del 10% en España. Concretamente, el artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido recoge la lista completa, resumida en el cuadro 40. Tal y como se ha adelantado, en la medida que el IVA está armonizado a nivel europeo, los productos y servicios que pueden beneficiarse de los tipos reducidos se encuentran limitados por la Directiva del IVA⁷⁷.

CUADRO 40. BIENES Y SERVICIOS SUJETOS A LOS TIPOS REDUCIDOS EN ESPAÑA

Bienes y servicios sujetos al tipo superreducido del 4%
Alimenticios básicos: pan, harinas, lácteos, huevo, verduras, hortalizas, legumbres, tubérculos y cereales
Libros, periódicos y revistas, incluidos los álbumes, partituras, mapas y cuadernos de dibujo
Medicamentos para uso humano
Vehículos y sillas de ruedas para personas con movilidad reducida y sus reparaciones
Prótesis, órtesis e implantes internos
Viviendas nuevas de protección oficial de régimen especial o de promoción pública o de promoción pública
Viviendas adquiridas para su arrendamiento (socimis)
Determinados servicios de dependencia no exentos

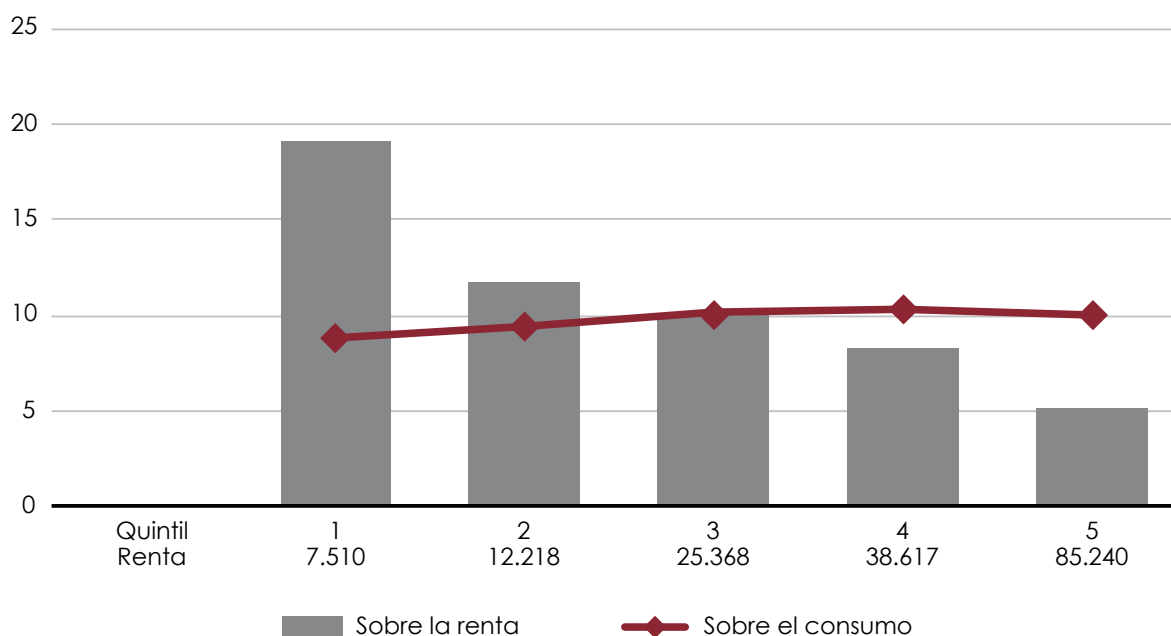
⁷⁷ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006.

Bienes y servicios sujetos al tipo superreducido del 10%

Productos alimenticios distintos de los gravados al 4% y de las bebidas alcohólicas
Servicios de gestión de residuos y mantenimiento, también a explotaciones agrarias
Medicamentos de uso veterinario y para uso humano distintos a los gravados al 4%
Entrada a centros y espectáculos culturales y deportivos de carácter aficionado
Productos de higiene íntima y anticonceptivos no medicinales
Servicios de asistencia social no exentos ni gravados al 4%
Equipos médicos y demás instrumental sanitario
Ejecuciones de obras de renovación y reparación en viviendas
Viviendas nuevas y arrendamientos con opción de compra, salvo las gravadas al 4%
Cesión de derechos de aprovechamiento por turnos de edificios, cuando tengan al menos 10 alojamientos
Flores, plantas vivas ornamentales
Importaciones de objetos de arte, antigüedades y objetos de colección
Servicios de hostelería, acampamento, balneario, restauración, transporte de viajeros

El IVA al gravar el consumo supone una carga fiscal superior, en relación con su renta, para hogares de rentas bajas (con menor capacidad de ahorro) que para los de rentas altas por lo que es un impuesto regresivo. Así lo refleja el gráfico 77 en el que, mediante la fusión, por primera vez en España, de los datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (Instituto Nacional de Estadística) con los datos administrativos fiscales de renta de estos hogares (Agencia Tributaria) se muestran los tipos medios efectivos del IVA sobre la renta y sobre el consumo, por niveles de renta. En cambio, y tal y como muestra el gráfico 77 el impuesto es neutral desde el punto de vista del consumo (todas las decilas pagan en torno al 10% de lo que consumen).

GRÁFICO 77. TIPOS EFECTIVOS DEL IVA SOBRE RENTA Y CONSUMO POR NIVELES DE RENTA (2016)⁷⁸



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

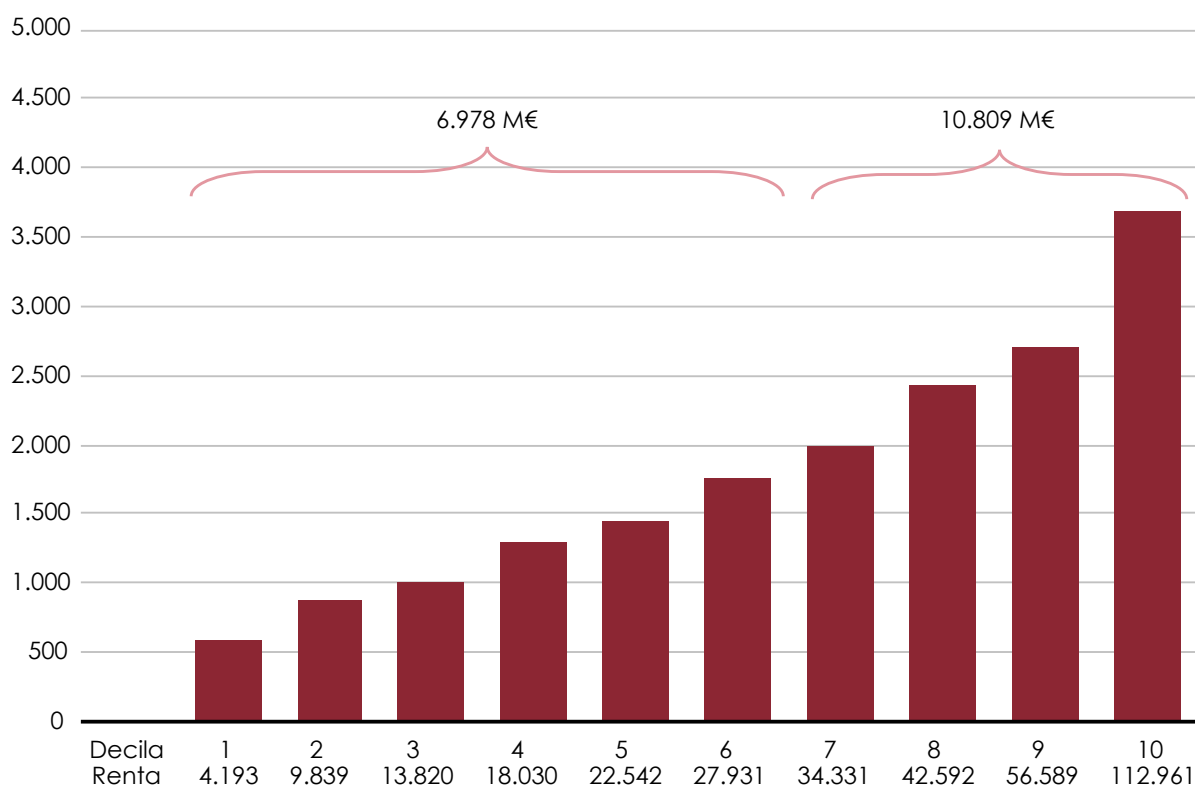
Dada la naturaleza regresiva del impuesto, el objetivo del beneficio fiscal es reducir su regresividad y facilitar el acceso a bienes y servicios de primera necesidad y de carácter social o cultural, así como apoyar a sectores estratégicos como el turismo o la restauración. Este incentivo se aplica para aquellos productos que se consideran esenciales o básicos, tales como la alimentación, la sanidad y la vivienda, junto con el apoyo a sectores económicos que poseen un alto valor estratégico como, por ejemplo, el turismo. Su vinculación con políticas de gasto es muy amplia, y afecta cada producto o servicio a un programa de gasto diferente. Estas políticas de gasto incluyen sanidad, cultura, agricultura, pesca y alimentación, infraestructuras, acceso a la vivienda y servicios sociales, subvenciones al transporte y comercio, turismo y pymes.

En cambio, tal y como se desarrollará más adelante, el beneficio fiscal de tipos reducidos al disminuir el gravamen del consumo beneficia en mayor cuantía a los de más renta, que son los que más consumen. Así lo muestra el gráfico 78, que presenta la distribución del coste recaudatorio del beneficio fiscal de tipos reducidos por niveles de renta. Todas las familias se benefician de los tipos reducidos, pero al consumir más

⁷⁸ Véase también Laborda, Marín y Onrubia (2018) para más detalle de los tipos efectivos sobre el consumo y la renta del IVA y los efectos de los tipos reducidos.

los hogares de rentas altas, el beneficio fiscal se concentra en favor de las rentas altas. En concreto, el beneficio fiscal destina del total de 17.800 M€, 10.800 M€ (el 61%) a las rentas altas y 7.000 M€ (el 39%) a las rentas bajas.

GRÁFICO 78. COSTE RECAUDATORIO DE LOS TIPOS REDUCIDOS POR DECILAS DE RENTA BRUTA, EN MILLONES (TOTAL = 17.787 M€)



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

2.1. Evolución histórica

Los tipos reducidos fueron introducidos desde la propia creación del IVA en el año 1985. En ese momento España adoptó un solo tipo reducido y un tipo superreducido, permitido este último por el artículo 114.1 de la Directiva del IVA que autoriza a mantener el nivel impositivo previo a aquellos bienes y servicios que antes de la entrada en vigor de la normativa estuvieran gravados a tipos inferiores al mínimo permitido del 5%. Desde su creación, los tipos reducidos se han visto modificados en varias ocasiones, cambios que se dividen entre los que afectan a los tipos impositivos y aquellos que afectan al conjunto de bienes y servicios gravados a cada tipo.

Los principales cambios normativos se produjeron en los años 2010 y 2012, ligados al proceso de consolidación fiscal, cuando se incrementaron los tipos reducido y general, y se amplió, además, la brecha entre ambos. En dichos años el tipo reducido pasó del 7% al 8% en 2010, y al 10% en 2012, mientras que el tipo superreducido se mantuvo en el 4%. Simultáneamente, el tipo general experimentó sendos incrementos en 2 y 3 puntos porcentuales, respectivamente, pasando del 16% al 21%. Es importante recalcar que estos cambios en el tipo general afectan también a los beneficios fiscales de tipos reducidos ya que estos se determinan a través de sus diferenciales en cada momento respecto al tipo general.

Los productos sujetos al tipo superreducido han sufrido pocas modificaciones normativas, mientras que los sujetos al tipo reducido sí han sido objeto de mayores cambios. En el caso de los superreducidos, la modificación más relevante es la entrada temporal de la vivienda nueva en el año 2011, y en el de reducidos, algunos productos pasaron al tipo general en 2011, aunque muchos de estos cambios se han ido revirtiendo posteriormente. El cuadro 41 resume estas modificaciones.

CUADRO 41. PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS DESDE EL 2000

TIPO SUPERREDUCIDO		
Año	Entradas	Salidas
2003	Viviendas adquiridas por entidades en régimen especial de arrendamiento en el IS	
2011	Las viviendas nuevas y todo tipo de obras de renovación y reparación de viviendas particulares dejan de estar en el tipo reducido y se pasan al superreducido (hasta 31.12.2012)	
2012		Las entregas de viviendas libre y las obras de reparación excepto albañilería vuelven a gravarse al tipo reducido
2015		Sustancias medicinales, principios activos y productos intermedios utilizados en la obtención de medicamentos de uso humano, formas galénicas, fórmulas magistrales y preparados oficiales
2018	Servicios de teleasistencia, ayuda a domicilio, centro de día y de noche y atención residencial	

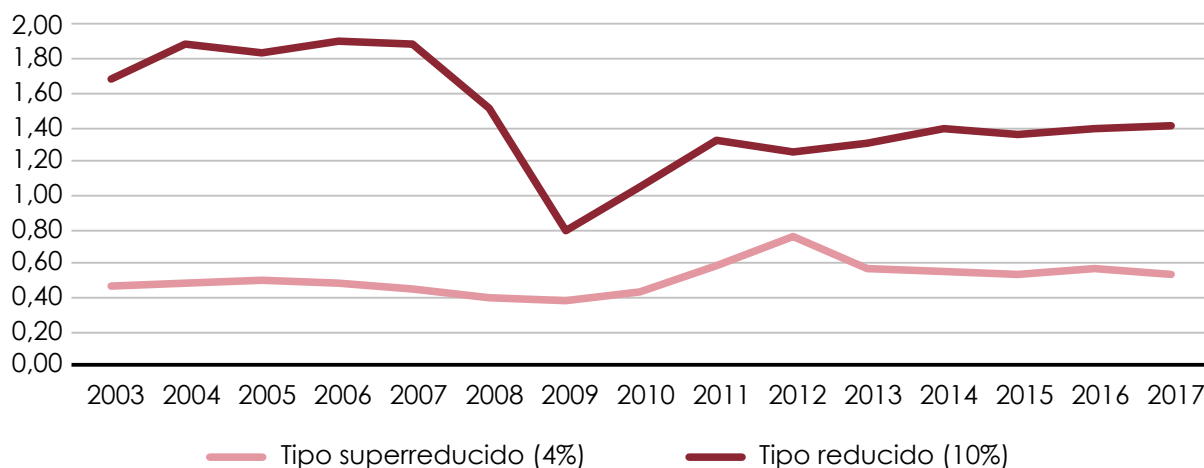
TIPO REDUCIDO		
Año	Entradas	Salidas
2000	Algunas carnes, servicios de cooperativas agrarias, recogida/ tratamiento de residuos, peluquería y algunas obras en viviendas	
2002		Autopistas de peaje, ciclomotores y gas licuado
2003	Productos de higiene femenina	
2010	El tipo reducido se incrementa 1 punto, pasa del 7% al 8%.	
2011		Viviendas nuevas y todo tipo de obras de renovación y reparación de viviendas particulares (pasan al superreducido)
2012	El tipo reducido se incrementa 2 puntos, pasa del 8% al 10%	
2012		Flores, servicios artísticos, espectáculos, servicios mixtos de hostelería, servicios deportivos, bienes y servicios funerarios, sanidad no exenta, peluquería, comunicación digital, material escolar, objetos de arte
2013	Las entregas de viviendas libre y las obras de reparación excepto albañilería vuelven a gravarse al tipo reducido	
2014	Objetos de arte	
2015	Flores y plantas	Equipos médicos, aparatos, productos sanitarios que no van al tipo superreducido, medicamentos de uso animal
2017	Monturas gafas graduadas, servicios mixtos de hostelería, entrada a espectáculos en vivo, corridas de toros	
2018	Cine	
2019	Servicios artísticos y técnicos de obras teatrales y musicales	

1.3. Cuantificación

Desde un punto de vista cuantitativo, los tipos reducidos del IVA suponen el beneficio fiscal más cuantioso de todos los existentes. De acuerdo con la *Memoria de beneficios fiscales*⁷⁹, los tipos reducidos suponen una pérdida de recaudación de en torno a 2 puntos del PIB (año 2017), prácticamente la tercera parte de la recaudación del conjunto del IVA, que asciende a un 5,8% del PIB. El gráfico 79 muestra la evolución histórica de los beneficios fiscales del tipo reducido y el superreducido como porcentaje del PIB.

⁷⁹ La *Memoria de beneficios fiscales* cuantifica los beneficios que corresponden a la Administración central, sin tener en cuenta a las comunidades autónomas de régimen común.

GRÁFICO 79. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE TIPO SUPERREDUCIDO Y REDUCIDO DEL IVA (% PIB)



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

Los acusados descensos observados en 2008 y 2009 se debieron al deterioro de la economía provocado por la crisis financiera. Esta crisis se tradujo en contracciones del consumo final privado, con tasas del -2,9% y -5,6% en 2008 y 2009, respectivamente, junto con desplomes de las adquisiciones de viviendas nuevas por los hogares, con tasas del -21,2% y -36,7% en esos años. Esto afectó en mayor medida a los tipos reducidos ya que los superreducidos se centran en alimentación básica. Durante ese periodo, también descendió por las mismas causas la recaudación total del IVA.

El incremento, a partir del 2010, de la importancia del beneficio fiscal se explica principalmente por los cambios normativos introducidos durante la etapa de consolidación, junto con la mejoría cíclica que tuvo lugar a partir de 2012. En 2010 y 2012, se introdujeron modificaciones normativas que supusieron un incremento del beneficio fiscal, al ampliarse la brecha entre el tipo general y los tipos reducidos y superreducidos, que pasa de 9 y 12 puntos respectivamente en 2009 a 11 y 17 puntos a partir de 2012. A pesar de esta mayor brecha, el beneficio fiscal del tipo reducido no ha recuperado los niveles precrisis debido al menor volumen de adquisiciones de vivienda. Por el contrario, la importancia cuantitativa del tipo superreducido ha vuelto a su nivel previo a la crisis, después de un acenso transitorio en 2012, debido a la aplicación temporal del tipo superreducido a las adquisiciones de viviendas nuevas. Dada la reducida magnitud de los cambios normativos entre 2012 y 2017, el peso de los beneficios fiscales sobre el PIB se ha estabilizado.

2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

España, al igual que la mayoría de los países de la zona euro, ha optado por establecer tres tipos diferentes de gravamen. La principal diferencia es que España tiene un tipo superreducido, pero solo uno reducido, mientras que la mayoría de los países han optado por fijar dos tipos reducidos (tipos no inferiores al 5%), tal y como marca la Directiva.

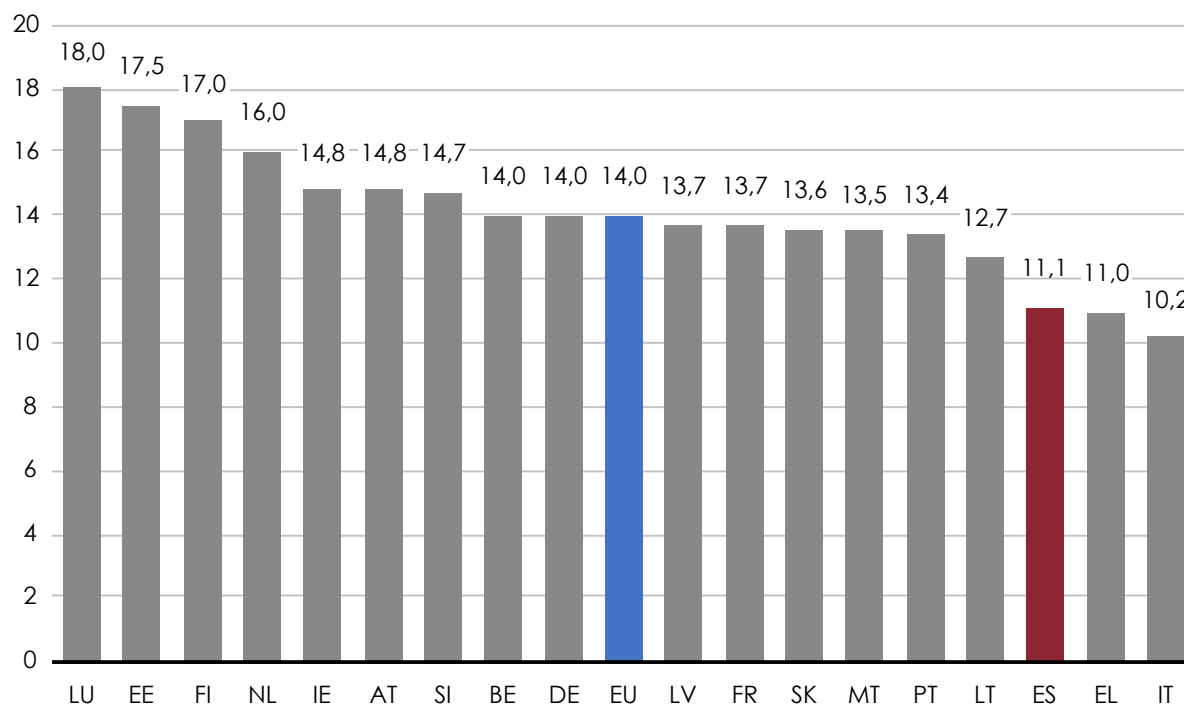
CUADRO 42. TIPOS IMPOSITIVOS DEL IVA EN EUROZONA

Países con dos tipos			Países con tres o más tipos			
País	Reducidos	General	País	Superreducido	Reducidos	General
Eslovenia	9,6	22	Grecia			24
Letonia	12	21	Finlandia			24
Países Bajos	9	21	Irlanda	4,8	9 13,5	23
Estonia	9	20	Portugal		6 13	23
Eslovaquia	10	20	Italia	4	5 10	22
Alemania	7	19	Bélgica		6 12	21
			España	4	10	21
			Lituania		5 9	21
			Francia	2,1	5,5 9	20
			Austria		10 13	20
			Chipre		5 9	19
			Malta		5 7	18
			Luxemburgo	3	8	17

Fuente: TAXUD.

Pese a tener una estructura de tipos similar a la de países de nuestro entorno, la recaudación de IVA en España y los tipos implícitos del impuesto se sitúan alejados de la media de la eurozona. En particular, el tipo implícito (definido como la recaudación total por IVA entre consumo total de los hogares) está en el entorno del 11%, casi 3 puntos por debajo de la media de la eurozona.

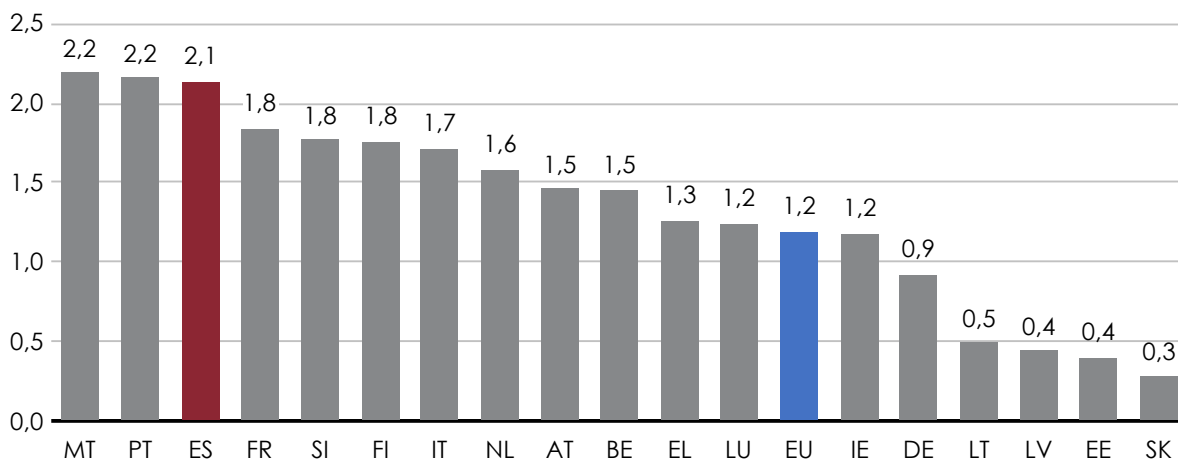
GRÁFICO 80. TIPOS IMPLÍCITOS DEL IVA (RECAUDACIÓN TOTAL POR IVA ENTRE CONSUMO TOTAL PRIVADO DE LOS HOGARES) DE LOS PAÍSES DE LA EUROZONA



Fuente: Datos de Eurostat y del informe *Taxation Trends in Europe 2019*.

La comparativa internacional de la cuantía del beneficio fiscal muestra que España es de los que más beneficio fiscal de tipos reducidos tiene, casi un punto de PIB por encima de la media europea. Esta cifra supone una brecha de recaudación de en torno a 12.000 millones de euros con respecto a la media europea, aunque esta cifra está afectada por el tipo máximo que establezca cada país.

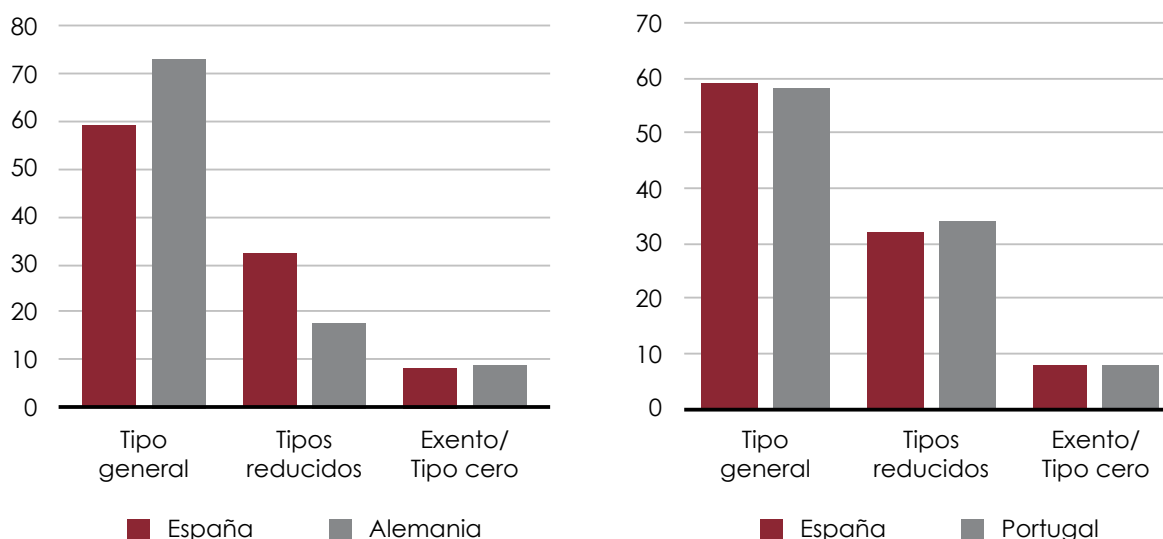
GRÁFICO 81. PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN POR TIPOS REDUCIDOS EN LOS PAÍSES DE LA EUROZONA (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de VAT Gap in the EU-28 Member States (2019), TAXUD/2015/CC/131 y Eurostat.

El factor principal que explica la elevada importancia cuantitativa de este beneficio fiscal y los bajos tipos implícitos es la existencia de una elevada proporción de gasto gravada a tipos reducidos bajos. Así, tal y como muestra el gráfico 85, España tiene un 32% de su gasto a tipos reducidos frente a países como Alemania en los que la cesta de consumo a tipos reducidos tan solo alcanza el 18%. Además, este mismo gráfico también refleja como países con una estructura de gasto similar a la española, como Portugal, han establecido tipos reducidos y generales más elevados.

GRÁFICO 82. PORCENTAJE DE GASTO A TIPOS REDUCIDOS Y TIPOS DE CADA PAÍS

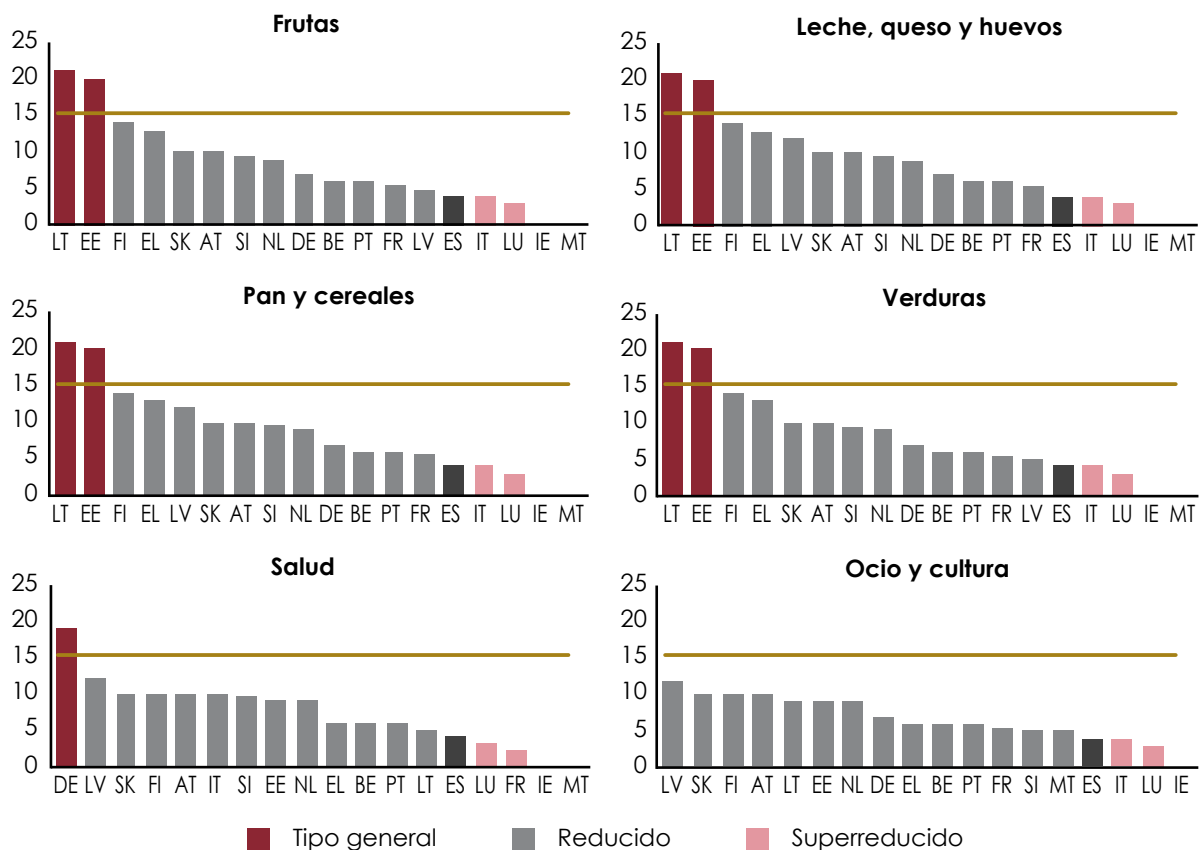


2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

En esta sección, se va a descender al detalle de la fiscalidad de los bienes que se gravan a tipos reducidos en España y su comparación con respecto a los países de la zona euro. Tal y como se ha comentado en el apartado anterior, en España, el beneficio fiscal de tipo superreducido del 4% se concentra en los alimentos básicos, y en menor medida en salud y ocio. El del tipo reducido se focaliza en el resto de los alimentos y bebidas y en los servicios de restauración y hostelería y, en menor medida, en el sector del transporte. En este apartado se compara a España con el resto de los países, para resaltar las principales similitudes y diferencias existentes respecto a los tipos de gravamen.

En la mayoría de los países, los bienes que en España están gravados al tipo superreducido del 4% se gravan a tipos reducidos. En general, la mayor parte de los países de la zona euro gravan los productos básicos de alimentación y los bienes culturales a un tipo reducido, aunque en algunos casos, con importantes diferenciales respecto a España.

GRÁFICO 83. PRODUCTOS GRAVADOS AL TIPO SUPERREDUCIDO DEL 4% EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA

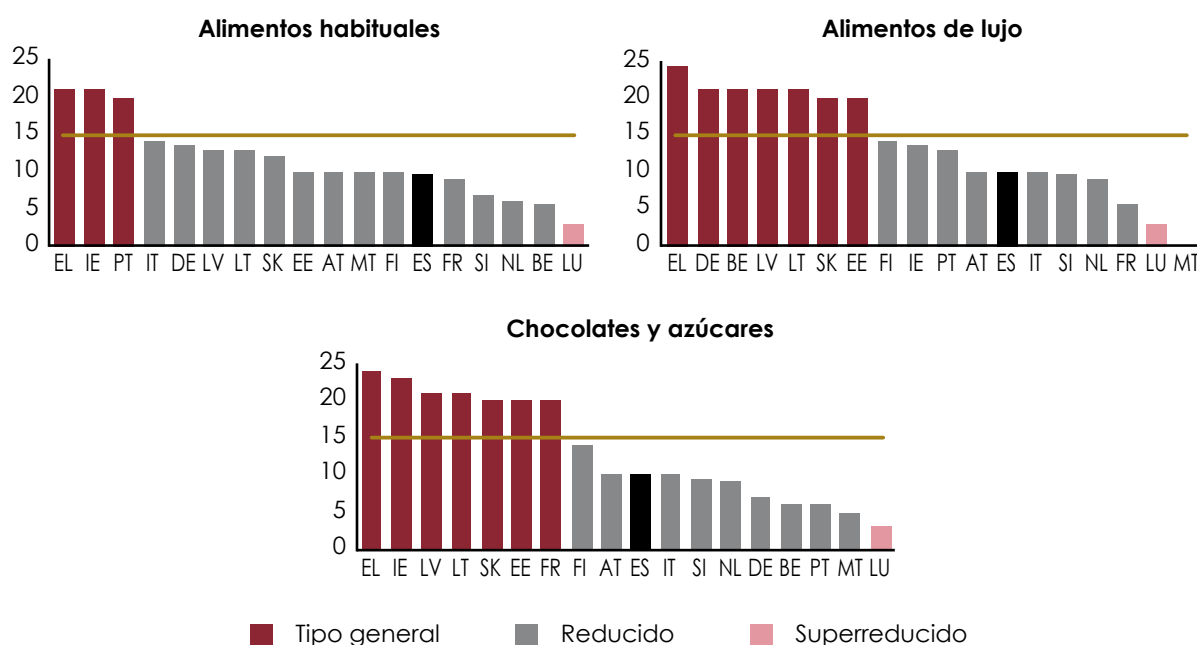


Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

Notas: Eslovaquia aplica un tipo del 20% a los huevos, Italia uno del 10%. Austria, Francia, Grecia y Malta gravan a un tipo mayor las prótesis y órtesis; Italia aplica un 4%. Francia y Lituania establecen un tipo menor a periódicos y revistas; en Bélgica dichas publicaciones tienen un tipo del 0%. En Irlanda los libros tienen un tipo del 0%, pero revistas/periódicos del 9%.

Respecto al tipo del 10% aplicable en España a la alimentación y bebidas destinadas al sector comercial, cabe destacar que los alimentos habituales⁸⁰ están gravados a tipos reducidos en la mayor parte de la eurozona. Sin embargo, la panorámica es más heterogénea para los alimentos de lujo, como los mariscos o el caviar, o los de alto contenido en azúcar, como el chocolate, que en algunos países están diferenciados del resto de alimentos y gravados al tipo general.

GRÁFICO 84. PRODUCTOS DE ALIMENTACIÓN VENDIDOS EN COMERCIOS GRAVADOS AL TIPO REDUCIDO DEL 10% EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA



Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

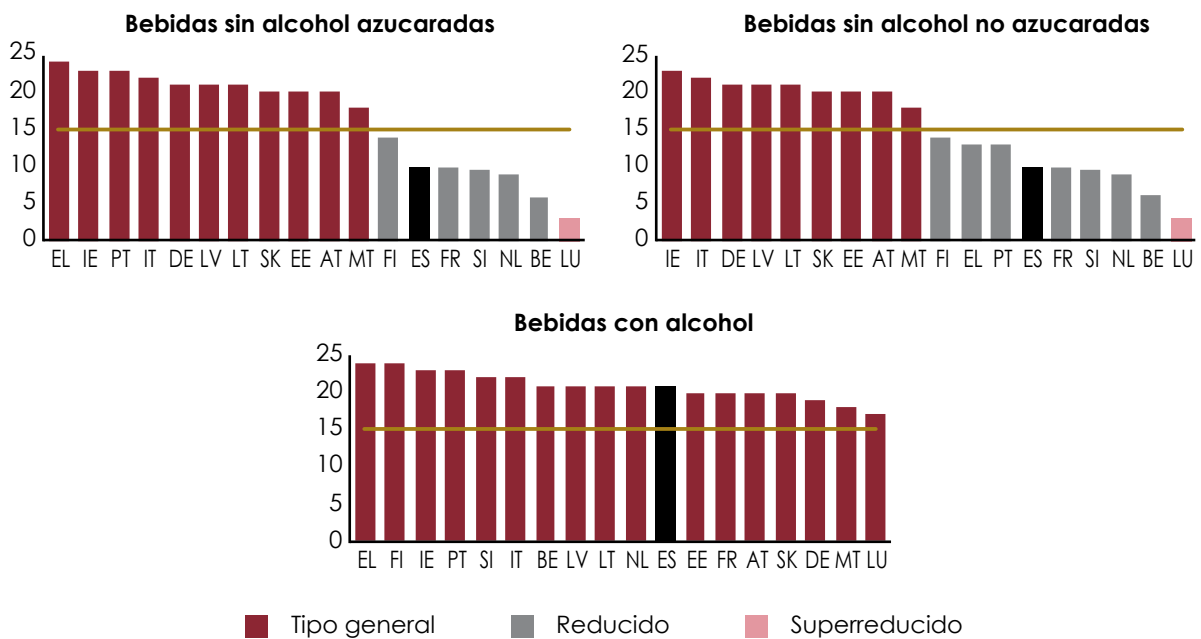
Notas: Entre alimentos habituales, Italia y España gravan al 4% los productos básicos; Letonia grava al 5% frutas y verduras. En Irlanda y Grecia, se aplica el tipo general para el chocolate, pero no para los azúcares.

En relación con las bebidas sin alcohol vendidas en comercios, en España se gravan en su totalidad al 10%, tanto las azucaradas como las que no lo son, mientras que en la mayoría de los países las bebidas con azúcar se gravan al tipo general. Las bebidas sin alcohol, pero con alto contenido en azúcar, como los refrescos o los zumos envasados se gravan en la mayoría de los países al tipo general.

80 En el presente estudio se entiende por alimentos habituales los que no conforman los comúnmente considerados alimentos básicos (que en España se gravan al 4%) y los que no se consideran dentro de la categoría de lujo ni con azúcar.

Las bebidas alcohólicas vendidas en comercios se gravan al tipo general en todos los países de la eurozona, con alguna ligera excepción en algún producto concreto. En este sentido, tanto Italia como España gravan las bebidas alcohólicas al tipo general cuando se venden en una tienda, pero, como se verá más adelante, las gravan al tipo reducido cuando se venden en un negocio del sector de hostelería y restauración.

GRÁFICO 85. BEBIDAS VENDIDAS EN COMERCIOS EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA



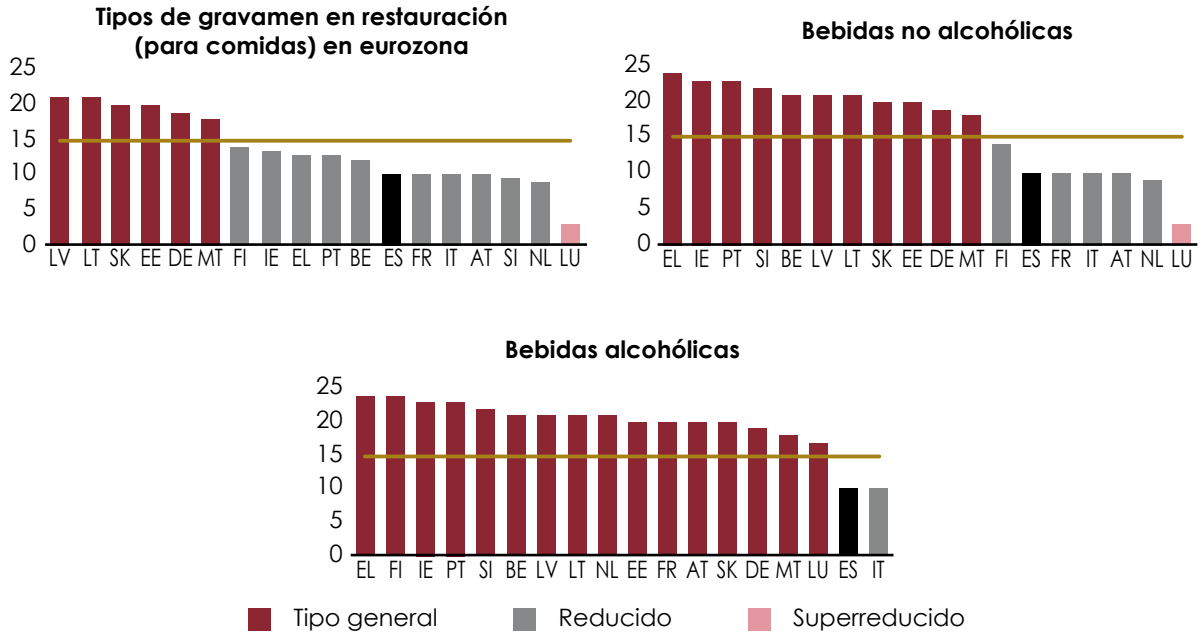
Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

Notas: Francia distingue el tipo reducido del 5,5% y del 10% en bebidas sin alcohol según sea el tipo de envase de la bebida.

Respecto al sector de la restauración, España es de los pocos países que no aplica tipos diferenciados por productos y que mantiene el alcohol gravado a un tipo reducido. En restauración se observan importantes diferencias según el tipo de productos consumidos en la mayoría de los países. Los tipos reducidos son comunes para las comidas y menos habituales para las bebidas. En cuanto a las bebidas alcohólicas España e Italia son los únicos países que mantienen el tipo reducido⁸¹. Cabe recordar, como vimos anteriormente, que el consumo de alcohol en supermercado está gravado al tipo general del 21% mientras que en restaurantes el tipo es del 10%.

81 Los hogares españoles son los que más porcentaje de su gasto destinan a restauración con un 8,6% frente a un 5,2% promedio en la eurozona.

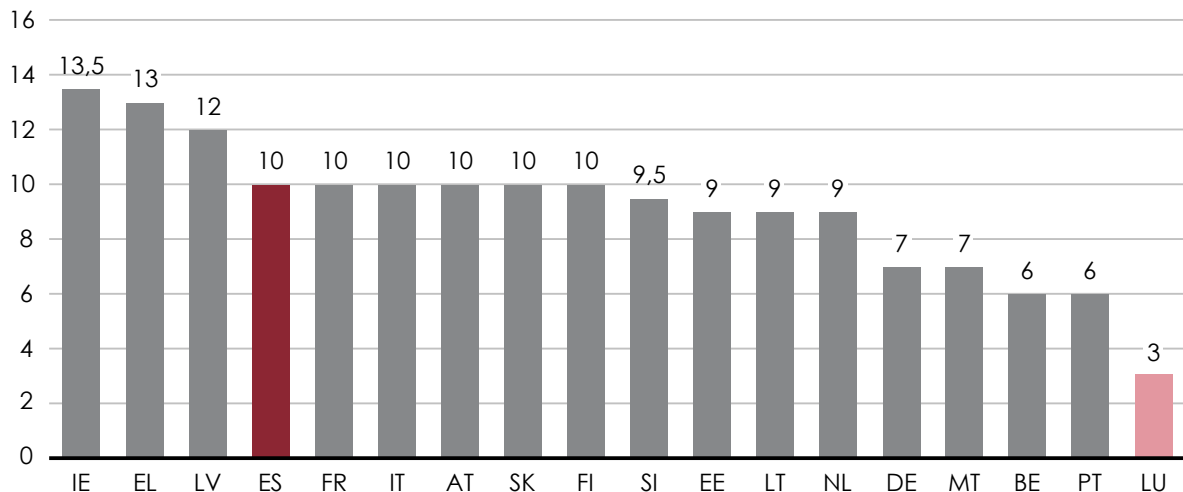
GRÁFICO 86. SERVICIOS DE RESTAURACIÓN GRAVADOS AL TIPO REDUCIDO DEL 10% EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA



Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

En hostelería, España aplica tipos reducidos de IVA al igual que el resto de los países (con la única excepción de Luxemburgo). En este sector, no se han observado prácticamente diferencias con los otros países de la eurozona, que aplican en su totalidad tipos reducidos e incluso inferiores a los de España. Asimismo, este sector destaca por su elevada competitividad, reflejada en el informe *The Travel & Tourism Competitiveness Report* (2019), del World Economic Forum, que señala a España como la potencia número uno mundial en sector turístico.

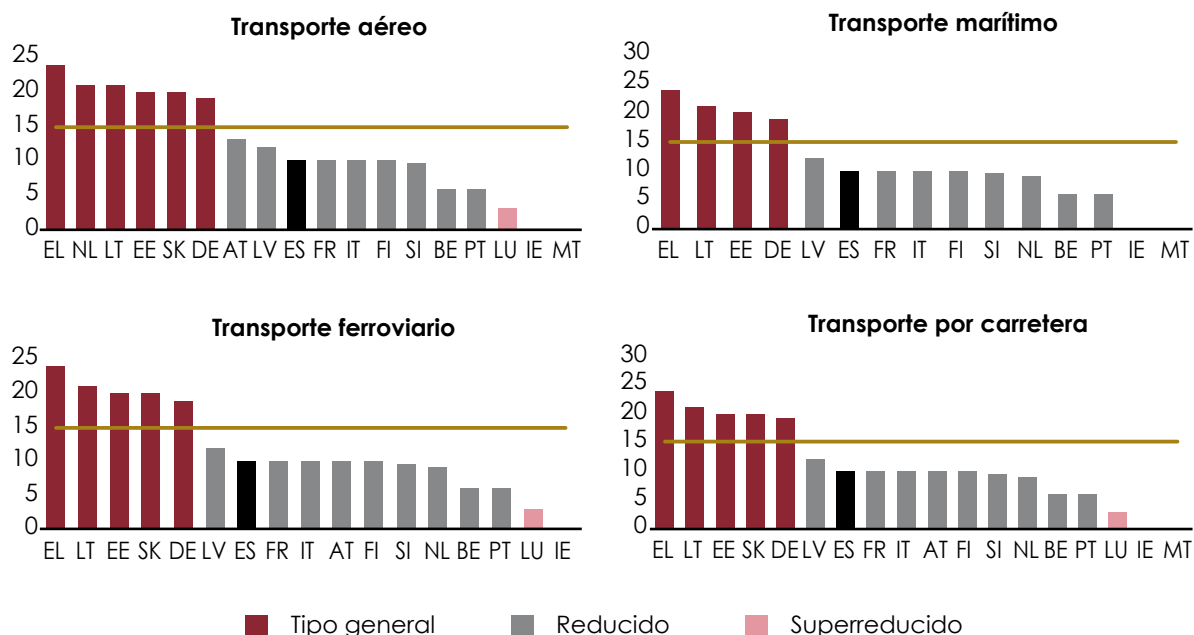
GRÁFICO 87. SERVICIOS DE HOSTELERÍA GRAVADOS AL TIPO REDUCIDO DEL 10% EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA



Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

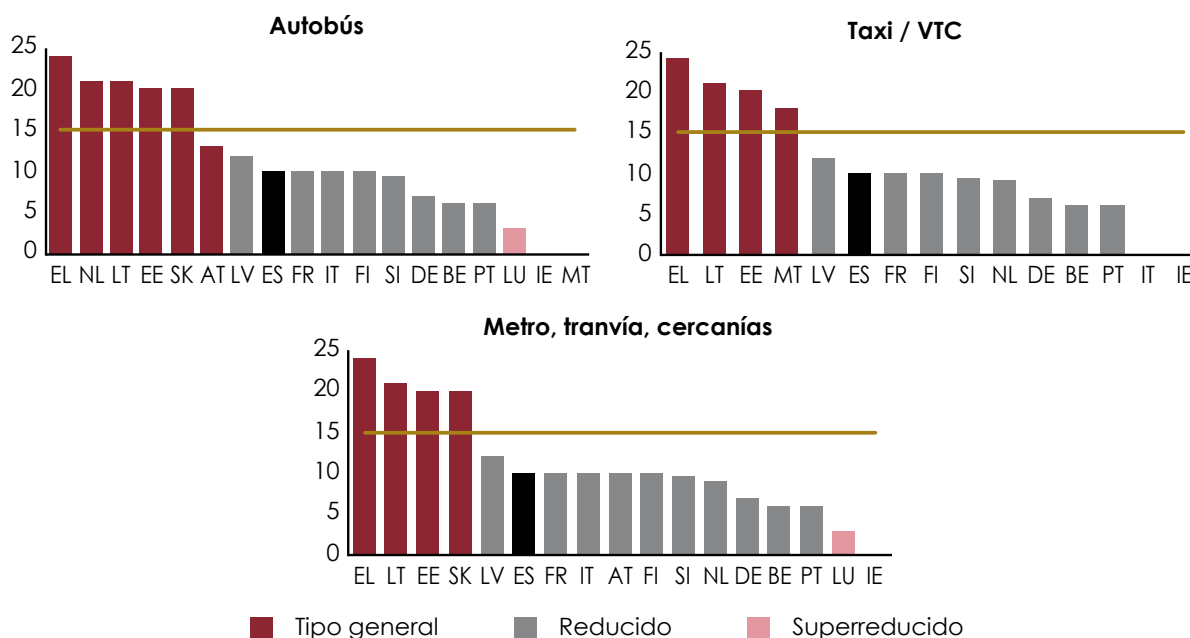
Continuando con la revisión completa de productos a tipos reducidos, respecto al sector transportes, como en la mayoría de los países, España establece tipos reducidos. En el ámbito interurbano, la mayoría de los países aplican tipos reducidos para todos los medios de transporte, aunque el porcentaje de países con tipos generales es algo superior para el transporte aéreo. En el urbano, España aplica tipos reducido al igual que la mayoría de los países europeos si bien Italia, Irlanda y Malta dejan exentos los servicios de taxi y VTC.

GRÁFICO 88. SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERURBANO GRAVADOS AL TIPO REDUCIDO DEL 10% EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA



Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales. Transporte nacional (no incluye el internacional).

GRÁFICO 89. SERVICIOS DE TRANSPORTE URBANO GRAVADOS AL TIPO REDUCIDO DEL 10% EN ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON LOS TIPOS DE LA EUROZONA



Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

Nota: Irlanda tiene exentos todos los transportes urbanos, Italia los taxis y Malta los autobuses.

3. Evaluación

La estrategia de evaluación de este beneficio fiscal consiste en determinar qué colectivos de población son los principales beneficiarios de los tipos reducidos, sobre qué bienes tienen una mayor incidencia los tipos reducidos del IVA y qué colectivos de población se benefician del IVA reducido por tipo de producto. Par ello llevamos a cabo un análisis desde el punto de vista descriptivo y de eficiencia distributiva. En segundo lugar, abordamos la evaluación tratando de cuantificar en qué medida un cambio en los precios (como consecuencia de una variación en los impuestos) afecta a la demanda de los bienes gravados a tipos reducidos o superreducidos. Para ello, se llevan a cabo dos ejercicios. En primer lugar, se estima un sistema cuadrático casi ideal de demanda (QUAIDS por sus siglas en inglés) para ver qué bienes y servicios son más sensibles a cambios en precios, y por extensión, a cambios en el tipo impositivo del IVA⁸². En segundo lugar, se estima el impacto que tuvo la reforma de

82 Martínez, Polo et al (2014) encuentran que las subidas del IVA producen subida de precio de todos los bienes salvo para los sectores exentos y la agricultura.

septiembre de 2012 por la que el tipo reducido se elevó del 8% al 10% sobre determinados grupos de bienes y servicios. Ambos ejercicios se llevan a cabo empleando los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística enlazada con los datos administrativos fiscales de renta de estos hogares de la Agencia Tributaria⁸³.

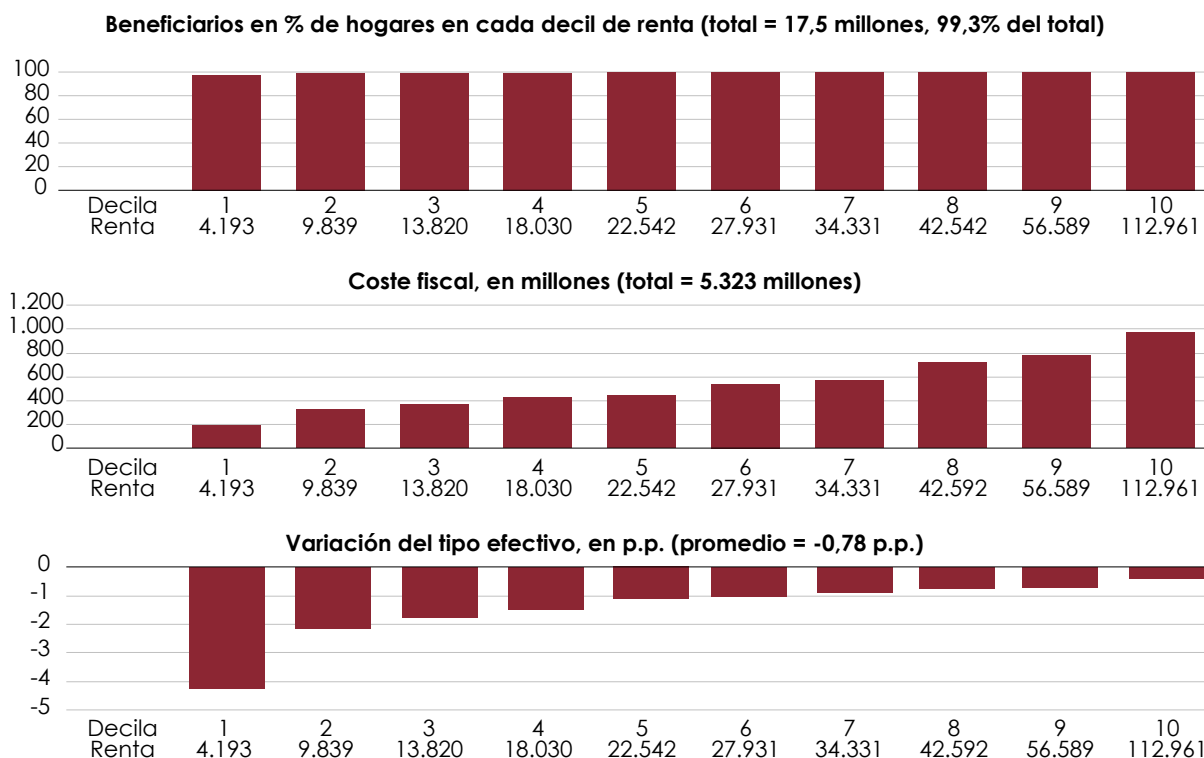
3.1. Análisis descriptivo y de eficiencia distributiva

Los tipos superreducido y reducido tienen un impacto en 2016 en la recaudación de 5.323 M€ y 12.463 M€ respectivamente, de los que se benefician la práctica totalidad de los hogares, unos 17,5 millones. Los siguientes gráficos muestran la distribución del beneficio fiscal por decilas de renta bruta del hogar en términos de beneficiarios, coste fiscal y variación del tipo efectivo, definido como la carga fiscal sobre la renta total.

El tipo superreducido del IVA supone un coste fiscal de 5.323 M€ de los que el 30% de los hogares con mayor renta acumulan el 46% del beneficio frente al 16% del coste que acumula el 30% de hogares con menor renta bruta. Cuando se analiza en términos relativo su renta, sin embargo, se observa cómo el tipo superreducido genera una caída de 0,77 puntos porcentuales en el tipo efectivo, y esta caída es más elevada entre los hogares de rentas bajas, quienes dedican un mayor porcentaje de su renta a consumir bienes de primera necesidad. En línea con estos efectos sobre el tipo efectivo, el índice de Gini sobre la renta bruta de los hogares cae en un 0,6% gracias al tipo superreducido

83 Hay que tener en cuenta que los datos de la EPF son los mejores para analizar el consumo de los hogares dado su elevada riqueza en cuanto tipos de bienes y características sociodemográficas. Sin embargo, tienen varias limitaciones. Por un lado, solo se tienen en cuenta, a los hogares residentes, excluyendo de ese modo a las administraciones públicas, empresas y no residentes. Por otro lado, no se considera el fraude.

GRÁFICO 90. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y VARIACIÓN TIPO EFECTIVO POR DECILAS DE RENTA (TIPO SUPERREDUCIDO)

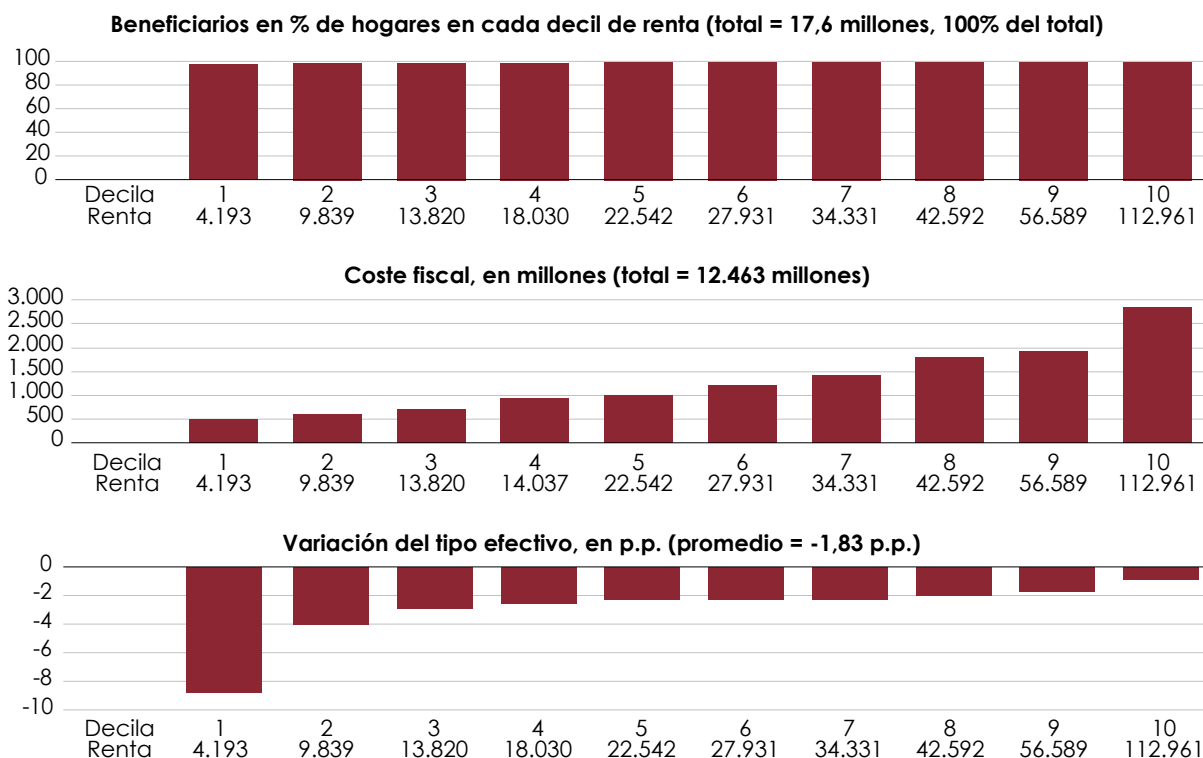


Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Nota: La unidad de análisis es el hogar. Los hogares se clasifican de acuerdo con la distribución de renta obtenida de los datos fiscales proporcionados por la AEAT, que no necesariamente coincide con la que se obtiene de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

En cuanto a los tipos reducidos suponen un coste fiscal de 12.463 M€ de los que más de la mitad se concentran entre el 30% de hogares con mayor renta. De nuevo, cuando se analiza en términos relativo a la renta, los tipos reducidos generan una caída del tipo efectivo de 1,83 puntos porcentuales, y es más elevada entre las rentas bajas. En particular, los hogares en la primera decila de renta ven caer su tipo efectivo en 8,7 puntos porcentuales frente a una caída de 1,1 puntos para los hogares en la primera decila de renta. Como resultado, el índice de Gini sobre la renta bruta de los hogares cae en un 1,2% debido a la existencia del tipo reducido.

GRÁFICO 91. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y VARIACIÓN DEL TIPO EFECTIVO POR DECILAS DE RENTA (TIPO REDUCIDO)

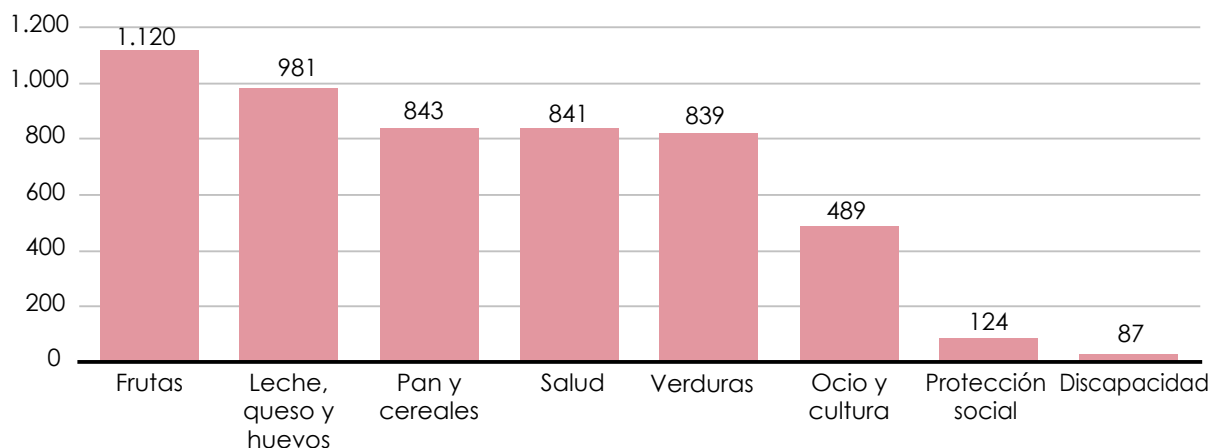


Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Nota: La unidad de análisis es el hogar. Los hogares se clasifican de acuerdo con la distribución de renta obtenida de los datos fiscales proporcionados por la AEAT, que no necesariamente coincide con la que se obtiene de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Por tipo de producto, el beneficio fiscal de tipo superreducido se concentra en los alimentos básicos. Tal y como muestra el gráfico 92 el 71% del beneficio del tipo superreducidos está representado por alimentos de primera necesidad y básicos.

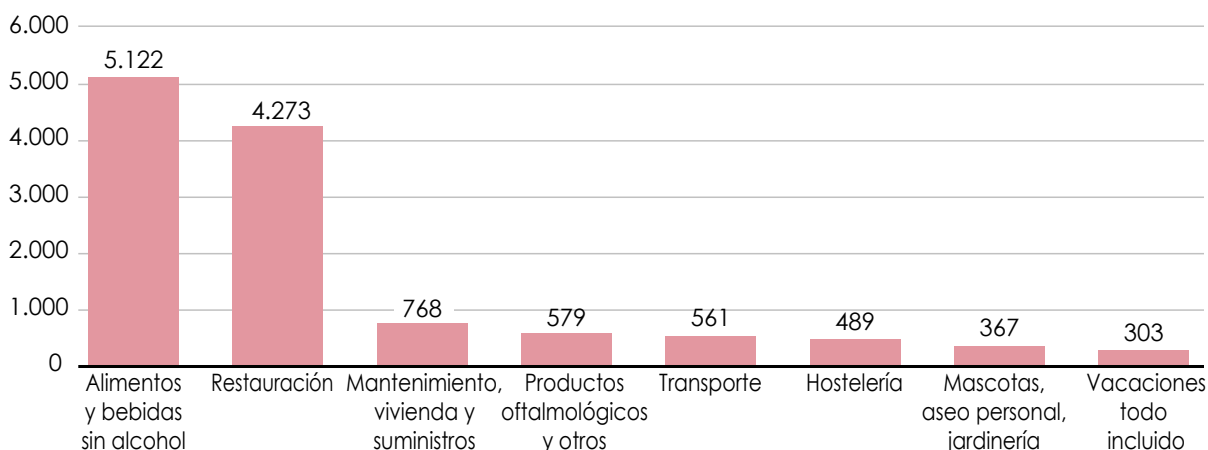
GRÁFICO 92. COSTE FISCAL DEL TIPO SUPERREDUCIDO POR CATEGORÍA DE BIENES, EN MILLONES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Por su parte, el beneficio fiscal del tipo reducido se focaliza en el resto de los alimentos y bebidas y en los servicios de restauración. La alimentación y las bebidas (5.122 M€ en total) absorben más de un 40% del beneficio fiscal. Dentro de esta categoría, la alimentación supone 4.593 M€ y las bebidas sin alcohol 529 M€, de los que 277 M€ corresponden a las que no contienen azúcar y 252 las que sí tienen azúcar. El segundo sector en importancia es el de la restauración, con casi un 35% del beneficio (4.273 M€), muy por encima del resto de bienes y servicios sujetos al tipo reducido (véase gráfico 93).

GRÁFICO 93. COSTE FISCAL DEL TIPO REDUCIDO POR CATEGORÍA DE BIENES, EN MILLONES DE EUROS



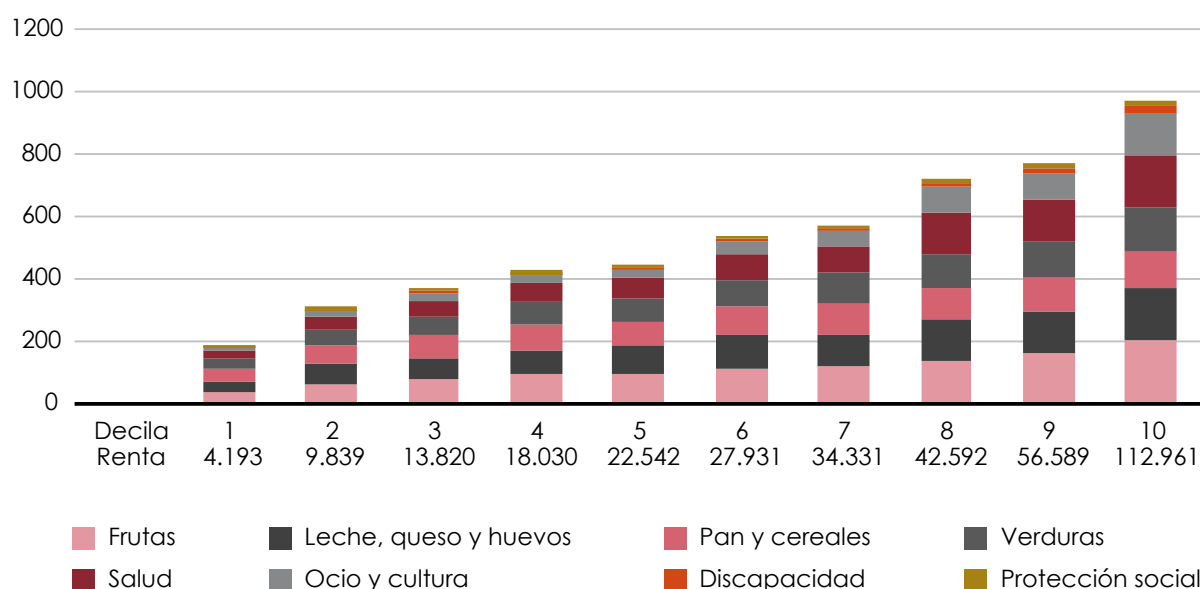
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

De los 4.273 millones de euros de la restauración, el 68% corresponde a alimentos (2.913 M€) y el 32% a bebidas (1.360 M€). Y dentro de las bebidas, casi el 60% son bebidas alcohólicas (780 M€). También representan un considerable porcentaje de los beneficios el sector de la hostelería y el transporte, muy relacionados también con el sector turístico, y en los que España tiene una posición destacada a nivel mundial. Respecto al sector del transporte, de los 561 millones de euros, el 40% es transporte interurbano (casi la mitad es tren interurbano), el 32% es transporte urbano, y el resto corresponde a billetes combinados o transporte sin clasificar⁸⁴.

Tal y como se observa en los gráficos 94 y 95, los tipos reducidos afectan a bienes y servicios de naturaleza muy distinta. Por ello, se lleva a cabo un análisis de la distribución del coste de los tipos reducidos por tipo de producto, para determinar qué colectivos se benefician más de los tipos reducidos en función del bien o servicio de que se trate.

En el caso del tipo superreducido, se observa cómo la concentración del coste fiscal entre las rentas altas es mayor para los servicios de ocio y cultura. El gráfico 94 muestra la distribución del coste fiscal del beneficio por decilas de renta bruta y tipo de producto.

GRÁFICO 94. DISTRIBUCIÓN DEL COSTE FISCAL DEL TIPO SUPERREDUCIDO POR TIPO DE BIENES Y DECILAS DE RENTA BRUTA EN MILLONES DE EUROS

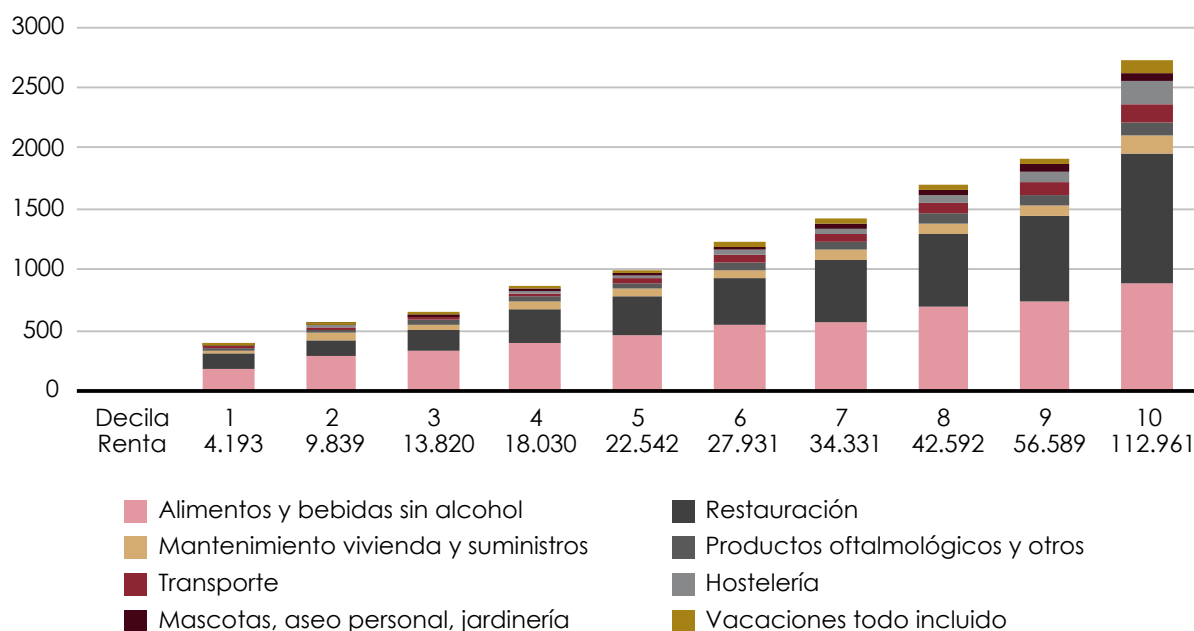


Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

84 Por otro lado, el mantenimiento de vivienda tiene importantes beneficios fiscales, pero no ha sido analizado en mayor profundidad al no disponer de datos detallados en la EPF.

Entre los bienes gravados por IVA reducido la concentración del beneficio en la parte alta de la distribución es mayor y son los servicios de restauración, hostelería y vacacionales los que presentan una mayor concentración. La categoría de gasto que menor concentración presenta es el de los alimentos no gravadas al tipo super-reducido.

GRÁFICO 95. DISTRIBUCIÓN DEL COSTE FISCAL DEL TIPO REDUCIDO POR TIPO DE BIENES Y DECILAS DE RENTA BRUTA EN MILLONES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

La concentración del coste fiscal entre las rentas altas pone de manifiesto las limitaciones de los tipos reducidos como herramientas de redistribución. A modo de ejemplo, el siguiente cuadro enumera los bienes y servicios para los que el 75% del coste fiscal asociado a los tipos reducidos se concentra entre los hogares de rentas medias-altas (hogar con renta superior a 40.000 euros). Estos bienes representan un coste fiscal agregado de más de 6.700 M€, de los que el 75%, unos 5000 M€ benefician exclusivamente a rentas media-altas.

CUADRO 43. BIENES EN LOS QUE MÁS DEL 70% DEL BENEFICIO FISCAL SE DESTINA A LAS RENTAS MEDIAS-ALTAS

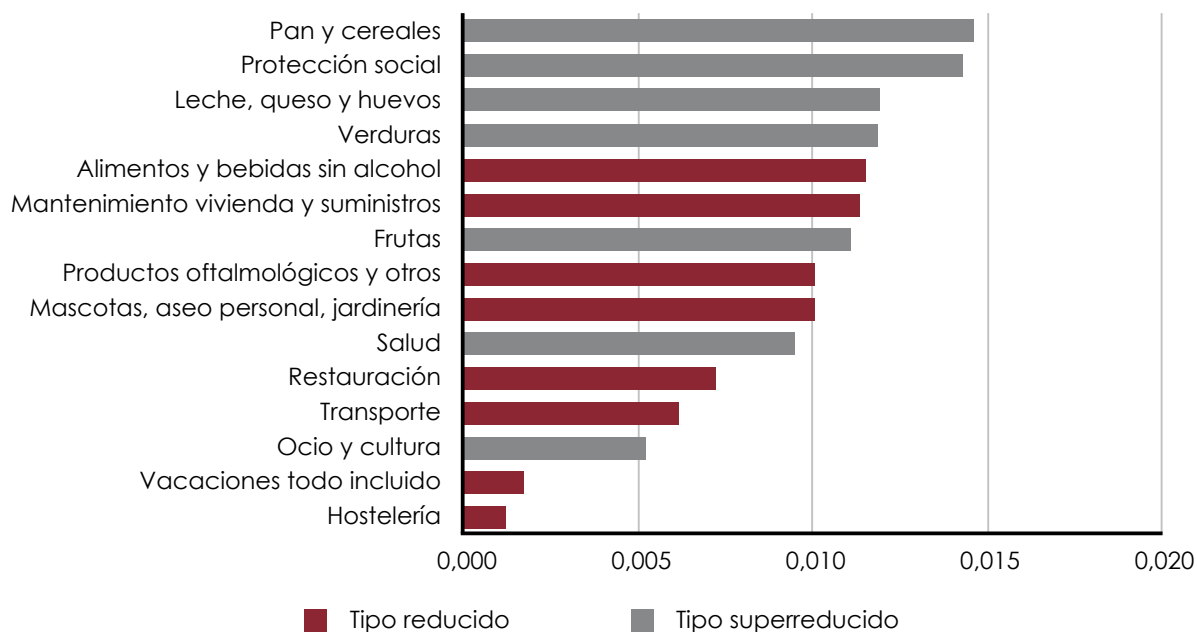
Bienes	Importe (M€)
Restaurantes, cafeterías y similares	4.860
Transporte de pasajeros	560
Hostelería	490
Libros y prensa	483
Paquetes turísticos	303
Jardinería	67
TOTAL	6.763

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Nota: Se considera renta media-alta a los hogares con más superior de 40.000 € (40% más ricos). Los importes no incluyen el consumo de extranjeros en España.

Midiendo la ineficiencia distributiva por bienes, se observa cómo los servicios de hostelería, seguidos de ocio y cultura, transporte y restauración son los que presentan una ineficiencia distributiva mayor. Así lo muestra el gráfico 96 en el que se presenta la variación porcentual del índice de Gini por cada 100 millones de euros gastados en tipos reducidos por categoría de bienes. En el lado opuesto se encuentra el pan y los cereales, la categoría que mayor eficiencia redistributiva presenta con una reducción del índice de Gini de 0,015 puntos por cada 100 millones de gasto.

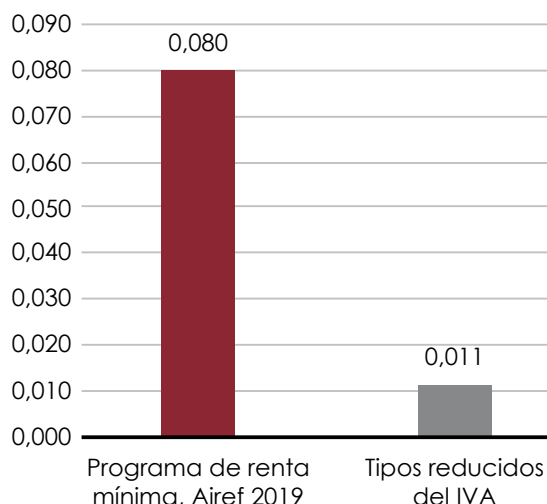
GRÁFICO 96. REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR CADA 100 MILLONES DE EUROS DESTINADOS A TIPOS REDUCIDOS POR TIPO DE PRODUCTO, EN PUNTOS PORCENTUALES



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

La ineficiencia distributiva del beneficio fiscal se hace más evidente cuando se comparan los tipos reducidos, que no discriminan por niveles de renta, con otras políticas de gasto más focalizadas en colectivos específicos. Así lo muestra el gráfico 97, que compara la eficiencia distributiva de los tipos reducidos frente al programa de rentas mínimas formulado por la AIReF en el año 2019. En el gráfico se observa cómo por cada 100 millones gastado en un programa de rentas mínimas la desigualdad disminuye un 0,08% mientras que esos mismos 100 millones gastados en los tipos reducidos supone una disminución de la desigualdad 8 veces inferior.

GRÁFICO 97. REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR CADA 100 MILLONES DE EUROS DESTINADOS A TIPOS REDUCIDOS Y PROGRAMA DE RENTA MÍNIMA DE LA AIREF (2019), EN PUNTOS PORCENTUALES



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria) e informe Los programas de rentas mínimas en España (2019), AIReF.

3.2. Respuesta del consumo ante cambios normativos: Sistema casi ideal de demanda y análisis de impacto de la reforma de 2012

Los cambios de impuestos pueden generar cambios en la demanda de los bienes que afecten a la recaudación. En esta sección se cuantifica en qué medida un cambio en los precios (como consecuencia de una variación en los impuestos) afecta a la demanda de los bienes gravados a tipos reducidos o superreducidos. Para ello, se llevan a cabo dos ejercicios. En primer lugar, se estima un sistema cuadrático ideal de demanda (QUAIDS por sus siglas en inglés) para ver qué bienes y servicios son más sensibles a cambios en precios, y por extensión, a cambios en el tipo impositivo del IVA. En segundo lugar, se estima el impacto que tuvo la reforma de septiembre de 2012 por la que el tipo reducido se elevó del 8% al 10% sobre determinados grupos de bienes y servicios.

En base a estas elasticidades estimadas por el QUAIDS⁸⁵ y para 14 grupos de gasto, se observa cómo elevar los tipos al 21% para todos los bienes y servicios supondría una recaudación de unos 17.000 M€ pero al incluir el comportamiento de los hogares como consecuencia de la subida de impuestos (cambios en el patrón de consumo)

⁸⁵ Véase apéndice metodológico para el detalle de la estimación de los modelos QUAIDS y para los valores de elasticidades precio y renta obtenidos en el mismo.

la cifra sería de unos 14.000 M€ (véase cuadro 44). En la segunda columna del cuadro se presenta el porcentaje de gasto total analizado que se destina a cada categoría de bienes o servicios. En la tercera columna, por su parte, se incluye el efecto recaudatorio que resultaría de eliminar los tipos reducidos si los hogares no reaccionasen al cambio (efecto sin comportamiento) impositivo. Por último, la cuarta columna incluye el efecto recaudatorio de eliminar los tipos reducidos incluyendo el impacto que tendría la reforma en las decisiones de consumo de los hogares, asumiendo que el incremento del IVA se traslada íntegramente al precio final.

CUADRO 44. EFECTO RECAUDATORIO ESTIMADO TRAS ELIMINAR LOS TIPOS REDUCIDOS POR CATEGORÍAS DE BIENES Y SERVICIOS

Categorías	% gasto	Efecto recaudatorio (sin comportamiento)	Efecto recaudatorio (con comportamiento)
Alimentos y bebidas sin alcohol	28,6	8.904	8.515
Bebidas alcohólicas	1,0	0	0
Tabaco	2,4	0	0
Ropa y calzado	8,1	0	0
Suministros domésticos	11,7	454	403
Bienes no duraderos	4,1	314	208
Salud	3,1	742	667
Combustibles	7,5	0	0
Transporte	5,2	561	445
Comunicaciones	5,4	0	0
Ocio y cultura	5,1	803	500
Restauración	11,7	4.273	2.467
Hostelería	0,7	489	489
Otros no duraderos	5,4	141	124
TOTAL	--	16.682	13.819

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Nota: Se excluyen los bienes duraderos (con un importe de 1.105 M€), y las categorías de bienes y servicios en las que aparece recaudación 0 ya están gravadas al tipo general, por lo que la eliminación de los tipos reducidos no afectaría a su precio. En todos los cálculos se asume que las subidas impositivas se trasladan completamente a los precios.

Como se ha visto anteriormente, los alimentos y bebidas absorben la mayor parte del beneficio fiscal. Eliminar este beneficio supondría 8.904 M€ sin efecto comportamiento, pero, dado que los hogares responderían al cambio impositivo reduciendo su consumo, la recaudación sería de 8.515 M€, un 4,4% menos. Esta categoría de gasto está compuesta mayoritariamente por bienes de primera necesidad y de eliminarse el beneficio fiscal aumentaría la desigualdad. Por su parte, eliminar los tipos reducidos para los servicios de restauración, que no son servicios de primera necesidad desde el punto de vista económico, generaría un incremento de la recaudación de 4.273 M€ (2.467 M€ con comportamiento) y una disminución de la desigualdad.

Para estimar el efecto que tuvo la reforma de septiembre de 2012, por la que el IVA reducido subió del 8% al 10%, se emplea una regresión en discontinuidad⁸⁶. Este ejercicio se basa en comparar el gasto de los hogares en determinados bienes o servicios antes y después de que la citada reforma entrase en vigor. La regresión que se estima es:

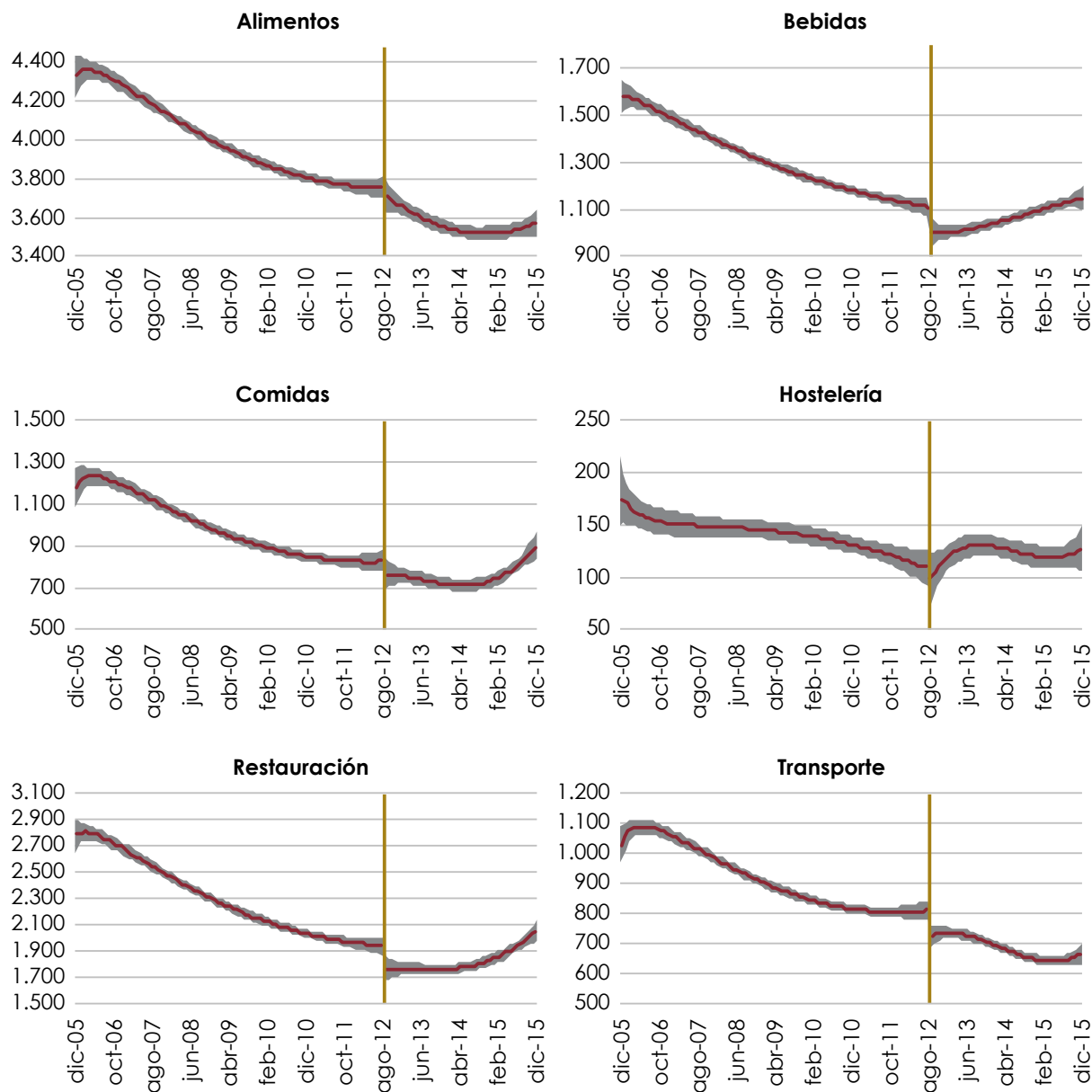
$$y_{it}^c = \alpha^c + f^c(t) + \beta^c \cdot T + \gamma' X_{it} + u_{it}$$

donde y_{it}^c es el consumo del hogar i en un determinado bien c durante el periodo t , α^c es un término constante, X_{it} es un vector de variables sociodemográficas del hogar, la función $f^c(t)$ es un polinomio de tercer grado en t , estimados sobre el periodo antes y después de la reforma, y la variable T es una variable dicotómica que toma valor 1 para todas las observaciones posteriores a septiembre de 2012 y 0 para las anteriores. El coeficiente de interés es β^c , y mide la diferencia en y_{it}^c entre el periodo posterior a la entrada en vigor de la reforma con el periodo justamente anterior, una vez descontados los efectos de las variables incluidas en X_{it} .

Un primer análisis gráfico muestra caídas significativas en el consumo de alimentos, servicios de transporte y en los de restauración. El gráfico 98 muestra el resultado de estimar la evolución del consumo, antes y después de la reforma, señalada con una línea roja vertical. Se observa una caída en el consumo de los servicios de transporte y servicios de restauración. En cambio, el consumo de bienes duraderos y los relacionados con el ocio y cultura no muestran cambios en su tendencia a partir de la fecha de la reforma, a pesar de ser bienes muy elásticos. Esto puede deberse en parte, a que los cambios del IVA no se trasladaron completamente a precios, dada la competencia del sector, y por tanto la demanda no se vio significativamente modificada. El consumo de alimentación y servicios de hostelería tampoco se vieron afectados por la reforma, en línea con su baja elasticidad-precio.

86 Véase anexo web metodológico del estudio para más detalle sobre la regresión en discontinuidad.

GRÁFICO 98. EFECTOS DE LA REFORMA DE SEPTIEMBRE DE 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Nota: Se representa el consumo anual de los diferentes bienes y servicios a precios constantes de 2015T4, desde el 2005T4 hasta el 2015T4. La línea roja representa el polinomio de tercer grado en tiempo, antes y después de la fecha de la reforma, y los controles incluidos son: polinomio de segundo grado en edad, nivel de ingresos del hogar (*logs* y niveles), y efectos fijos de mes, comunidad autónoma, número de miembros del hogar y tamaño del municipio.

Los resultados del análisis gráfico se confirman en el análisis econométrico ya que los únicos coeficientes significativos son los correspondientes a los servicios de transporte y los de restauración, con una caída estimada de 105 y 205 euros anuales respectivamente. Como complemento a la regresión principal (cuyos resultados se presentan

en las primeras dos columnas del cuadro 45, se repite la estimación con el gasto en cada categoría de bienes/servicios en logaritmos, de forma que se incluya solamente a aquellos hogares con gasto positivo. De este modo, se aísla el efecto total sobre cada grupo de bienes o servicios excluyendo aquellos hogares que pasaron a consumir cero. Los resultados indican que los coeficientes para el consumo de servicios de transporte no son significativos. Esto quiere decir que los cambios observados se deben a aquellos hogares que tras la reforma dejaron de consumir completamente estos servicios⁸⁷. Para los servicios de restauración, en cambio, ambos coeficientes son significativos, por lo que la caída total se debe tanto a una caída en el número de hogares que consumen estos servicios, como a un recorte en el gasto entre aquellos que sí lo hacen.

CUADRO 45. EFECTOS DE LA REFORMA DE SEPTIEMBRE DE 2012

	En niveles		En logaritmos	
	Coef.	Desv. est.	Coef.	Desv. est.
Alimentos y bebidas sin alcohol	-44.68	(77.315)	-0.041	(0.025)
Bienes no duraderos	-1.66	(54.377)	0.049	(0.065)
Transporte	-105.19 **	(45.476)	-0.051	(0.038)
Ocio y cultura	12.07	(48.330)	0.076	(0.057)
Restauración	-204.71 **	(90.613)	-0.097 **	(0.049)
Hostelería	-1.11	(22.451)	0.275	(0.242)

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria)

Nota (1): El polinomio en tiempo es un polinomio de tercer grado, y los controles incluidos son: polinomio de segundo grado en edad, nivel de ingresos del hogar (*logs* y niveles), y efectos fijos de mes, comunidad autónoma, número de miembros del hogar y tamaño del municipio.

Nota (2): * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

87 Al no tenerse en cuenta los efectos cruzados (efectos sobre la demanda de un bien por cambios en el precio de otro), no se puede descartar que estos hogares pasen a consumir otros bienes sustitutivos, como los combustibles para el uso del vehículo privado.

4. Conclusiones

- **El beneficio fiscal de tipos reducidos consiste en una minoración con respecto al tipo general del 21%** del gravamen hasta el 4% (superreducido) y 10% (reducido) del consumo de algunos bienes y servicios por su carácter de primera necesidad, social, cultural o estratégico.
- La comparativa internacional muestra que **España es de los países de la UE que más beneficio fiscal tiene por tipos reducidos situándose un punto de PIB por encima de la media europea**. El factor principal que explica la elevada importancia cuantitativa de este beneficio fiscal y los bajos tipos implícitos es la existencia de una **elevada proporción de gasto a tipos reducidos**.
- En beneficio supone un **coste fiscal de 17.787 M€** (5.323 M€ tipos superreducidos y 12.463 M€ los tipos reducidos), que se reduciría hasta unos 14.000 millones de euros si se tienen cuenta cambios en los patrones de consumo de los hogares.
- **El objetivo del beneficio fiscal es establecer tipos impositivos más bajos que faciliten el acceso a bienes y servicios de primera necesidad y de carácter social, cultural o estratégico**.
- **Sí cumplen el objetivo de facilitar el acceso a bienes y servicios de primera necesidad y de carácter social, cultural o estratégico y reducen la regresividad del impuesto, si bien no lo hacen de una forma eficiente desde el punto de vista distributivo**. 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...).
- 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.
- Por último, **se identifica la existencia de una elevada proporción de gasto a tipos reducidos**, lo que explica la menor recaudación de IVA de España respecto a nuestros socios europeos.

8

EXENCIÓN DE LA SANIDAD Y LA EDUCACIÓN

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

La Directiva⁸⁸ del IVA establece que determinados bienes y servicios sanitarios y educativos prestados por una entidad de derecho público estarán siempre exentos del impuesto⁸⁹ y permite, además, otorgar esta exención a la educación y la sanidad privada bajo algunos supuestos. En la medida que el IVA está armonizado a nivel europeo, la lista de actividades que pueden estar exentas se encuentra condicionada por la Directiva del IVA, pero cada país decide caso por caso aplicarlo o no a determinadas actividades.

En España, el beneficio fiscal consiste en que los bienes y servicios de los sectores de sanidad y educación tasados en la Directiva del IVA, prestados por entidades privadas, están exentos del impuesto. Básicamente⁹⁰, son los servicios médicos o sanitarios de todo tipo, servicios prestados por profesionales dentales y los servicios educativos de todos los niveles y clases particulares.

El objetivo principal de este beneficio fiscal es reducir los precios de las prestaciones de estas clases de bienes y servicios considerados de interés general y esenciales, así como favorecer el acceso universal de la población a la protección sanitaria y a la educación. Estos aspectos son clave para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, así como para el bienestar de los individuos y familias, sin olvidar su gran trascendencia social y económica. Están directamente relacionados con las Políticas públicas:

88 Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006.

89 Artículo 132 de la Directiva del IVA: exenciones aplicables a ciertas actividades de interés general.

90 Concretamente, los artículos 20, 26, 2, 41, 42 y 43 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA recogen el detalle de las exenciones relativas a sanidad y educación.

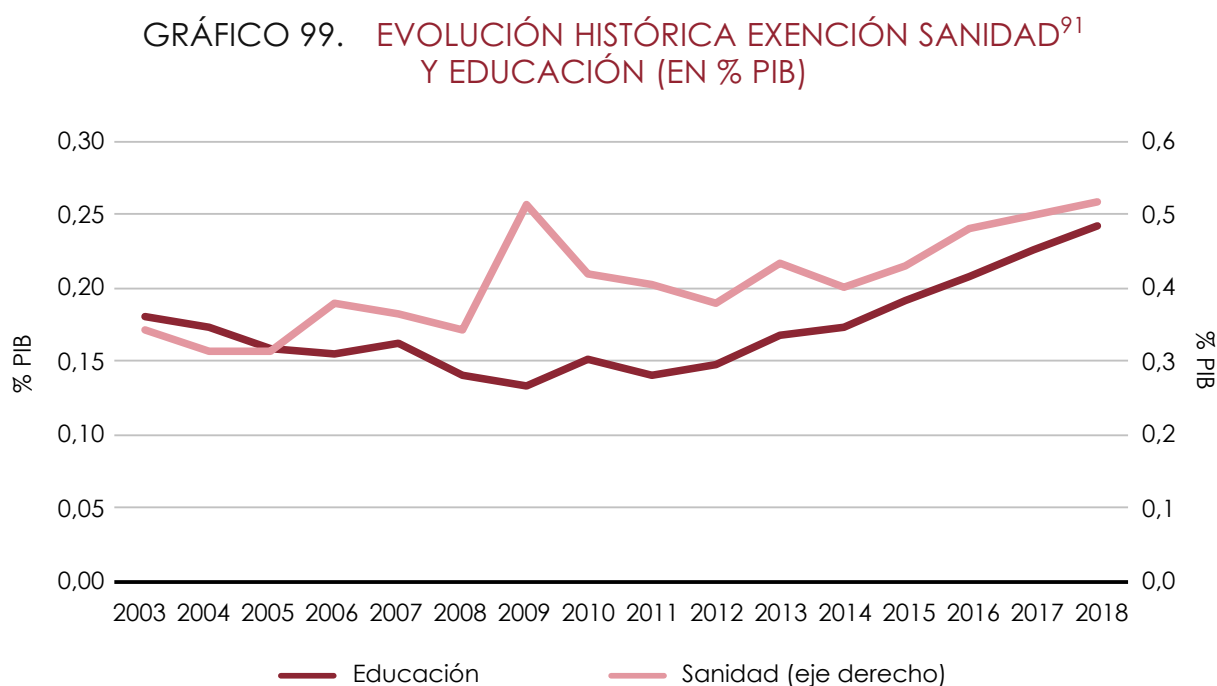
31. Sanidad y 32. Educación y con los Grupos de programas: 312. Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud, y 322. Enseñanza.

1.2. Evolución histórica

Las exenciones en sanidad y educación privadas fueron introducidas desde la propia creación del IVA en el año 1985. Estas exenciones se han mantenido prácticamente sin ninguna reforma desde el principio de su aprobación, por lo tanto, no se ha registrado ningún cambio normativo relevante.

1.3. Cuantificación

Dado que no han sufrido ninguna reforma, las variaciones en la cuantificación de ambos beneficios fiscales se han debido fundamentalmente al ciclo económico y a la evolución de estas partidas de gasto en la cesta de consumo de las familias. Ambos beneficios fiscales presentan una tendencia creciente a partir de la crisis del 2009 y, especialmente, a partir del momento que se iniciaron los ajustes de gasto público en sanidad y educación como consecuencia de la crisis fiscal y financiera. Con datos de 2018, ambas exenciones alcanzan su máximo histórico con una pérdida de recaudación estimada en 0,52% del PIB para sanidad y 0,24% del PIB para educación.



91 En el presupuesto de beneficios fiscales no viene individualizado el importe correspondiente a cada una de las exenciones del IVA. Por tanto, las cifras aquí reflejadas provienen de la cuantificación de los beneficios fiscales clasificados por políticas de gasto. Pese a que la magnitud total no refleje exclusivamente la exención, sí da una imagen fiel de la evolución del beneficio.

2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

En relación con la sanidad, más del 95% de los ciudadanos europeos tienen derecho a atención médica de carácter público. Tal y como se observa en el siguiente cuadro, casi la mitad de los países tienen el 100% de personas residentes con cobertura sanitaria financiada con fondos públicos: Eslovenia, España, Finlandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta y Portugal.

La fuente de financiación predominante en Europa son las contribuciones al seguro social. Esta forma de financiación es elegida en 11 países que representan más de la mitad de la población, mientras que la financiación vía impuestos es elegida por 8 países, incluida España. Además, en España no hay copago para ninguna de las actividades asistenciales mientras que en otros países es una fórmula habitual para determinados especialistas.

CUADRO 46. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS SANITARIOS. UE19

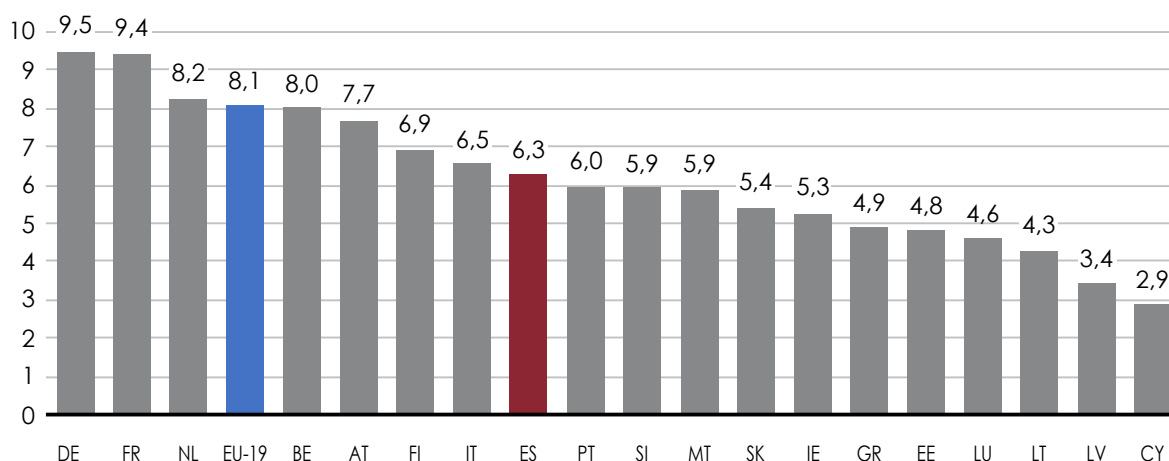
Países de la UE19	% Personas con cobertura pública ¹	Fuente de financiación predominante
Alemania	89,2	Contribuciones al seguro social
Austria	99,9	Contribuciones al seguro social
Bélgica	99,0	Contribuciones al seguro social
Eslovaquia	93,8	Contribuciones al seguro social
Eslovenia	100,0	Contribuciones al seguro social
Estonia	94,0	Contribuciones al seguro social
Francia	99,9	Contribuciones al seguro social
Grecia	86,0	Contribuciones al seguro social
Lituania	100,0	Contribuciones al seguro social
Luxemburgo	95,2	Contribuciones al seguro social
Países Bajos	99,9	Contribuciones al seguro social
Chipre	83,0	Impuestos
España	100,0	Impuestos
Finlandia	100,0	Impuestos
Irlanda	100,0	Impuestos
Italia	100,0	Impuestos
Letonia	100,0	Impuestos
Malta	100,0	Impuestos
Portugal	100,0	Impuestos

Observaciones¹: Se refiere a la proporción de la ciudadanía con derecho a bienes y servicios de salud que se incluyen en el gasto público y es independiente de la participación de las personas enfermas en los copagos.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea*. Elaborado según informes y documentos de Eurostat, OCDE y OMS.

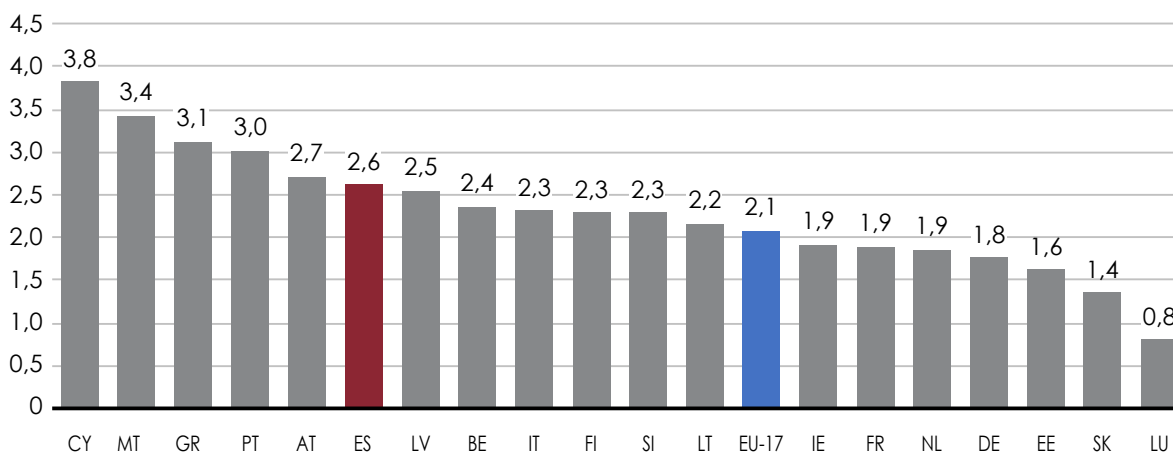
En España, el gasto público corriente en sanidad en porcentaje del PIB se situó en 2017 en el 6,3% del PIB, por debajo de la media de la eurozona (del 8,1%, ver gráfico 100). En cambio, el gasto corriente en sanidad privada es superior a la media de la eurozona (ver gráfico 101) y, además, tiene mayor peso dentro del gasto sanitario total que en países como Francia o Alemania (en España la sanidad privada supone un 29% del total frente a un 16% en Alemania y un 17% en Francia), que también destacan por situarse a la cabeza de la clasificación en el gasto sanitario total.

GRÁFICO 100. GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN SANIDAD EN PAÍSES DE LA EUROZONA 2017 (EN % PIB)



Fuente: Eurostat (2017).

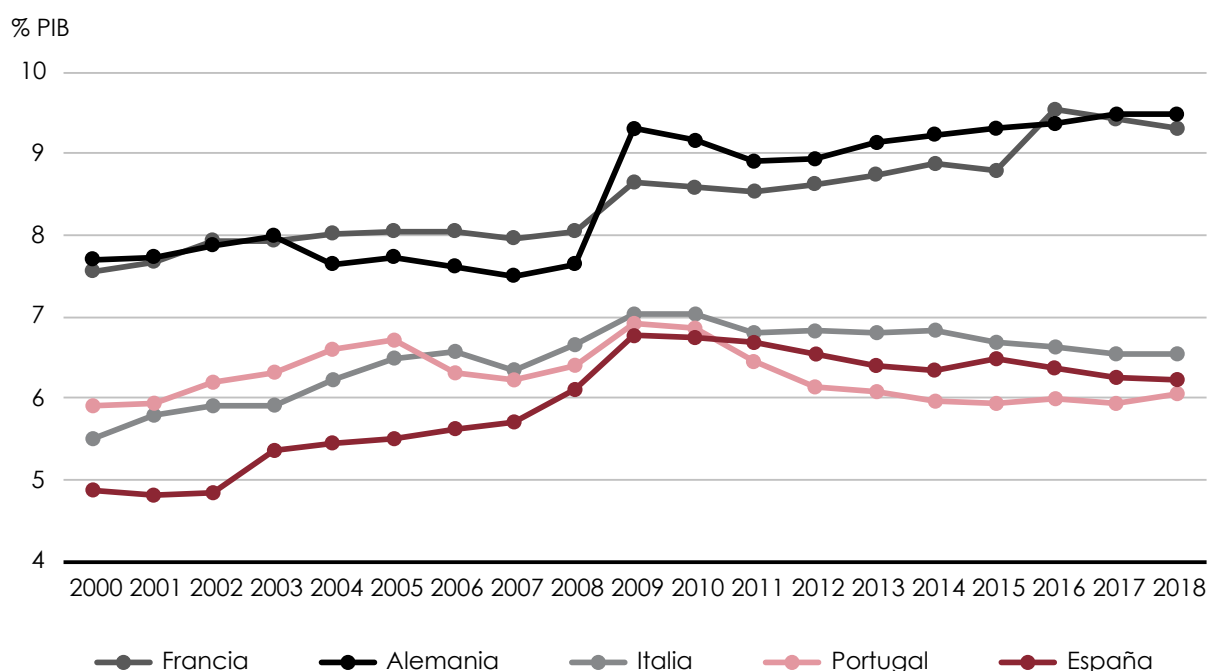
GRÁFICO 101. GASTO PRIVADO CORRIENTE EN SANIDAD EN PAÍSES DE LA EUROZONA 2017 (EN % PIB)



Fuente: Eurostat (2017).

Esta situación estaría probablemente explicada por la contención del gasto sanitario público que se ha producido en España desde la crisis económica. Tal y como se observa en el gráfico 102, en España, al igual que en Italia o Portugal, se ha producido una contención del gasto público desde 2009, mientras que en Alemania o Francia la tendencia ha sido la opuesta, lo que ha provocado que España se sitúe por debajo de la media. Además, la bajada del gasto público en España podría explicar el que el gasto privado haya crecido y se sitúe por encima de la media de la eurozona.

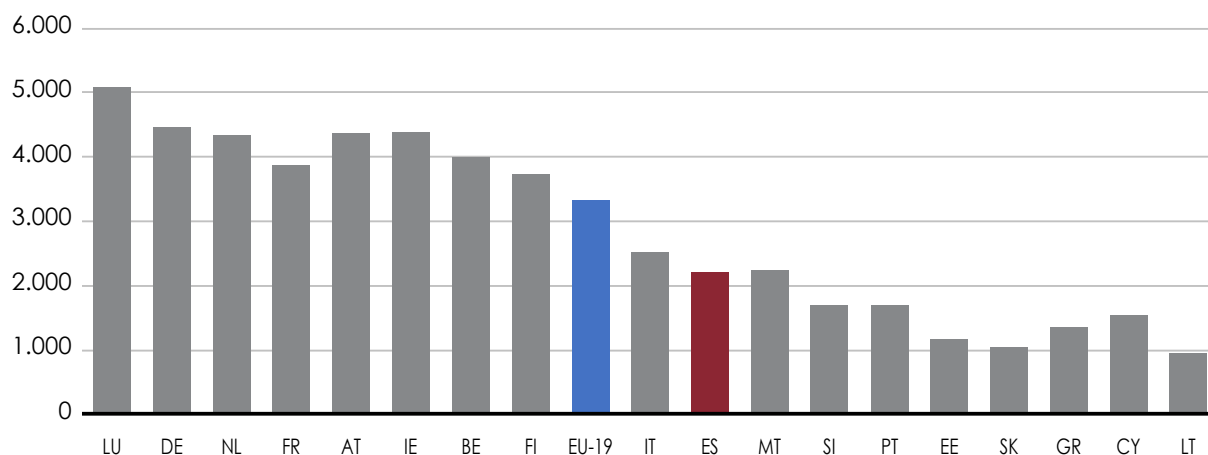
GRÁFICO 102. EVOLUCIÓN GASTO PÚBLICO EN SANIDAD EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA EUROZONA 200-2018 (EN % DEL PIB)



Fuente: OCDE Sanidad.

El gasto público de España en euros por habitante también se sitúa por debajo de la media de la eurozona. El gasto privado por habitante en España, sin embargo, no está tan lejos de los países del entorno ya que ha aumentado en los últimos años (en España es de 653 € frente a 685 de media).

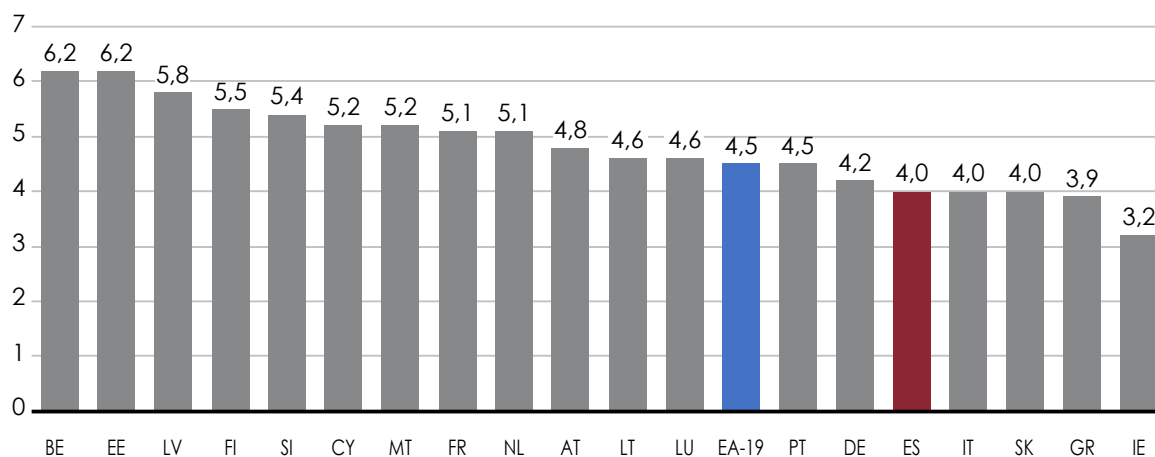
GRÁFICO 103. GASTO SANITARIO PÚBLICO
EN EUROS POR HABITANTE



Fuente: Eurostat (2017).

Respecto a la educación, el gasto público corriente total en porcentaje del PIB se sitúa también por debajo de la media de la eurozona. El gasto público en educación como porcentaje del PIB se mantuvo en el 4 %, por debajo de la media de la UE19 del 4,5 % (COFOG). El gasto público en educación por alumno en educación primaria, secundaria y superior también se encuentra por debajo del de otras economías parecidas de los Estados miembros de la UE12.

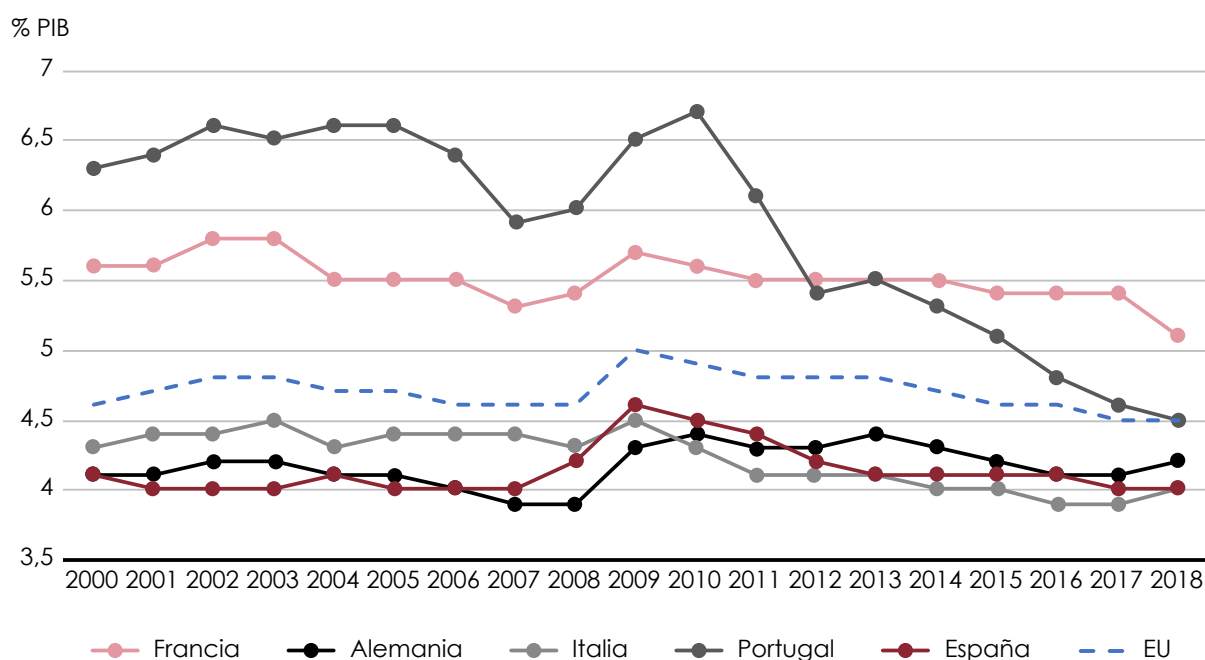
GRÁFICO 104. GASTO TOTAL CORRIENTE EN EDUCACIÓN
EN EUROZONA 2018 (EN % PIB)



Fuente: Eurostat. COFOG (2018).

Esta situación estaría probablemente explicada, al igual que ocurre con la sanidad, por la contención del gasto educativo público que se ha producido desde la crisis económica. Tal y como se observa en el gráfico 105, se ha producido una contención en el gasto en educación en la mayoría de los países, incluyendo España que partía de niveles inferiores a la media.

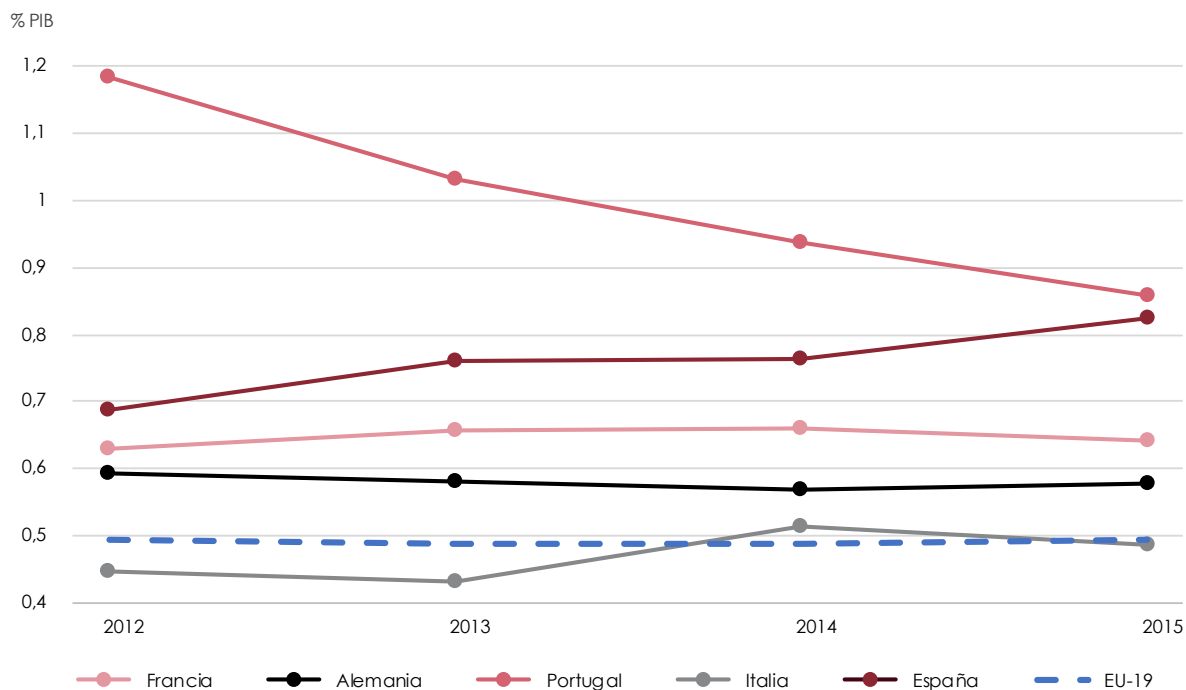
GRÁFICO 105. EVOLUCIÓN GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (EN % DEL PIB)



Fuente: Eurostat (2000-2018).

En España, el gasto privado en educación en porcentaje del PIB ha aumentado en los últimos años, lo que ha provocado que sea uno de los más elevados de la eurozona. Entre 2012 y 2015, el gasto en educación privada como porcentaje del PIB aumentó (de un 0,68 % a un 0,82 %). Esto contrasta con los demás países, en los que disminuyó o permaneció igual. El gasto privado en España es muy superior a la media en el ámbito de la educación no universitaria (en España el gasto en porcentaje del PIB fue del 0,42% del PIB frente a un 0,23% de la UE19 en 2015).

GRÁFICO 106. EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIVADO EN EDUCACIÓN
(EN % DEL PIB)



Fuente: OCDE (2012-2015)

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

No hay diferencias significativas en la eurozona respecto a la exención del IVA para la sanidad privada, ya que todos los países de la eurozona la aplican. En caso de eliminarse esta exención, los servicios sanitarios podrían gravarse al tipo reducido de acuerdo con la Directiva.

Sí que se observan algunas diferencias significativas respecto a la provisión pública de algunos servicios sanitarios, como la atención dental en adultos. España tiene fuera del sistema nacional de salud público los servicios de odontología mientras que muchos países sí tienen alguna cobertura pública, y en muchas ocasiones también los de fisioterapia, por lo que, en caso de eliminarse la exención, no habría opción de acudir al sistema público. La odontología es uno de los servicios que concentran una mayor proporción del gasto privado (unos 7.300 M€ en 2016 y 7.000 M€ en 2017⁹²).

92 El Sistema de Cuentas de Salud cifra el gasto en asistencia odontológica ambulatoria para 2016 y 2017 en 7.231 y 7.066 M€, respectivamente. Estas cifras suponen una cuantía muy superior a la que se desprende de la Encuesta de Presupuestos Familiares, ya que el gasto total en servicios dentales de la EPF representa aproximadamente el 46% del importe recogido por el Sistema de Cuentas de Salud, tanto en 2016 como en 2017.

CUADRO 47. PROVISIÓN PÚBLICA DE ATENCIÓN DENTAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA EUROZONA

País	Infantil	Adultos
Francia	Universal	Parcial
Alemania	Universal	Parcial
Suecia	Universal	Parcial
España	Universal	No
Irlanda	Parcial	Parcial
Grecia	Parcial	No
Italia	Parcial	No

En relación con la exención a la educación también está muy generalizada salvo en el caso de Grecia que en el año 2015 eliminó la exención en todo los niveles educativos, aunque posteriormente la volvió a establecer. En cambio, hay países que no aplican la exención a algunas actividades; por ejemplo, en Italia y en Francia las guarderías no están exentas. Además, en Italia tampoco lo está de forma generalizada la universidad privada.

En caso de eliminarse la exención para la educación privada, los servicios educativos estarían gravados al tipo general. Los servicios educativos no se encuentran entre los bienes y servicios susceptibles de gravarse a un tipo reducido de acuerdo con la Directiva del IVA, por lo que a diferencia de los de la sanidad, en caso de gravarse, tendría que ser al tipo general.

CUADRO 48. EXENCIÓN EN EL IVA DE LOS BIENES Y SERVICIOS EDUCATIVOS EN EUROPA

	España	Alemania	Francia	Grecia	Portugal	Irlanda	Italia
Primaria y secundaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Universidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
0-3 años	✓	✓	X	✓	✓	✓	X

Nota: ✓ implica exento.

Destaca además en España la escasa cobertura pública de los servicios educativos para los menores de 3 años en relación a otros países, por lo que, de eliminarse la exención, no todos los demandantes de estos servicios podrían trasladarse a la educación pública. En España, la financiación pública de las escuelas infantiles ronda el 59% del total frente a unos porcentajes que alcanzan el 79% en el caso de Alemania⁹³. Por otro lado, la cobertura pública de todos los niveles educativos de 3 a los 18 años está asegurada. En el caso de la universidad, también hay mayor oferta que demanda, pero no a nivel de cada especialidad.

3. Evaluación

El enfoque de evaluación consiste en, tras un análisis descriptivo y distributivo, comparar el aumento neto de la recaudación que se produciría al suprimir el beneficio fiscal con el incremento del gasto público ocasionado por el potencial aumento en la demanda de sanidad y educación pública, de modo que se analiza el efecto neto sobre las finanzas públicas. Tal y como se ha mencionado anteriormente, la mayor parte de los bienes y servicios del ámbito sanitario y educativo son de provisión pública por lo que suprimir el beneficio (y aumentar el precio de la sanidad y educación privada), supondría un efecto sustitución, incrementándose potencialmente la demanda de la provisión pública de estos servicios, lo que también conlleva un coste.

A la hora de considerar la eliminación del beneficio fiscal, también hay que tener en cuenta su impacto en los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno. El incremento de la recaudación se repartiría prácticamente por partes iguales entre las comunidades autónomas y el Estado, debido a que en el actual sistema de financiación autonómica (SFA) la recaudación del IVA se encuentra cedida en un 50% a las comunidades autónomas de régimen común⁹⁴. Sin embargo, el incremento en el coste de provisión sería íntegramente soportado por las comunidades autónomas, ya que las competencias sanitarias y educativas están transferidas. En el caso de las comunidades autónomas de régimen foral, ambos efectos repercutirían en sus presupuestos.

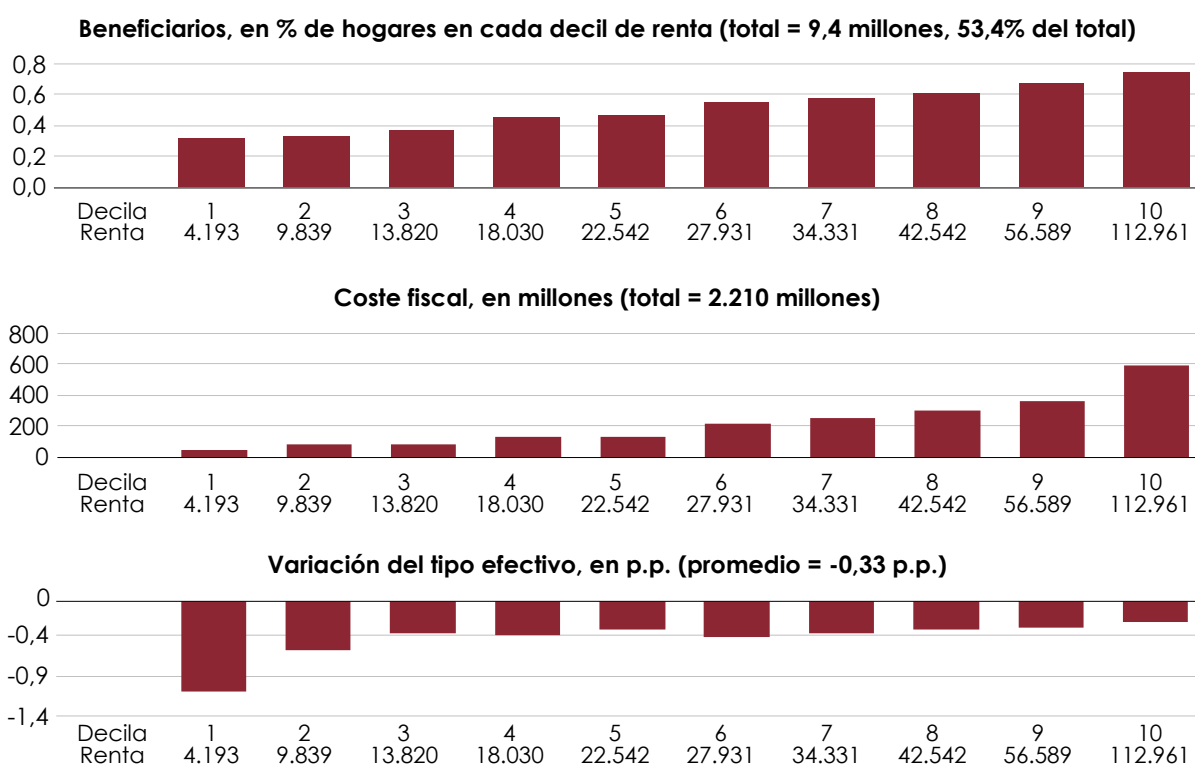
93 *Education at a Glance 2018: OECD Indicators. Relative proportions of public and private expenditure on early childhood education and care (ISCED 0) (2005 to 2015)*. OECD 2018.

94 El porcentaje de recaudación que obtendrían las CCAA sería ligeramente superior al del Estado ya que la aportación del Estado a la nivelación vertical en el SFA se actualiza según los Ingresos Totales del Estado (ITE), y estos aumentarían como consecuencia de la eliminación del beneficio fiscal.

3.1. Análisis descriptivo

El beneficio del sector de sanidad, utilizando los datos de la encuesta de presupuestos familiares, supone una pérdida de recaudación de 2.210 M€ y los beneficiarios son 9,4 millones de personas. El gráfico 107 muestra la distribución del beneficio fiscal por decilas de renta bruta del hogar en términos de beneficiarios, importe y efectos sobre el tipo efectivo, definido como la carga fiscal sobre la renta total. En el presente análisis, se supone que los servicios ahora exentos pasarían a gravarse al tipo del 21%⁹⁵.

GRÁFICO 107. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR DECILAS DE RENTA BRUTA (EXENCIÓN DE SANIDAD)



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

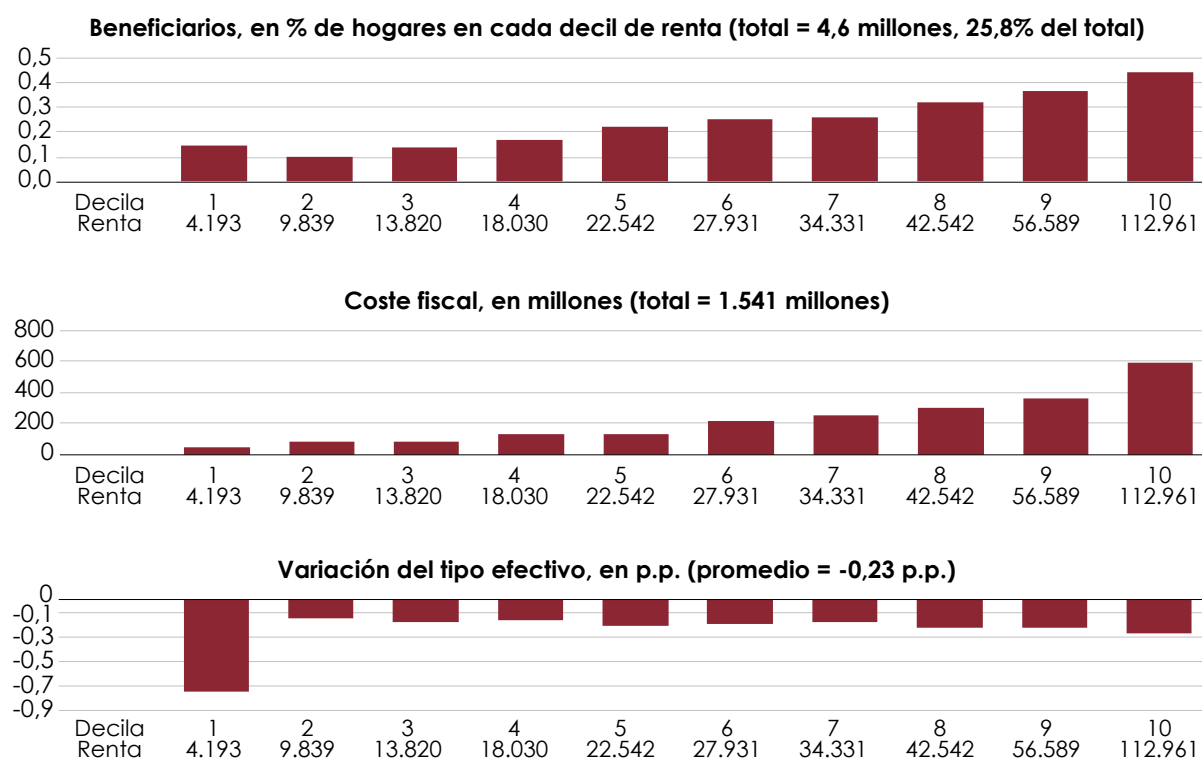
Nota: La unidad de análisis es el hogar. Los hogares se clasifican de acuerdo con la distribución de renta obtenida de los datos fiscales proporcionados por la AEAT, que no necesariamente coincide con la que se obtiene de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

El beneficio del sector de educación supone una pérdida de recaudación de 1.541 M€ y los beneficiarios son 4,6 millones de personas. El gráfico 108 muestra la

⁹⁵ No obstante, la normativa comunitaria contempla la posibilidad de que, al eliminar la exención, se apliquen tipos reducidos a la prestación de asistencia sanitaria y dental, en lugar del general del 21% (Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido).

distribución del beneficio fiscal por decilas de renta bruta del hogar en términos de beneficiarios, importe y efectos sobre el tipo efectivo, definido como la carga fiscal sobre la renta total. En el presente análisis, se supone que los servicios ahora exentos pasarían a gravarse al tipo del 21%⁹⁶.

GRÁFICO 108. NÚMERO DE BENEFICIARIOS, PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO POR DECILAS DE RENTA BRUTA (EXENCIÓN DE EDUCACIÓN)



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Nota: La unidad de análisis es el hogar. Los hogares se clasifican de acuerdo con la distribución de renta obtenida de los datos fiscales proporcionados por la AEAT, que no necesariamente coincide con la que se obtiene de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

3.2. Evaluación de sanidad

Tal y como se ha detallado, en primer lugar, para realizar la evaluación, se estima el importe del beneficio fiscal bruto asociado a la exención de los servicios sanitarios en el IVA. El Presupuesto de beneficios fiscales no contiene una estimación individualizada de la exención del IVA de sanidad.

⁹⁶ La normativa comunitaria no contempla la posibilidad de que, al eliminar la exención, se apliquen tipos reducidos a la prestación de educación, en lugar del general del 21% (Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido).

Para obtener una cuantificación más detallada del beneficio bruto se emplea la contabilidad nacional⁹⁷. A través de la EPF, se ha obtenido una cuantificación del importe de la exención del IVA exclusivamente para los hogares ya que nos permite determinar los efectos distributivos al disponer de microdatos. Sin embargo, a través de la contabilidad nacional se puede obtener una cuantificación más completa que permita calcular de manera más detallada el importe neto para la Administración pública de eliminar el beneficio y, por tanto, se va a usar este enfoque. La cuantificación se ha realizado suponiendo que esos servicios se gravan al tipo general del 21%⁹⁸. En este caso, se aplica ese tipo del 21% sobre las bases imponibles exentas de consumo de atención sanitaria correspondientes a los hogares, el sector de instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (IPSFLSH) y las ramas que prestan servicios exentos (fundamentalmente empresas de seguro)⁹⁹. Así, se estima que el aumento bruto de recaudación ascendería a 3.562 M€ en 2016: 2.809 M€ correspondiente a los hogares¹⁰⁰, 6 M€ a las IPSFLSH y 747 M€ al resto de agentes¹⁰¹ (ver cuadro 49).

Una vez obtenido el importe del beneficio bruto, para obtener el beneficio neto es necesario descontar el importe que la Administración Tributaria ya está ingresando en concepto de IVA soportado no deducible. Se trata del IVA que las empresas sanitarias soportan a lo largo de la cadena de producción y distribución de los servicios y que pasarían a deducirse a partir del momento en que desapareciera la exención. El IVA soportado en la compra de consumos intermedios asciende a 986 M€ y el de bienes de inversión asciende a 813 M€¹⁰². La suma de los dos conceptos de IVA soportado alcanza los 1.800.

Al tener en cuenta el IVA soportado, el incremento neto de la recaudación al eliminar el beneficio fiscal ascendería en 2016 a 1.763 millones de euros y de 1.929 M€ para 2017. Para 2017, la cantidad se calcula suponiendo que el beneficio fiscal crece a la misma tasa que el gasto sanitario privado, un 9,4%¹⁰³.

97 Y concretamente a partir del Sistema de Cuentas de Salud (SCS) con los datos de 2016.

98 No obstante, tal y como se ha mencionado anteriormente, en el caso de la sanidad, la normativa permite que se graven al 10% en caso de eliminarse la exención.

99 Se excluye del cálculo el gasto realizado por las administraciones públicas, dado que los ingresos adicionales que se obtendrían por este concepto se compensarían con el aumento del precio a pagar como consecuencia de la repercusión del IVA al eliminarse la exención.

100 Este importe es superior al obtenido a partir de la explotación de la EPF, que era de 2.200 M€ ya que generalmente la EPF, al ser una encuesta, tienen a infraestimar o sobrestimar algunas partidas. En este caso, la cifra es inferior a la de la contabilidad nacional.

101 Estos importes se calculan bajo el supuesto de que no existe alteración en el comportamiento de los individuos al eliminar el beneficio fiscal. Es decir, la demanda de educación privada se mantiene constante tras la eliminación de la exención.

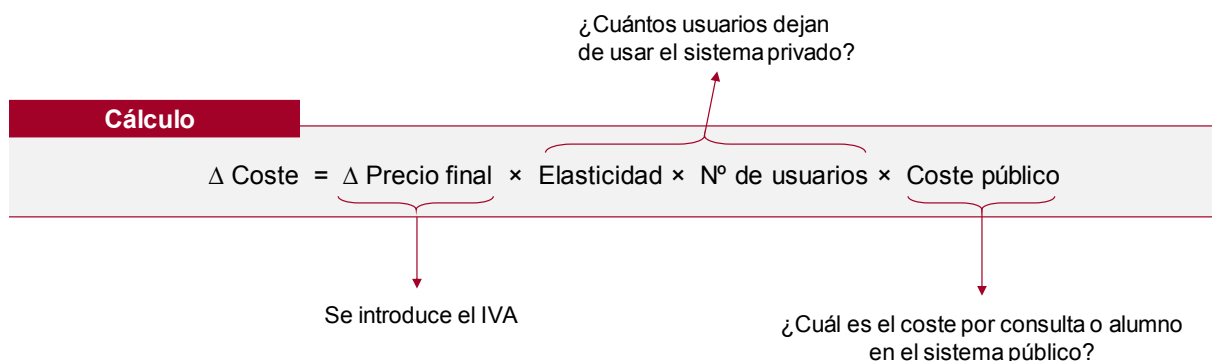
102 Los datos de formación bruta de capital aparecen agregados para la rama de actividades sanitarias y sociales de mercado. Para calcular la parte correspondiente a sanidad se aplica el porcentaje que las actividades sanitarias suponen sobre el total de ambas, de acuerdo con los datos de las tablas *input-output*.

103 De acuerdo con el Sistema de Cuentas de Salud, el gasto sanitario privado susceptible de exención experimentó entre 2016 y 2017 un crecimiento del 9,44%.

CUADRO 49. INCREMENTO NETO DE LA RECAUDACIÓN AL ELIMINAR LA EXENCIÓN DE SANIDAD PARA 2016

Millones de euros	IVA teórico soportado 2016	Beneficio fiscal teórico 2016
SECTOR HOGARES		2.809
SECTOR IPSFLSH		6
RESTO DE AGENTES		747
TOTAL IVA REPERCUTIDO		3.562
CONSUMOS INTERMEDIOS DE LA RAMA DE SANIDAD (ISFLSH + MERCADO)	986	
TOTAL FBK DE LA RAMA DE SANIDAD (ISFLSH + MERCADO)	813	
TOTAL IVA SOPORTADO	1.800	
INCREMENTO NETO DE LA RECAUDACIÓN	1.763	

En segundo lugar, hay que calcular el coste que supondría para el sector público asumir la provisión de aquellos servicios que pasan del sector privado al público como consecuencia de la eliminación de la exención. El procedimiento para llegar a ese dato de coste implica tres pasos: primero, estimar, en la medida de lo posible, el consumo de servicios sanitarios financiados privadamente; segundo, estimar, el posible aumento de la demanda de servicios públicos derivado de la eliminación de la exención, mediante la aplicación de distintas elasticidades de demanda y suponiendo distintas traslaciones del impuesto a los precios; por último, estimar el coste que podría suponer al sector público satisfacer esa demanda adicional. El cálculo de este potencial coste se resume en el siguiente esquema:



El análisis excluye la prestación privada relacionada con el mutualismo administrativo y los servicios no financiados públicamente, por entender que la eliminación de la exención no supondría un desvío de pacientes desde los proveedores privados a

los públicos. Se trata, fundamentalmente, de los conciertos que se realizan a favor de los funcionarios con las entidades privadas y que se financian con fondos públicos y de la atención dental a adultos al margen de las extracciones, dado que en este caso el fin de la exención no redundaría directamente en un aumento del coste de prestación para el sector público¹⁰⁴.

En consecuencia, el análisis se circunscribe al conjunto de servicios sanitarios y dentales incluidos en la cartera del Sistema Nacional de Salud, siempre y cuando estén financiados privadamente, pero con independencia de la modalidad de financiación (ya sea con pago directo o a través de un seguro médico). Se entiende que la eliminación del beneficio fiscal conllevaría un aumento de coste para los pacientes en todos los casos, bien mediante el traslado del impuesto al precio del servicio sanitario, o bien mediante su traslado al importe de la prima del seguro.

El primer paso es estimar el consumo de servicios sanitarios financiados privadamente o número de usuarios y para ello se recopila toda la información disponible relativa a las distintas formas de atención sanitaria. Concretamente, se revisa los contactos realizados en atención primaria (consultas y urgencias), atención especializada ambulatoria (consultas, pruebas diagnósticas, cirugía mayor ambulatoria, estudios diagnósticos y otra actividad asistencial), atención hospitalaria (ordinaria y urgencias) y atención dental.

El segundo paso es calcular el posible aumento de la demanda de servicios públicos derivado de la eliminación de la exención. Como se ha adelantado, mediante la aplicación de distintas elasticidades de demanda y suponiendo distintas traslaciones del impuesto a los precios.

Para obtener una elasticidad-precio de la demanda de servicios sanitarios se ha realizado una revisión de la literatura, y se llega a la conclusión de que el rango es considerablemente elevado y varía entre -0,1 y -1,1. Los estudios encontrados para España proporcionan, bien estimaciones a la elasticidad de la demanda de seguro sanitario (que se cifran en un intervalo entre -0,43 y -0,5, compatibles con los calculados para otros países con modelos sanitarios similares al español)¹⁰⁵, bien estimaciones para el conjunto de servicios sanitarios, educativos y sociales (con un valor de -1,101)¹⁰⁶. No se han localizado trabajos españoles que estimen elasticidades-precio únicamente para servicios sanitarios (excluyendo los medicamentos) que se adquieren en el mer-

104 No obstante, este supuesto puede cuestionarse en la medida en que una disminución del consumo privado suponga un deterioro en la salud, que finalmente derive en un aumento de la demanda de servicios sanitarios financiados públicamente.

105 Los trabajos españoles que estiman los valores citados son los de Costa y García (2003) y López Nicolás y Vera-Hernández (2008), respectivamente. Una revisión de los trabajos que estiman elasticidades-precio de la demanda de seguros a nivel internacional puede encontrarse en Pendzialek *et al.* (2016).

106 BBVA Research (2014).

cado mediante pagos de bolsillo. No obstante, una reciente revisión sistemática sobre los efectos del copago en la demanda de atención sanitaria (estudios basados en datos para otros países desarrollados) ofrece los siguientes valores: entre -0,12 y -0,16 para las visitas al médico general; entre -0,20 y -0,39 para la atención domiciliaria; 0,09 para atención especializada ambulatoria en el hospital; y -0,18 para la atención especializada extrahospitalaria^{107,108}.

Por último, el tercer paso sería estimar el coste que se derivaría de sustituir una parte del consumo sanitario privado por servicios financiados por el Sistema Nacional de Salud. En este punto hay que considerar que la reducción del consumo privado no tiene por qué traducirse en un aumento equivalente en la asistencia sanitaria financiada con fondos públicos. Por otra parte, un aumento de la demanda de servicios prestados por el Sistema Nacional de Salud tampoco tiene por qué implicar un aumento del coste a corto plazo para las administraciones públicas, siempre y cuando se trate de demanda no atendida (aumento de las listas de espera)¹⁰⁹. Por lo tanto, las estimaciones operan como límite superior del coste que supondría eliminar la exención.

De la combinación de estos tres pasos, puede obtenerse el potencial coste que supondría para el sector público asumir la demanda proveniente de la sanidad privada. En el siguiente cuadro se presenta una estimación del coste añadido para el sector público de absorber un potencial incremento de la demanda para diferentes valores de la elasticidad-precio de los servicios sanitarios, incorporando tanto el número de usuarios como el coste público de los servicios.

CUADRO 50. INCREMENTO EN EL COSTE DE LA SANIDAD PÚBLICA

Elasticidad (literatura)					
0,1	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1
195	585	975	1.365	1.755	2.145

Fuente: Elaboración propia a partir de referencias de la literatura.

107 Kiil y Houlberg (2014).

108 Ha de tenerse en cuenta, en todo caso, que las elasticidades varían según algunas características relevantes de los individuos como la edad, el estado de salud o la capacidad económica. Sin embargo, en este trabajo se considerará que el valor de la elasticidad es aplicable a toda la población

109 Hay que considerar, en todo caso, que el aumento de las listas de espera tendría un coste político importante para los gobiernos de las comunidades autónomas.

Resultados netos

Como se ha indicado en el primer apartado, para 2017, el incremento neto de la recaudación ascendería a 1.763 M€ de establecerse un IVA del 21%, por lo que, de acuerdo con los costes estimados en la sección anterior el resultado neto final dependería de la elasticidad de la demanda. Establecer un IVA del 21% supondría un aumento de la recaudación de 1.763 M€ pero en cambio la asunción de la provisión de esos servicios supondría un incremento de coste para la Administración de hasta 2.145 M€ en el peor de los escenarios (mayor elasticidad precio público-privada). Por lo tanto, el resultado final dependerá de en qué medida parte de la demanda privada sea absorbida por el sistema público.

Dado que el objetivo del beneficio fiscal es reducir los precios de las prestaciones de servicios esenciales y favorecer el acceso universal de la población a la protección sanitaria, es razonable plantear un escenario en que la exención del IVA sanitario se mantenga para aquellos servicios que, considerándose esenciales, no están cubiertos públicamente (básicamente, la atención odontológica para adultos). Si se plantea el escenario de exención parcial, el aumento neto de recaudación sería inferior al estimado inicialmente. Por un lado, ha de descontarse el IVA repercutido estimado para los servicios odontológicos y, por otro, calcular el IVA soportado en las compras e inversiones de los proveedores de estos mismos servicios, que se mantendría como no deducible.

En 2017, el gasto en atención dental supuso el 41,43% del gasto sanitario privado. Este porcentaje, aplicado a las estimaciones de IVA repercutido y soportado para dicho año, permite cifrar el aumento neto de recaudación en 2017 en 1.127 M€¹¹⁰. Para completar los cálculos de este escenario han de eliminarse los posibles costes de sustitución de demanda privada por pública referidos a la asistencia odontológica, lo que arroja los resultados que se muestran en el cuadro.

CUADRO 51. COSTE SANITARIO ESTIMADO DE LA ELIMINACIÓN PARCIAL DE LA EXENCIÓN

Elasticidad (literatura)					
0,1	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1
177	530	884	1.237	1.590	1.944

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF.

¹¹⁰ El Sistema de Cuentas de Salud cifra el gasto en asistencia odontológica ambulatoria para 2016 y 2017 en 7.231 y 7.066 M€, respectivamente. El gasto en asistencia odontológica ambulatoria supuso en 2016 el 46,4% del gasto sanitario privado, lo que reduciría el IVA repercutido en 1.653 M€, es decir, en lugar de 3.562 M€, el IVA repercutido sería de 1.909 M€. Por su parte, el IVA soportado no deducible alcanzaría los 834,85 millones, con lo que el deducible pasaría de 1.799 M€ a 964 M€ y el aumento neto de recaudación quedaría en 946 M€. De la misma forma y con el incremento mencionado anteriormente para el gasto sanitario, se calcula el de 2017.

En este caso, la conclusión es la misma que en el anterior, y el resultado final depende de la elasticidad de la demanda.

3.3. Evaluación de educación

En esta sección se utiliza el mismo enfoque metodológico que para la sanidad en la sección anterior. Al igual que en sanidad, para obtener el beneficio neto es necesario descontar al importe adicional que ingresaría en concepto de IVA repercutido el importe que la Administración Tributaria ya está ingresando en concepto de IVA soportado no deducible¹¹¹. Los resultados se recogen en el cuadro 52.

El incremento neto de la recaudación al eliminar el beneficio fiscal ascendería en 2016 a 1.694 millones de euros.

CUADRO 52. INCREMENTO NETO DE LA RECAUDACIÓN AL ELIMINAR LA EXENCIÓN DE EDUCACIÓN PARA 2016

Millones de euros	IVA teórico soportado 2016	Beneficio fiscal teórico 2016
SECTOR HOGARES		2.416
SECTOR IPSFLSH		11
RESTO DE AGENTES		88
TOTAL IVA REPERCUTIDO		2.515
CONSUMOS INTERMEDIOS DE LA RAMA DE SANIDAD (IS-FLSH + MERCADO)	346	
TOTAL FBK DE LA RAMA DE SANIDAD (ISFLSH + MERCADO)	478	
TOTAL IVA SOPORTADO	821	
INCREMENTO NETO DE LA RECAUDACIÓN		1.694

¹¹¹ Se trata del IVA que las empresas educativas soportan a lo largo de la cadena de producción y distribución de los servicios y que pasarían a deducirse a partir del momento en que desapareciera la exención, tanto en lo que respecta a los consumos intermedios como a los bienes de inversión.

En segundo lugar, y al igual que para la sanidad, hay que calcular el coste que supondría para el sector público asumir la provisión de aquellos servicios que pasan del sector privado al público como consecuencia de la eliminación de la exención.

El procedimiento para llegar a ese dato de coste implica tres pasos: primero, estimar, en la medida de lo posible, el consumo de servicios educativos financiados privadamente, desagregando por tipos de niveles educativos¹¹²; segundo, estimar, el posible aumento de la demanda de servicios públicos derivado de la eliminación de la exención, mediante la aplicación de distintas elasticidades de demanda; por último, estimar el coste que podría suponer al sector público satisfacer esa demanda adicional. El esquema es el mismo aplicado en el caso de la sanidad.

El análisis presume que la eliminación de la exención únicamente ocasiona un traspase de estudiantes de la educación privada a la educación pública y que no afecta a la educación privada concertada, ya que los servicios educativos de la educación concertada tienen carácter gratuito. Los importes que pagan los estudiantes por asistir a los colegios concertados no constituyen una contraprestación por los servicios educativos sino por servicios complementarios que, en determinadas ocasiones, pueden estar sometidos al gravamen del impuesto y, por tanto, no se verían afectados por la eliminación de la exención.

El primer paso es estimar el consumo de servicios educativos financiados privadamente o número de usuarios y para ello se recopila toda la información disponible relativa a los niveles educativos. Concretamente, el consumo de servicios de educación privada se puede aproximar por el número de estudiantes en colegios privados, ya que un servicio educativo dura todo un año¹¹³.

El segundo paso es calcular el posible aumento de la demanda de servicios públicos derivado de la eliminación de la exención. Como se ha adelantado, y al igual que en sanidad, mediante la aplicación de distintas elasticidades de demanda.

Para estimar las elasticidades-precio de la demanda de los diferentes niveles educativos en España se utilizan las olas de 2006-2018 de la Encuesta de Presupuestos Familiares y las series de IPC para los años 2006-2018. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

112 Educación infantil y primaria, educación secundaria (incluyendo Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y los dos primeros ciclos de Formación Profesional) y educación superior (estudios de grado y máster).

113 A diferencia del consumo sanitario donde un individuo puede realizar varias visitas al médico a lo largo de un año.

CUADRO 53. ESTIMACIÓN DE LAS ELASTICIDADES DE DEMANDA

Infantil y primaria	Secundaria	Universitaria	Total
-1,1	-0,38	-1,65	-1,15

Fuente: Elaboración propia.

Por último, el tercer paso sería estimar el coste que se derivaría de sustituir una parte del consumo educativo privado por servicios financiados por el sistema público. En este punto hay que considerar que la reducción del consumo privado no tiene por qué traducirse en un aumento equivalente en la educación financiada con fondos públicos en los tramos que no son obligatorios (niveles educativos posteriores a la educación secundaria obligatoria y a la formación profesional básica). Por otra parte, un aumento de la demanda de servicios prestados por el sistema público tampoco tiene por qué implicar un aumento del coste a corto plazo para las administraciones públicas, siempre y cuando se trate de aumento de alumnos por aula, por ejemplo¹¹⁴. Por lo tanto, las estimaciones operan como límite superior del coste que supondría eliminar la exención. Los costes unitarios de los servicios educativos se calculan siguiendo una metodología similar a la desarrollada por la Comisión Europea (2016, 2018) en los trabajos sobre gasto educativo asociado a envejecimiento. De la combinación de estos tres pasos, puede obtenerse el potencial coste que supondría para el sector público asumir la demanda proveniente de la educación privada. En el siguiente cuadro se presenta una estimación para diferentes elasticidades-precio de la demanda de educación público-privada.

CUADRO 54. INCREMENTO EN EL COSTE DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Elasticidad agregada								Desagregada
0,2	0,4	0,6	0,8	1,0	1,2	1,4	1,6	(-1.10, -0.38, -1.65)
270	540	810	1.080	1.350	1.620	1.891	2.161	1.419

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF.

¹¹⁴ Hay que considerar, en todo caso, que el aumento los alumnos por aula puede repercutir en una peor educación y un elevado coste político para las CCAA.

Resultados netos

Como se ha indicado en el primer apartado, para 2016, el incremento neto de la recaudación ascendería a 1.694 M€, por lo que, de acuerdo con los costes estimados en la sección anterior, el resultado neto final dependería de la elasticidad de la demanda. En concreto, y asumiendo elasticidades precio de la demanda público-privada superiores a 1,4 el coste sería superior a los ingresos.

4. Conclusiones

- El beneficio fiscal **consiste en la posibilidad por parte de los países de dejar exento del IVA a la educación y la sanidad privada.**
- Ambas **exenciones se encuentran generalizadas en los países de la UE: la sanidad exenta en todos los países y la educación en la mayoría.** En educación Grecia la ha eliminado en los últimos años e Italia solo se la aplica para la primaria y secundaria.
- El beneficio supone un **coste fiscal de 1.763 M€ €** para el caso de la **sanidad** y **1.694 M€** para el caso de la **educación.**
- **El objetivo de este beneficio es reducir los precios de la educación y sanidad para favorecer el acceso universal, así como para descongestionar el sistema público. La evaluación consiste en analizar si el beneficio supone una menor carga económica para la Administración al descongestionar los servicios públicos.**
- La **evaluación muestra un resultado no concluyente** ya que el mayor ingreso obtenido por el Estado, como resultado de la eliminación del beneficio, podría ser compensado por un mayor coste, si una elevada proporción de la demanda ahora satisfecha por el sector privado se trasladase al sector público. Este resultado está sujeto al heterogéneo abanico de elasticidades que se han encontrado en la estimación.

9

EXENCIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

La Directiva¹¹⁵ del IVA establece que determinadas prestaciones de servicios financieros estarán exentas del IVA, aunque los Estados miembros podrán conceder a los sujetos pasivos el derecho a optar por la tributación de estas operaciones. En la medida que el IVA está armonizado a nivel europeo, la lista de actividades financieras que pueden estar exentas se encuentra condicionada por la Directiva del IVA, pero cada país decide si concede o no a las entidades financieras el derecho a optar por la tributación.

En España, el beneficio fiscal consiste en que los bienes y servicios financieros tasados están exentos del IVA¹¹⁶ y no se ha concedido a las entidades financieras la opción de gravar con este impuesto a sus productos. La exención afecta a las operaciones financieras habituales como son los depósitos, créditos, transferencias o compra de acciones (véase listado completo en cuadro 55).

El objetivo principal de este beneficio es reducir los precios de las prestaciones de esta clase de servicios para facilitar un acceso generalizado. Una menor fiscalidad reduce los precios de los productos financieros facilitando su acceso al conjunto de los ciudadanos, pero se deja sin gravar el valor añadido de los servicios financieros. Además, tradicionalmente se ha considerado que los servicios financieros tenían que estar exentos dada la dificultad de gravar el margen de los servicios financieros, aunque actualmente se cuestiona esta dificultad dado el avance de los medios técnicos.

115 Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006. Artículos 135 y 137 de la Directiva del IVA.

116 Artículo 20, apartado uno, número 18.º, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, LIVA).

CUADRO 55. EXENCIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL IVA

Operaciones exentas
Depósitos en efectivo en sus diversas formas, incluidos los depósitos en cuentas corrientes y cuentas de ahorro
Transmisión de los depósitos en efectivo, incluso mediante certificados de depósito u otros títulos que cumplan análoga función
Concesión de créditos y préstamos en dinero, incluso mediante efectos financieros o títulos de otra naturaleza
Las demás operaciones, incluida la gestión, relativas a préstamos o créditos, incluyendo las operaciones de permuta financiera
Transmisión de préstamos o créditos
Prestación de fianzas, avales, cauciones y demás garantías reales o personales
Transmisión de garantías
Transferencias, giros, cheques, libranzas, pagarés, letras de cambio, tarjetas de pago o crédito y otras órdenes de pago
Transmisión de los efectos y órdenes de pago
Compra, venta o cambio de divisas, billetes de banco y monedas que sean medios legales de pago, a excepción de las monedas y billetes de colección y de las piezas de oro, plata y platino
Servicios y operaciones, exceptuados el depósito y la gestión, relativos a acciones, participaciones en sociedades, obligaciones y demás valores, con determinadas excepciones
Transmisión de los valores citados en el anterior párrafo, así como los servicios relacionados con ella
Mediación en las operaciones exentas anteriormente mencionadas
Gestión y depósito de las instituciones de inversión colectiva, de las entidades de capital-riesgo, de los fondos de pensiones, de regulación del mercado hipotecario, de titulación de activos y colectivos de jubilación
Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación.

1.2. Evolución normativa

La exención de los servicios financieros fue introducida desde la creación del IVA (año 1985¹¹⁷) y las operaciones que están actualmente exentas son similares a las que se establecieron en ese momento. En el cuadro 56 se enumeran las principales modificaciones normativas desde el año 2000 hasta la actualidad. Únicamente se han efectuado ligeras modificaciones consistentes en ciertas inclusiones o exclusiones de determinados servicios, que obedecen fundamentalmente a la adecuación de la norma española a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

¹¹⁷ 1 de enero de 1986 fue fecha de entrada en vigor de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

CUADRO 56. PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS

Año	Servicios	Medida
2000	Operaciones con monedas de oro que tengan la consideración de oro de inversión	Dejan de estar exentas, gravándose al tipo general
2004	Servicios prestados al cedente en el marco de contratos de <i>factoring</i> , con excepción de los de anticipo de fondos que, en su caso, se pueden prestar de estos contratos	Dejan de estar exentos, gravándose al tipo general
2012 (31 de octubre)	Servicios y operaciones relativos a determinados valores no admitidos en un mercado secundario oficial	Dejan de estar exentos, gravándose al tipo general
2015	Servicios de intervención prestados por fedatarios públicos, incluidos los registradores de la propiedad y mercantiles	Dejan de estar exentos, gravándose al tipo general
2017 (29 de junio)	Entregas de monedas efectuadas por su emisor por un importe no superior a su valor facial	Se establece su exención, estando antes gravadas al tipo general

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación.

1.3. Cuantificación

La Memoria de beneficios fiscales cuantifica el importe de la exención, si bien no entra en detalles que serán objeto de evaluación en este estudio. La Memoria de beneficios fiscales para 2018 estima, por primera vez, un beneficio fiscal para el nivel central (que representa el 50% del total) de 3.546 M€ para la suma de la exención de los servicios financieros y la exención por las importaciones de bienes en régimen de viajeros. La mayor parte de dicho importe se corresponde con la exención de los servicios financieros por lo que la estimación de la Memoria se aproxima a los 6.000 M€ para 2018 (al sumar 50% estatal y autonómico). No se dispone de información, a partir de las memorias de beneficios fiscales, para detallar la su evolución histórica.

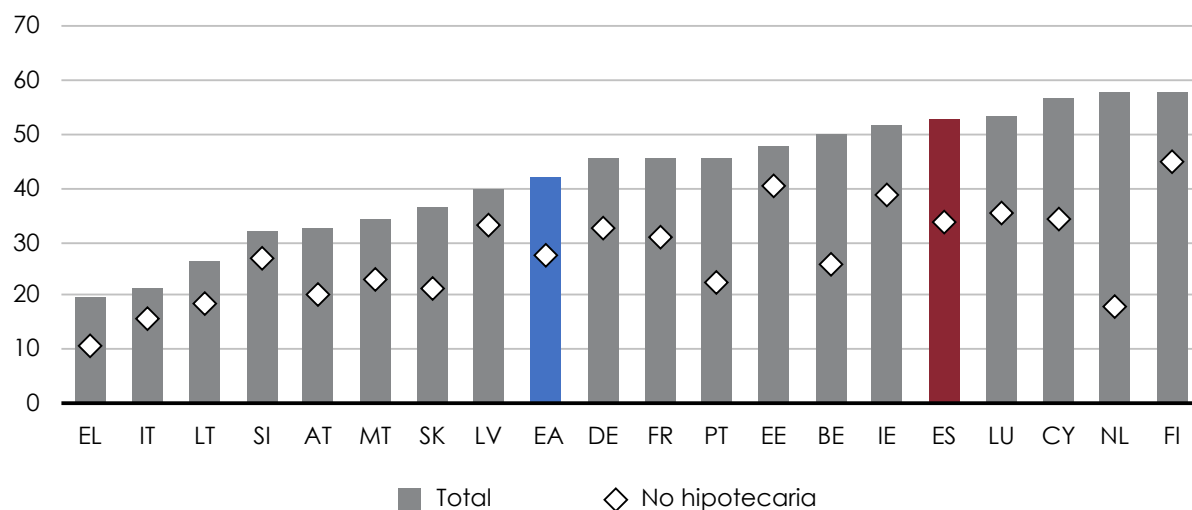
2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

El beneficio fiscal analizado tiene por objetivo reducir el coste de los productos financieros para facilitar el acceso a ellos. Por ello, en esta sección se analiza cuál es la posición relativa de España respecto del resto de países de la UME tanto en términos de utilización de los servicios financieros por parte de los hogares¹¹⁸ como de su coste.

En España, 9,6 millones de hogares (el 52%) tienen algún tipo de deuda (hipotecaria y/o no hipotecaria), frente al 42% de la eurozona. Entre las grandes economías europeas tan solo Países Bajos muestra un porcentaje de hogares con deuda superior al caso español, mientras que otros países mediterráneos, como Grecia e Italia, muestran valores por debajo del 25%. España es también uno de los países con un mayor porcentaje de hogares con deuda no hipotecaria, con un 34%, frente al 27% de la eurozona.

GRÁFICO 109. PORCENTAJE DE HOGARES CON DEUDA, 2017

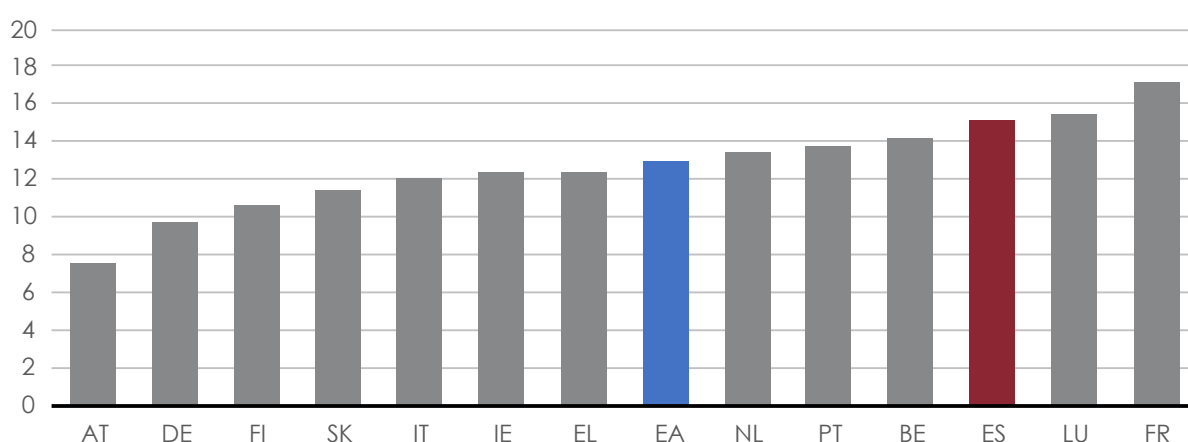


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Household Finance and Consumption Survey – Wave 2017, elaborada por el BCE.

¹¹⁸ Esta comparativa se centra en los hogares ya que la exención no tiene efectos significativos sobre los costes financieros de las empresas, al poder deducirse el IVA en el caso de su eliminación.

El alto porcentaje de hogares con deuda en España se traduce también en un elevado coste del servicio de la deuda con respecto a los ingresos de los hogares endeudados. En España, el pago de la deuda mensual supone 15% de los ingresos del hogar, frente al 13% de la eurozona.

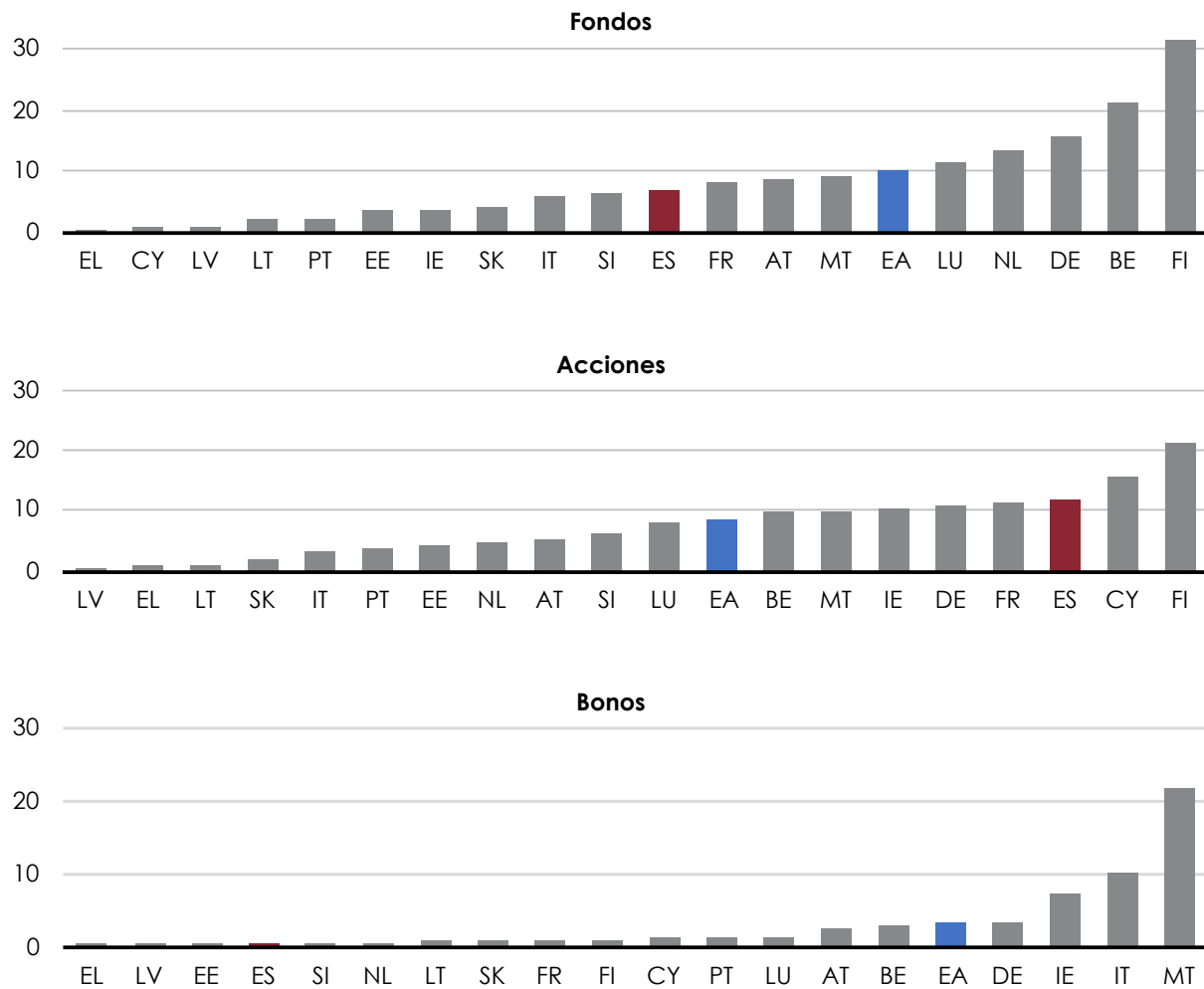
GRÁFICO 110. COSTE DE LA DEUDA COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS DEL HOGAR, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Household Finance and Consumption Survey – Wave 2017*, elaborada por el BCE.

Con respecto al resto de productos financieros, los hogares españoles muestran una participación en el mercado de activos financieros no muy alejada de los países de nuestro entorno. En particular, el 12% de los hogares tienen acciones frente al 9% de la media europea mientras que el 7% de los hogares en España tienen participaciones en fondos de inversión frente al 10% de la media.

GRÁFICO 111. PORCENTAJE DE HOGARES CON ACTIVOS FINANCIEROS, POR TIPO DE ACTIVOS, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Household Finance and Consumption Survey – Wave 2017, elaborada por el BCE.

2.2. Marco normativo

La Directiva del IVA recoge una formulación muy amplia y vaga de la exención¹¹⁹, lo que ha dado lugar a importantes diferencias en la transposición y, además, tal y como se ha señalado, se trata de una exención que es susceptible de renuncia por cada estado miembro. La Directiva IVA otorga un amplio margen de libertad a los Estados miembros, que pueden permitir o no la opción de tributar por las operaciones financieras y, en su caso, regular las modalidades de ejercicio del derecho.

España no ha permitido que las entidades financieras renuncien a la exención, mientras que siete países –Austria, Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, Francia y Lituania– sí han permitido la renuncia a la exención, aunque con importantes limitaciones y excepciones. Así, Austria, Bélgica y Bulgaria tienen muy limitada la exención, mientras que otros países como Alemania la extienden a la práctica totalidad de los servicios financieros, aunque la limitan por tipo de cliente. Francia, por su parte, ha introducido la opción para todas las transacciones relativas a actividades financieras y bancarias, pero excluyendo determinados servicios.

En estos países también existen muchas diferencias en cuanto a las condiciones de ejercicio y al destinatario de las operaciones. Respecto a las condiciones, el gravamen puede aplicarse según el método de todo o nada, usado en Bélgica, Francia y Lituania, por el que se establece el impuesto sobre todas las transacciones financieras sujetas al IVA, o según el método de "transacción por transacción", usado en Alemania y Estonia, que implica que puede darse la opción de elegir sobre qué transacciones se aplica el IVA y sobre cuáles no. Además, en Bélgica, Estonia, Francia y Lituania queda limitada la capacidad por parte de las empresas que optan por gravar los servicios financieros de revocar dicha opción. Por otro lado, Alemania y Lituania el gravamen de los servicios financieros solo puede ser aplicable en operaciones entre empresas, las denominadas operaciones B2B, no así cuando se trate de ventas a consumidores particulares (B2C). Véase Anexo para el detalle en cada país que ha renunciado parcial o totalmente a la exención.

¹¹⁹ En 2007, la Comisión Europea presentó una Propuesta de modificación de la Directiva IVA sobre los servicios financieros en la que se configuraba la opción de tributación como un derecho, no de los Estados, sino de los sujetos pasivos, sin embargo, no se aprobó. No obstante, la cuestión del gravamen de los servicios financieros ha vuelto a cobrar relevancia dentro del Grupo sobre el Futuro del IVA, dando lugar a un documento sobre los trabajos proyectados por la Comisión en relación con este aspecto, dirigidos a realizar una amplia revisión de la exención. Todo ello, además, teniendo en cuenta el nuevo contexto derivado de la Directiva 2014/65/EU (MIFID II), que introduce una mayor transparencia en el funcionamiento de las instituciones financieras y que elimina buena parte de los argumentos técnicos a favor de la exención. Como consecuencia de lo anterior, la Comisión anuncia la realización de un estudio sobre el funcionamiento de las actuales reglas de IVA aplicables a los servicios financieros, cuyos resultados estarán disponibles para verano de 2020, aproximadamente. En atención a dicha evaluación, la Comisión pondrá en marcha un proceso de revisión de las actuales reglas, dirigida a gravar los servicios financieros.

Con la finalidad de gravar el valor añadido generado por las instituciones financieras, algunos países como Francia o Dinamarca han adoptado otros impuestos sobre las actividades financieras, que gravan una base imponible diferente de la exención, y que se encuentran en estudio en la actualidad en el ámbito internacional para articular una implementación armonizada. Tanto en Francia como en Dinamarca existen los denominados Impuestos sobre las Actividades Financieras, Financial Activities Tax (FAT)¹²⁰, que son impuestos sobre los salarios de las entidades exentas de IVA, incluyendo las financieras. El impuesto francés sobre los salarios tiene como sujetos pasivos las entidades financieras. El tipo de gravamen es progresivo y aunque el impuesto se aplica sobre la totalidad de los salarios pagados, su cálculo se efectúa de manera individual. El tributo es deducible como gasto en el Impuesto sobre Sociedades. En el caso de Dinamarca, el impuesto no es susceptible de deducción ni de figurar como gasto deducible en el Impuesto sobre Sociedades. La base imponible está compuesta por los salarios y, para el caso de las entidades financieras, el tipo de gravamen es del 15%.

3. Evaluación

La evaluación consiste, al igual que para la exención de sanidad y educación, en la cuantificación detallada del escenario contrafactual en el que se elimina la exención. En particular, se calcula el importe del beneficio fiscal como la diferencia entre el IVA neto que se recaudaría como consecuencia de suprimir la exención y lo recaudado hasta el momento.

En primer lugar, se estima el IVA bruto que se recaudaría al eliminar la exención y dar la opción a las empresas financieras de tributar por este impuesto. Partiendo de las cuentas de las entidades financieras de 2018, se practica una liquidación agregada. Para el caso de los bienes de inversión, se supone un IVA devengado equivalente a un período medio de renovación de los activos de diez años. Tal y como se refleja en el 57, se estima una base imponible del IVA repercutido por las entidades financieras (10.816 M€) y del IVA que soportaron, que tendrían que ingresar los empresarios en fases anteriores (3.822 M€). Por tanto, las entidades financieras ingresarían la diferencia entre ambas partidas, 6.995 M€ y los empresarios la parte que les corresponde, 3.822 M€.

¹²⁰ Como señala la Comisión Europea (2011), se trata de un impuesto que grava la diferencia entre los ingresos derivados de los servicios financieros y las compras necesarias para su prestación, excluyendo los salarios. Por tanto, el FAT grava la suma de los beneficios de las entidades y los costes laborales, por lo que el impuesto recae sobre el margen bruto y, por ello, es apto para sustituir el gravamen derivado del IVA.

CUADRO 57. IVA QUE INGRESARÍAN LAS ENTIDADES FINANCIERAS SI SE ELIMINARA LA EXENCIÓN

		Base imponible	Tipo IVA	IVA repercutido
IVA REPERCUTIDO				
Ingresos por intereses cobrados (préstamos...)	33.891			
Ingresos por comisiones	15.880			
Otros ingresos de explotación	1.736			
		51.507	21%	10.816
IVA SOPORTADO DEDUCIBLE				
Gastos por comisiones	700			
Otros gastos de explotación	745			
Otros gastos de administración	2.191			
Adq. bienes inversión material e inmaterial	185			
	3.822			
IVA SOPORTADO DEDUCIBLE		% Prorrata	100%	3.822
IVA A INGRESAR				6.995

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales agregadas de las entidades financieras. Banco de España.

Adicionalmente, hay que calcular que una parte del IVA que repercuten las entidades financieras corresponde a empresarios que tendría derecho a deducírselo de eliminarse la exención. Este cálculo se realiza partiendo del porcentaje de crédito empresarial del 39,8% y del porcentaje medio de prorrata del 98% y asciende a 4.223 M€¹²¹.

121 Los datos del BdE recogen el crédito que se distribuye entre particulares, empresas y administraciones públicas. A las sociedades no financieras les corresponde el 39,8%. Los datos publicados por la AEAT indican que el porcentaje medio de prorrata de los sujetos pasivos asciende al 98%.

CUADRO 58. IVA DEDUCIDO POR EMPRESARIOS RECEPTORES DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS SI SE ELIMINARA EXENCIÓN

	Base imponible	Tipo IVA	IVA repercutido
IVA REPERCUTIDO			
IVA SOPORTADO DEDUCIBLE			
IVA repercutido por entidades financieras	10.816		
% a empresarios con derecho a deducir el IVA soportado	39,8%		
IVA repercutido a empresarios con derecho a deducir el IVA	4.310		
	% Prorrata	98,0%	4.223
IVA A DEVOLVER			-4.223
Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales agregadas de las entidades financieras. Banco de España.			

Teniendo en cuenta estas magnitudes, se puede calcular cuál es el IVA bruto que se recaudaría por los servicios financieros. Básicamente, es el resultado de sumar el IVA ingresado en las fases anteriores de la cadena de producción y lo ingresado por las entidades financieras menos lo deducido por sus clientes.

CUADRO 59. IVA RECAUDADO POR LA HACIENDA PÚBLICA SI SE ELIMINARA LA EXENCIÓN

Liquidación del IVA en cada fase del proceso productivo	Millones €
+ IVA Ingresado empresarios en fases anteriores	3.822
+ IVA ingresado por Entidades Financieras	6.995
- IVA Deducido por empresarios en fases siguientes	-4.223
Recaudación neta en la Hacienda Pública	6.593

En segundo lugar, hay que estimar el IVA que se recauda actualmente y que se dejaría de ingresar en la situación de supresión de la exención al ser deducible por parte de las entidades financieras. El procedimiento y los supuestos son los mismos que en el caso anterior, aunque en este caso se presume la existencia de una prorrata de IVA soportado del 20%, es decir, se supone hay un 20% de operaciones sujetas y no exentas. De acuerdo con las cifras que se recogen en el cuadro 60, se estima una base imponible del IVA repercutido por las entidades financieras (2.163 M€) y del IVA del soportado por las mismas (624 M€), por tanto, las entidades financieras ingresan la diferencia entre ambas partidas, 1.539 M€. Adicionalmente, los empresarios en fases anteriores tendrían que ingresar 3.121 M€ (esta cifra es muy superior al IVA soportado deducible, los 624 M€ mencionados, por la regla de la prorrata).

CUADRO 60. ESTIMACIÓN IVA LIQUIDADO POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS EN LA SITUACIÓN ACTUAL SIN EXENCIÓN

			Base imponible	Tipo IVA	IVA repercutido
IVA REPERCUTIDO					
Total prestaciones de servicios		51.507			
Actividades exentas	80%	41.206			
Actividades no exentas	20%	10.301	10.301	21%	2.163
IVA SOPORTADO					
	(Tipo 21%)	21%			
Otros gastos de explotación		745			
Otros gastos de administración		2.191			
Adq. bienes inversión material e inmaterial		185			
		3.121			
IVA SOPORTADO DEDUCIBLE	% Prorrata		20%		624
IVA A INGRESAR					1.539

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales agregadas de las entidades financieras. Banco de España.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, no todo este IVA se queda en las arcas públicas, ya que hay que restar el IVA deducido por las empresas clientes. En el cuadro 61, se refleja que el IVA deducido en fases siguientes asciende a 845 M€.

CUADRO 61. IVA DEDUCIDO POR EMPRESARIOS RECEPTORES DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LA SITUACIÓN ACTUAL CON EXENCIÓN

	Base imponible	Tipo IVA	IVA repercutido
IVA REPERCUTIDO			
IVA SOPORTADO DEDUCIBLE			
IVA repercutido por entidades financieras	2.163		
% a empresarios con derecho a deducir el IVA soportado	39,8%		
IVA repercutido a empresarios con derecho a deducir IVA	862		
IVA SOPORTADO DEDUCIBLE	% Prorrata	98,0%	845
IVA A DEVOLVER			-845

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales agregadas de las entidades financieras. Banco de España.

Teniendo en cuenta estas magnitudes, se puede calcular cuál es el IVA bruto que se recauda actualmente por los servicios financieros. Según el 62, la recaudación por IVA en los servicios financieros se estima en el entorno de los 3.800 M€.

CUADRO 62. IVA RECAUDADO POR LA HACIENDA PÚBLICA EN LA SITUACIÓN ACTUAL CON EXENCIÓN

Liquidación del IVA en cada fase del proceso productivo	Millones €
+ IVA Ingresado empresarios en fases anteriores	3.121
+ IVA ingresado por Entidades Financieras	1.539
- IVA Deducido por empresarios en fases siguientes	-845
Recaudación neta en la Hacienda Pública	3.816

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales agregadas de las entidades financieras. Banco de España.

El resultado neto de suprimir el beneficio fiscal es la diferencia entre lo que se obtendría en un escenario de supresión de la exención y lo recaudado actualmente y asciende a 2.777 M€ (6.593–3.816).

Por lo tanto, la eliminación de la exención supondría un incremento de recaudación, sin considerar posibles efectos de segunda vuelta, de aproximadamente 2.800 M€ pero **¿Quiénes soportarían la carga de ese incremento de impuestos? ¿Está realmente la exención facilitando el acceso a los servicios financieros? ¿Qué implicaciones tendría la eliminación de la exención para los agentes económicos?**

En primero lugar, el efecto de la eliminación de la exención sería el de encarecer el crédito a los hogares en favor de las empresas, ya que los primeros carecen de derecho a la deducción de IVA. Como han puesto de manifiesto el informe Mirrlees *et al.* (2010) y, en España, Peña Blasco (2018), en ausencia de exención los hogares soportarían una carga tributaria mayor en concepto de IVA que la que actualmente les podrían estar trasladando las entidades de crédito ante la imposibilidad de estas de deducir el impuesto. Por el contrario, las empresas soportarían una carga impositiva menor ya que estas sí podrían deducirse el IVA soportado.

Tampoco está claro que la eliminación de la exención tenga efectos positivos desde el punto de vista de la redistribución en una economía como la española en la que la mayoría de los hogares tienen préstamos hipotecarios tal y como se vio en la comparativa internacional. La introducción del gravamen de los servicios financieros supondría el encarecimiento de los préstamos hipotecarios para buena parte de la población, con un efecto significativo sobre su renta disponible, salvo que la exención se mantuviera específicamente para este tipo de préstamos en cuyo caso el efecto recaudatorio de la exención sería muy reducido.

Por lo tanto, la eliminación de la exención provocaría un aumento de recaudación que sería soportado principalmente por los hogares perjudicando el acceso generalizado a los servicios financieros que constituye el objetivo último del beneficio fiscal.

4. Conclusiones

- **El beneficio fiscal consiste en que los bienes y servicios financieros tasados están exentos del IVA y no se ha concedido a las entidades financieras la opción de gravar con este impuesto sus productos.**
- **La mayoría de los países de la UE no permiten a sus bancos el levantamiento de la exención** si bien algunos lo han hecho total o parcialmente, pero con importantes matices.
- En beneficio supone un **coste fiscal de 2.777 M€**

- El objetivo del beneficio que se evalúa es en qué medida reduce los precios de los servicios financieros facilitando el acceso generalizado para ello se hace una cuantificación pormenorizada que detalla sobre los agentes que recaería la nueva carga fiscal.
- La evaluación muestra que **SÍ se cumple el objetivo ya que, de eliminarse la exención, la carga impositiva recaería en los hogares** que utilizan ampliamente estos servicios para adquirir sus viviendas y no se pueden deducir el IVA y, por tanto, la exención está permitiendo un abaratamiento en el acceso a los servicios financieros. Sin embargo, queda sin gravar el valor añadido generado por las entidades financieras. Por ello, en algunos países **como Francia o Dinamarca han explorado otras vías para gravar este valor añadido a través de los denominados Impuestos sobre las Actividades Financieras** (Financial Activities Tax, FAT).

5. Anexo

5.1. Comparativa países

Austria

General	La opción es muy limitada, sólo para determinados servicios financieros específicos.	
Transacciones	Concesión de un préstamo en conexión directa con el suministro de un bien o servicio (el proveedor concede un crédito al adquirente)	Garantías de créditos en conexión con tarjetas de crédito (se garantiza el pago al comerciante)
Ejercicio de la opción	La opción se ejercita por cada operación No limitada a entidades financieras No hay requisitos relativos al cliente	La opción se ejercita por cada operación Limitada a compañías de tarjetas de crédito No hay requisitos relativos al cliente
Formalidades	La ejerce el proveedor, que comunica el interés del préstamo como servicio sujeto a IVA. El tipo de gravamen del préstamo depende del de la operación subyacente	La ejerce el prestador del servicio, que comunica su sujeción al tipo general del 20%
B. imponible	Se aplican las reglas generales	Se aplican las reglas generales
Revocación	La opción en cada transacción es revocable hasta la presentación de la declaración.	La opción en cada transacción es revocable hasta la presentación de la declaración.
Utilización	No hay datos	No hay datos

Bélgica

General	La opción es muy limitada, sólo para determinados servicios financieros específicos.
Transacciones	<p>Limitado a las transacciones de pagos y cobros, incluyendo la negociación, pero excluyendo la garantía del cobro.</p> <p>Transacciones de pagos son aquéllas por las que alguien los efectúa por cuenta de otra persona.</p> <p>Transacciones de cobros son aquéllas por las que alguien gestiona dichos cobros por cuenta de otra persona</p>
Ejercicio de la opción	<p>Una vez que se ejercita, afecta a todas las transacciones cubiertas por la opción</p> <p>No se limita a entidades financieras.</p> <p>No hay requisitos relativos al cliente</p>
Formalidades	La ejerce el proveedor, mediante una declaración escrita presentada ante la Administración tributaria. Esta última le devuelve una copia sellada y fechada.
B. imponible	Se aplican las reglas generales
Revocación	Una vez ejercida, la opción es irrevocable.
Utilización	No hay datos estadísticos, pero todos los grandes bancos y muchos de los medianos, han ejercido la opción para maximizar su derecho a la deducción.

Bulgaria

General	La opción es muy limitada, sólo para determinados servicios financieros específicos.
Transacciones	Limitada a la concesión de crédito para la adquisición de mercancías bajo un contrato de arrendamiento financiero
Ejercicio de la opción	<p>Puede aplicarse a todas las operaciones o sólo a algunas determinadas, a discreción del sujeto pasivo.</p> <p>No se limita a entidades financieras.</p> <p>No hay requisitos relativos al cliente</p>
Formalidades	No es necesaria ninguna declaración o notificación especial
B. imponible	Se aplican las reglas generales
Revocación	Una vez ejercitada la opción para una operación determinada es irrevocable respecto de la misma.
Utilización	No hay datos estadísticos. Suelen utilizar la opción todas las compañías de leasing para maximizar su derecho a la deducción.

Estonia

General	Opción muy amplia	
Transacciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Operaciones de depósito 2. Operaciones de préstamo 3. Leasing 4. Transferencias y otras transmisiones de efectivo 5. Emisión y administración de medios de pago distintos de efectivo. 6. Concesión de garantías y avales. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Transacciones sobre valores negociados, por cuenta propia o ajena. 8. Actos relacionados con la emisión venta y compra de valores. 9. Negociación de divisas. 10. Servicios relacionados con las operaciones 1 a 9 11. Gestión de fondos de inversión.
Ejercicio de la opción	<p>Opción transacción a transacción</p> <p>No se limita a entidades financieras</p> <p>No hay requisitos relativos al cliente</p>	
Formalidades	Mediante declaración escrita por el que se renuncia a la exención	
B. imponible	Se aplican las reglas generales	
Revocación	Por cada transacción, la opción es irrevocable durante 24 meses	
Utilización	<p>No hay datos estadísticos No se utiliza ampliamente por las instituciones financieras</p> <p>Algunas veces, se utiliza en operaciones de financiación de la compra de acciones</p>	

Francia

General	Opción muy amplia, pero con excepciones a través de disposiciones específicas
Transacciones	<p>La opción aplica a las actividades bancarias y financieras y, en general, a la negociación de valores y divisas</p> <p>La opción puede ser ejercitada por bancos y otras instituciones financieras, así como por otras entidades cuya principal actividad es la realización de transacciones bancarias y financieras</p> <p>No aplica a operaciones de seguro</p>
Ejercicio de la opción	<p>Una vez ejercitada, la opción se aplica a todas las operaciones incluidas</p> <p>Limitada a bancos y otras instituciones financieras, así como por otras entidades cuya principal actividad es la realización de transacciones bancarias y financieras</p> <p>No hay requisitos relativos al cliente</p>
Formalidades	Mediante declaración escrita dirigida a la Administración tributaria y con período de validez de cinco años
B. imponible	Se aplican las reglas generales
Revocación	La opción es irrevocable durante cinco años
Utilización	<p>No hay datos estadísticos. Tendencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los grandes bancos han revocado la opción, mientras que pequeños y medianos la mantienen 2. Los intermediarios financieros tienden a mantener la opción 3. Las empresas de gestión de activos, en su mayoría, la han revocado.

Alemania

General	Opción amplia
Transacciones	La opción se aplica a los servicios financieros, incluyendo la negociación, pero no la gestión de fondos de inversión. No incluye a las operaciones de seguro.
Ejercicio de la opción	Opción transacción a transacción. No limitada a instituciones financieras. El adquirente tiene que ser sujeto pasivo y adquirir el servicio para su actividad empresarial
Formalidades	No existe una declaración formal de renuncia a la exención.
B. imponible	Se aplican las reglas generales
Revocación	Tanto la opción como su revocación deben ejercitarse antes de que recaiga liquidación del IVA del año en cuestión.
Utilización	No hay datos estadísticos. Muy utilizada por bancos locales de ahorro y cooperativas de crédito, para maximizar su derecho a la deducción.

Lituania

General	Opción limitada a determinados servicios financieros No se aplica a las operaciones de seguro
Transacciones	1. Concesión, negociación y gestión de créditos 2. Concesión y gestión de avales y otras garantías. 3. Recepción y gestión de depósitos y otros fondos reembolsables; servicios de liquidación entre bancos; transferencias de dinero; emisión de cartas de crédito y transacciones relacionadas con obligaciones de crédito y débito. 4. Transacciones en divisas La opción no se aplica ni a la negociación de valores ni a la gestión de fondos de inversión
Ejercicio de la opción	La opción se aplica por grupos de servicios, vinculando, por cada uno, por 24 meses. No limitada a entidades financieras. El adquirente tiene que ser sujeto pasivo y adquirir el servicio para su actividad empresarial
Formalidades	Mediante declaración escrita dirigida a la Administración tributaria, no más tarde del 25 del mes siguiente a aquél en que se realizó la primera operación sujeta.
B. imponible	Se aplican las reglas generales
Revocación	La opción es irrevocable durante 24 meses, por cada grupo de servicios
Utilización	No hay datos estadísticos. En general, los bancos lituanos no hacen un uso intensivo de esta opción.

10

TIPOS REDUCIDOS Y DIFERENCIADOS EN EL IMPUESTO SOBRE HIDROCARBUROS (DIÉSEL/GASOLINA)

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

En el presente estudio se analiza la diferencia entre los tipos impositivos de la gasolina y los del gasóleo de automoción, que son inferiores. Esta medida carece de la consideración técnica de beneficio fiscal ya que en el impuesto sobre hidrocarburos no hay un tipo de gravamen general, sino uno para cada producto. No obstante, dado que el gasóleo tiene un tipo considerablemente más reducido que la gasolina (el tipo general para el gasóleo es de 307 €/1.000 litros frente al de la gasolina 95 sin plomo¹²² que es de 400,69 €/1.000 litros, y ambos tienen el mismo tipo especial de 72 €/1.000 litros) y tienen el mismo uso como combustible para automoción, se considera necesario analizar esta brecha (93,69 €/1.000 litros en este caso)¹²³.

La principal razón del diferencial de tipos, en el momento de su establecimiento, fue de política económica y de transporte. Se trataba de proteger el sector del transporte por carretera a nivel comunitario, que se consideraba como estratégico y que era el principal usuario del gasóleo, finalidad que también estaba presente en el caso particular de nuestro país. De hecho, el trato fiscal más favorable para el gasóleo no es una singularidad española. La Directiva comunitaria¹²⁴ establece una diferencia

122 Epígrafe 1.2.2 de la tarifa 1ª, del artículo 50.1 de la Ley 38/1992. La gasolina sin plomo de 95 octanos es más usada en España.

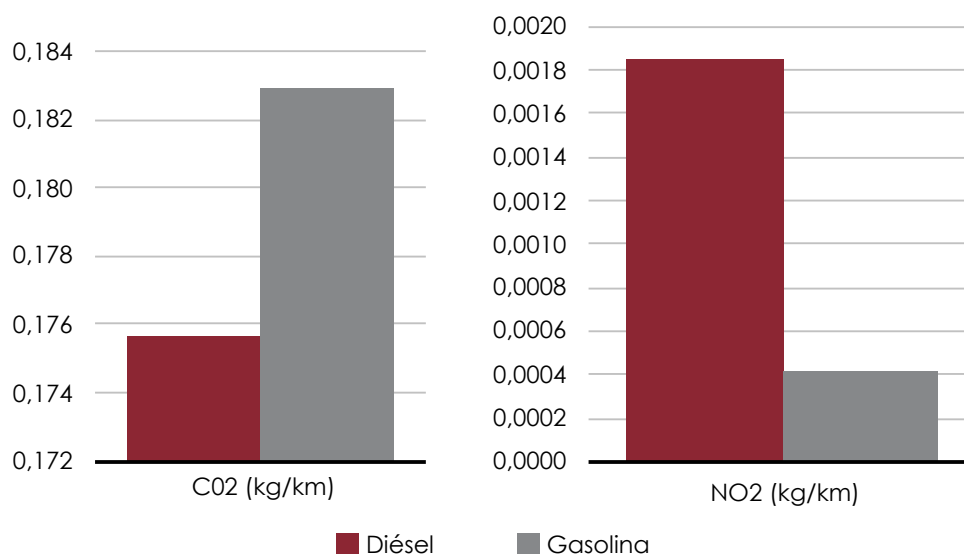
123 Debe resaltarse que este diferencial de tipos también puede observarse en la DIE, a la hora de la fijación de los tipos mínimos. Así, el tipo mínimo de la gasolina sin plomo es de 359 € por 1.000 litros, mientras que el del gasóleo se reduce a 330 € por 1.000.

124 Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

entre los tipos mínimos de uno y otro producto. Concretamente, el tipo mínimo de la gasolina sin plomo es de 359 € por 1.000 litros, mientras que el del gasóleo se reduce a 330 € por 1.000.

Desde un punto de vista ambiental, las emisiones de CO₂ del diésel son inferiores a las provocadas por la gasolina, aunque superiores en términos de NO₂, gas con potente efecto invernadero y que provoca relevantes perjuicios para la salud. Inicialmente se pensaba que, además del objetivo de política económica, las emisiones de gases efecto invernadero del diésel eran más reducidas, por lo que los objetivos de política económica no entraban en contradicción con los objetivos en política medioambiental. La investigación científica demostró posteriormente los perjuicios ambientales y de salud pública del NO₂.

GRÁFICO 112. EMISIONES DE CO₂ Y NO₂ DEL DIÉSEL Y LA GASOLINA



Fuente: Factores de conversión de emisiones de gases de efecto invernadero, elaborado por Defra UK Government.

Con el conocimiento científico actual, el objetivo de protección sectorial entra en contradicción con la política medioambiental y con la prioridad de medios de transporte menos contaminantes. La política comunitaria, y la española, se dirige hoy en día hacia la reducción de la emisión de gases contaminantes, el fomento del uso de energías renovables y la eficiencia energética. Por tanto, la motivación que originó este beneficio pierde vigencia y los legisladores comunitarios han manifestado

la intención de modificarlo y adecuar la imposición de los hidrocarburos a la política medioambiental¹²⁵.

Aunque no es el objeto de análisis de este estudio, la Ley de Impuestos Especiales, y concretamente, el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH)¹²⁶, establece un tipo reducido para el gasóleo usado como carburante en determinados motores que sí tiene la consideración de beneficio fiscal¹²⁷. Se trata, principalmente, de los de los tractores y la maquinaria agrícola, los motores fijos, la maquinaria minera y los motores de las máquinas utilizadas en la construcción, la ingeniería civil, las obras y los servicios públicos. Para estos se aplica la tarifa resultante de sumar 78,71 euros por 1.000 litros de tipo general y 18 euros por 1.000 litros de tipo especial.

El objetivo principal del beneficio fiscal es reducir el precio para los consumos de gasóleo de determinados sectores estratégicos. Se trata de dar apoyo al sector primario y a otras actividades consideradas de relevancia estratégica, tales como, las obras públicas, la minería, la ingeniería civil y la construcción.

1.2. Evolución normativa

La diferencia entre los tipos de la gasolina y el gasóleo se origina en 1980¹²⁸ y la cuantía de la brecha entre ambos se ha mantenido desde 2007. Inicialmente, la brecha entre ambos productos era más elevada, pero desde el año 2007 es similar pese a los cambios normativos, permaneciendo siempre cerca de los 100 euros/1.000 litros. En 2013, y en sustitución del derogado Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos, junto al tipo estatal vigente hasta ese momento, se crea el tipo estatal especial de 24 € por cada mil litros. También en ese año se crea el tipo autonómico, cuyo porcentaje depende de la voluntad normativa de cada Comunidad autónoma. En 2019, tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el tipo autonómico desaparece y se integra en el tipo especial incrementándolo en 48 € por cada mil litros.

125 La Propuesta de modificación de la DIE-COM (2011) 169 final proponía, siguiendo estos fines ambientales, una equiparación del nivel mínimo de imposición aplicable a gasolina y gasóleo. Así, su Considerando 12 afirmaba que "en el campo de los carburantes, el nivel mínimo más favorable de imposición aplicable al gasóleo, producto que originalmente se ha destinado a usos comerciales en su mayor parte y, por tanto, se ha gravado tradicionalmente a un nivel más bajo, crea un efecto distorsionador respecto a la gasolina, su principal carburante competidor. Por ello, el artículo 7 de la Directiva 2003/96/CE establece los primeros pasos para un ajuste gradual al nivel mínimo de imposición aplicable a la gasolina. Es necesario completar este ajuste y avanzar gradualmente hacia una situación en la que el gasóleo y la gasolina se graven a un nivel igual".

126 La regulación del impuesto sobre Hidrocarburos se recoge en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales y está sujeta a Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

127 Artículo 50.1 (epígrafe 1.4 de la tarifa 1ª del IH) y artículo 54.2 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

128 Cuando entra en vigor la Ley 39/1979. Desde el punto de vista comunitario, la Directiva 92/82/CEE, antecedente de la actual DIE, también establecía diferencias en los tipos mínimos aplicables.

Desde el punto de vista de la legislación comunitaria, la brecha entre ambos productos tiene su origen en los años 90. La Directiva 92/82/CEE, antecedente de la actual, también establecía diferencias en los tipos mínimos aplicables a la gasolina sin plomo y al gasóleo. Para la primera, el tipo era de 287 ecus por 1.000 litros mientras que, para el segundo, de 245.

CUADRO 63. PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVO EN LOS TIPOS SOBRE LA GASOLINA Y EL GASÓLEO DE AUTOMOCIÓN

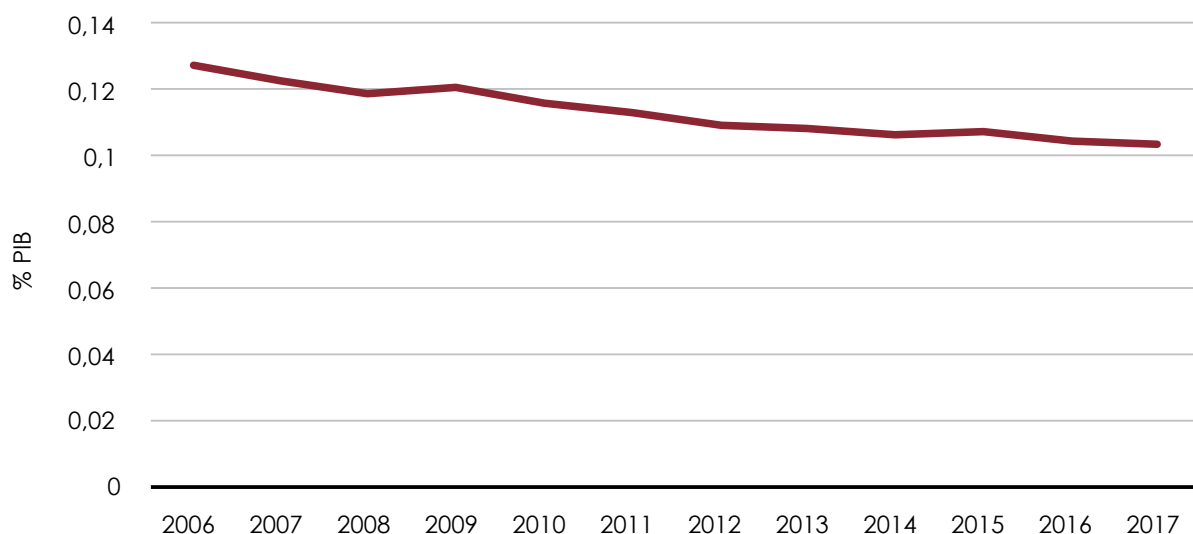
Año	Gasolina 95 I.O.	Gasóleo A	Diferencia
1999	371,69	269,86	101,83
2007	371,69	278,00	93,69
2009	400,69	307,00	93,69
2013 (*)	400,69 + 24	307,00 + 24	93,69
2019 (**)	400,69 + (24+48)	307,00 + (24+48)	93,69

* Introducción de la tarifa especial, con un tipo de 24 € por cada mil litros.
 ** El tipo autonómico desaparece integrándose en el tipo especial en su cuantía máxima de 48 € por cada 1.000 litros

1.3. Análisis económico de la evolución histórica

El coste recaudatorio de la diferencia impositiva entre gasóleo y gasolina han mostrado una ligera tendencia negativa. Esta evolución se debe al progresivo menor uso del diésel en favor de la gasolina en los últimos años lo que ha reducido el coste fiscal en 300 M€.

GRÁFICO 113. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA EQUIPARACIÓN DEL DIÉSEL Y LA GASOLINA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

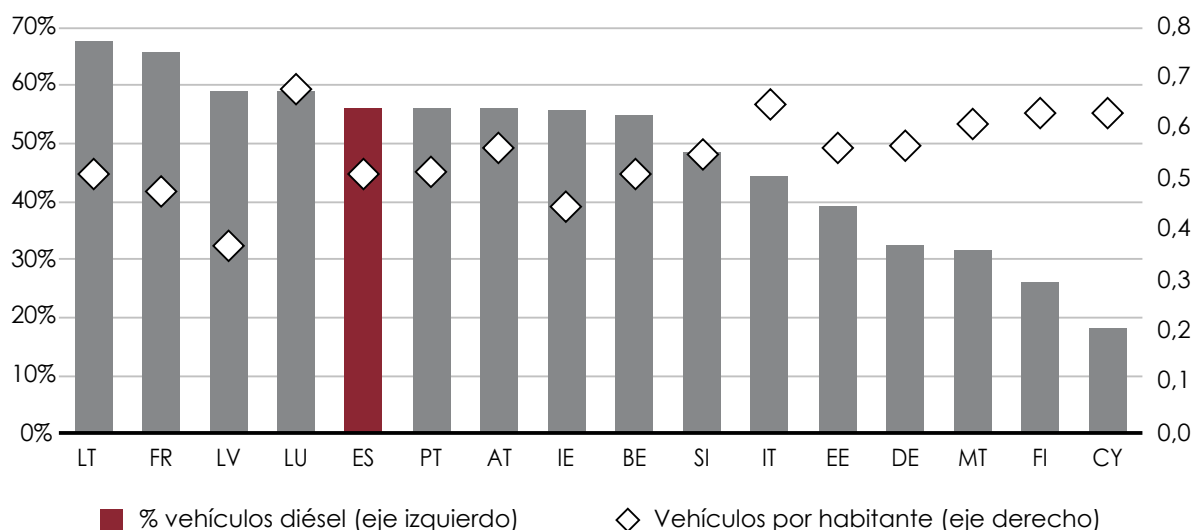
2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

La menor tributación del diésel respecto de la gasolina tiene dos beneficiarios fundamentales: usuarios de vehículos privados y el sector del transporte por carretera. Esta sección hace una revisión general tanto del uso de vehículos privados, con especial énfasis en los vehículos diésel, como del peso económico del sector del transporte por carretera.

España es de los países de la Unión Europea con un mayor porcentaje de vehículos privados con motor diésel. En la mayoría de los países europeos, los vehículos privados con motores diésel suponen menos del 50% del conjunto de vehículos privados, con un promedio del 43% del total de vehículos privados.

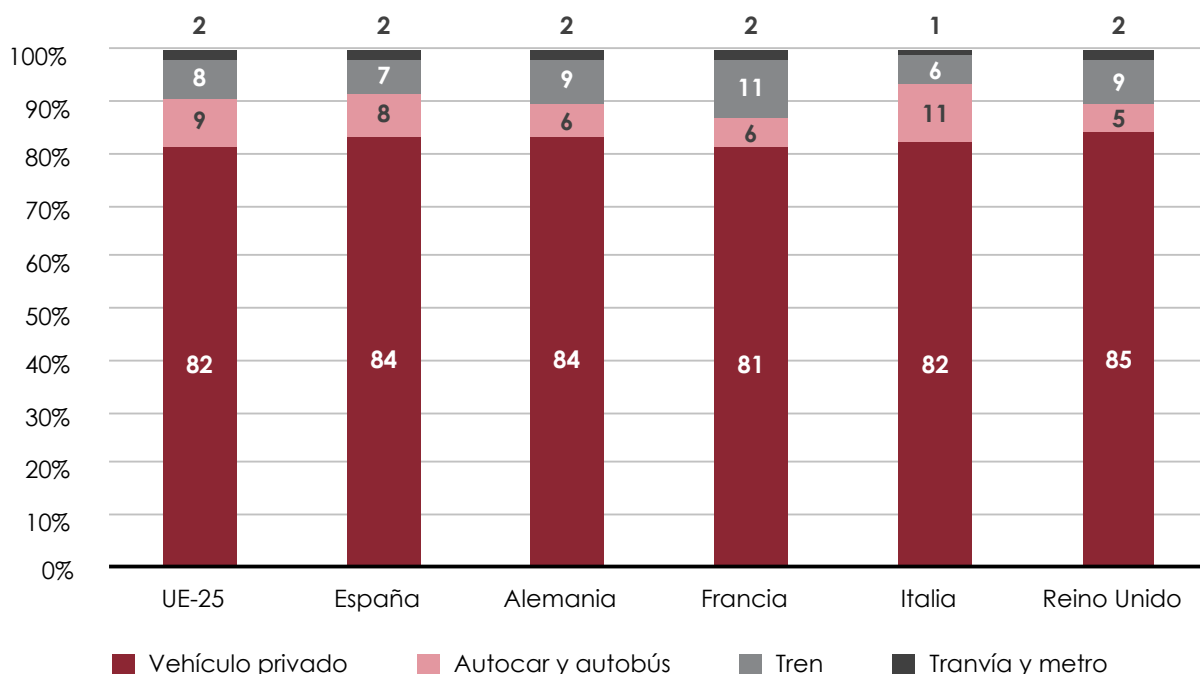
GRÁFICO 114. VEHÍCULOS PRIVADOS CON MOTOR DIÉSEL COMO % DEL TOTAL DE VEHÍCULOS PRIVADOS, Y NÚMERO VEHÍCULOS PRIVADOS POR HABITANTE (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat. Se excluyen Grecia, Eslovaquia, Países Bajos y Bulgaria por falta de datos actualizados.

Tal y como se observa en el gráfico 115, el número de vehículos privados por habitante en España es similar al del resto de países europeos. De hecho, la cuota del vehículo privado en transporte terrestre de pasajeros es bastante similar entre las principales economías, tal y como se muestra en el siguiente gráfico, que representa el reparto modal de transporte terrestre.

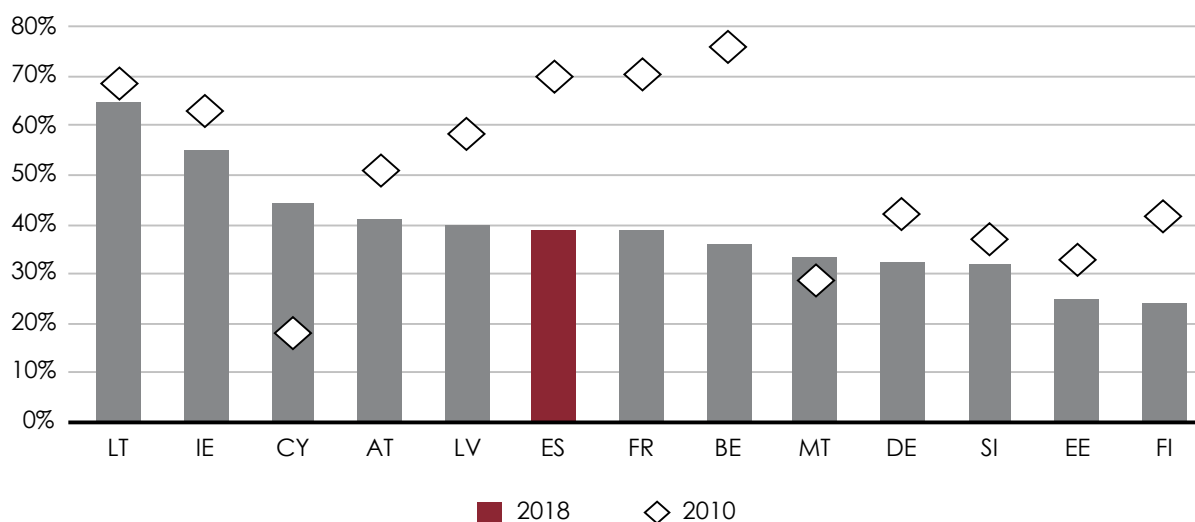
GRÁFICO 115. CUOTAS DEL TRANSPORTE INTERIOR DE VIAJEROS (VIAJEROS-KM) POR MODOS TERRESTRES EN ESPAÑA Y PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS. 2017



Fuente: Elaboración propia del OTLE con datos de EU Transport in Figures que elabora la Comisión Europea.

La tendencia generalizada en los países europeos es la de reducir el porcentaje de vehículos privados con motores diésel. El gráfico 116 presenta el porcentaje de nuevos vehículos diésel registrados como porcentaje del total de vehículos registrados en los años 2018 y 2010. Si bien la caída en el porcentaje de vehículos diésel registrados es común (pasando de un promedio del 49% de los vehículos nuevos en 2010 a un 39% en 2018), España es de los que muestran una mayor disminución, con una caída de 31 p.p. entre 2018 y 2010, similar a la de países como Bélgica o Francia.

GRÁFICO 116. NUEVOS VEHÍCULOS PRIVADOS CON MOTOR DIÉSEL REGISTRADOS COMO % DEL TOTAL DE NUEVOS VEHÍCULOS PRIVADOS REGISTRADOS (2010 Y 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat. Se excluyen Grecia, Polonia, Eslovaquia, Países Bajos, Dinamarca y Bulgaria por falta de datos actualizados.

Por otra parte, y para tener una imagen completa del impacto económico de la diferencia impositiva en los carburantes de automoción, debe analizarse la situación del sector del transporte por carretera en España. Este sector es el principal beneficiario de la menor tributación del diésel ya que el combustible es una de sus principales fuentes de coste, representando entre un 25% y un 30% del coste total en función del tipo de vehículo¹²⁹. El transporte por carretera (excluyendo el ferrocarril) supone, además, un 46% del Valor Añadido Bruto total del sector del transporte (del que 25 p.p. corresponden al transporte de mercancías y 21 p.p. al transporte de pasajeros).

El sector del transporte en España es el principal consumidor de energía, y el mayor es el de transporte por carretera. El siguiente cuadro presenta el consumo energético de los diferentes subsectores dentro del sector del transporte en España durante el año 2017. Tal como puede observarse, el sector del transporte por carretera supone el 92% del consumo total de energía de los transportes y el 37% del consumo energético total en España en 2017.

129 Fuente: "Observatorio de costes de transporte de mercancías por carretera" (Enero 2017), elaborado por el Ministerio de Fomento.
Enlace: <https://www.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=TTW103>

CUADRO 64. CONSUMO DE ENERGÍA FINAL EN ESPAÑA POR MODO DE TRANSPORTE (EN TERAJULIOS , 2017)

Modo de transporte	Total	% sobre transporte	% sobre total nacional
Ferrocarril	162.33	1,3%	0,5%
Aéreo	38.470	3,0%	1,2%
Marítimo	40.039	3,2%	1,3%
Carretera urbana	395.008	31,1%	12,5%
Carretera no urbana – mercancías	435.758	34,3%	13,7%
Carretera no urbana – pasajeros	343.430	27,1%	10,8%
Total transporte	1.268.938	100,0%	40,0%

* Los datos del modo marítimo adolecen de falta de consistencia entre las metodologías de estimación del consumo energético (desagregación entre cabotaje y transporte internacional) y los tráficos.

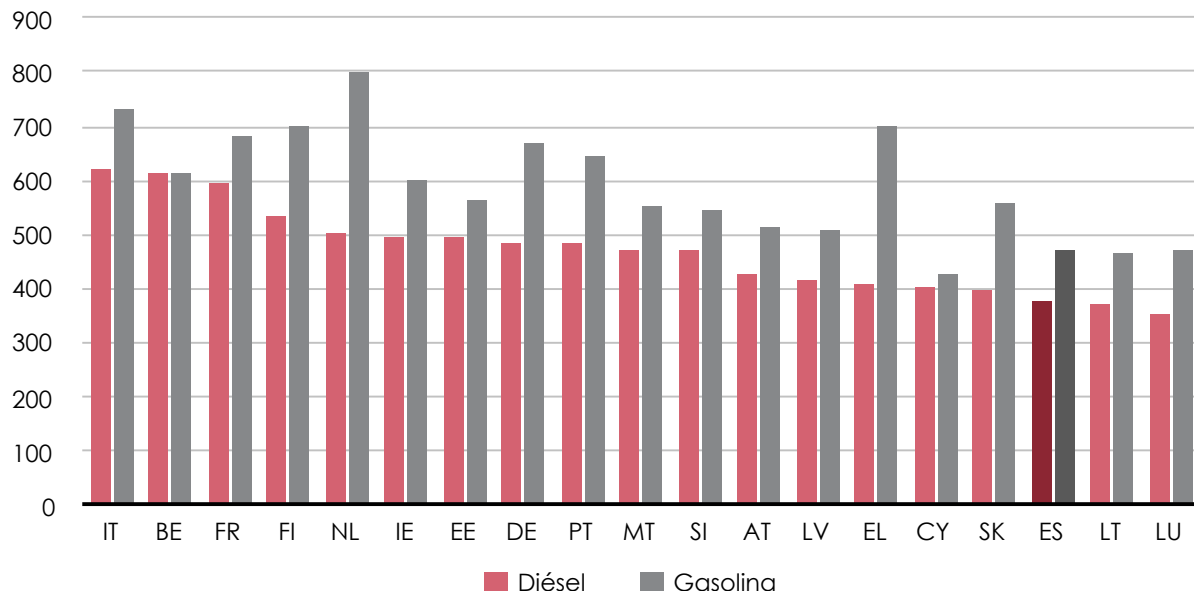
** Los datos de la pauta urbana se estiman como el complemento del resto de pautas, debido a la ausencia de datos agregados a escala nacional de tráficos en ámbitos urbanos.

Fuente: Inventario nacional de emisiones de contaminantes a la atmósfera (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) y el informe *Los transportes y las infraestructuras* (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

El impuesto sobre hidrocarburos es un tributo armonizado, pero existen grandes diferencias entre los tipos impositivos de los combustibles, situándose los de España entre los más bajos de la eurozona. Tal y como se ha mencionado, la actual Directiva fija unos tipos mínimos para el impuesto sobre hidrocarburos, siendo menor el del diésel. En general, en prácticamente todos los países, el tipo de la gasolina es más elevado que el del diésel, sin embargo, existen grandes discrepancias tanto en el diferencial entre combustibles como entre los tipos fijados por cada uno de los Estados. España se sitúa entre los países con una menor fiscalidad en ambos productos, siendo especialmente acusada la diferencia para el diésel.

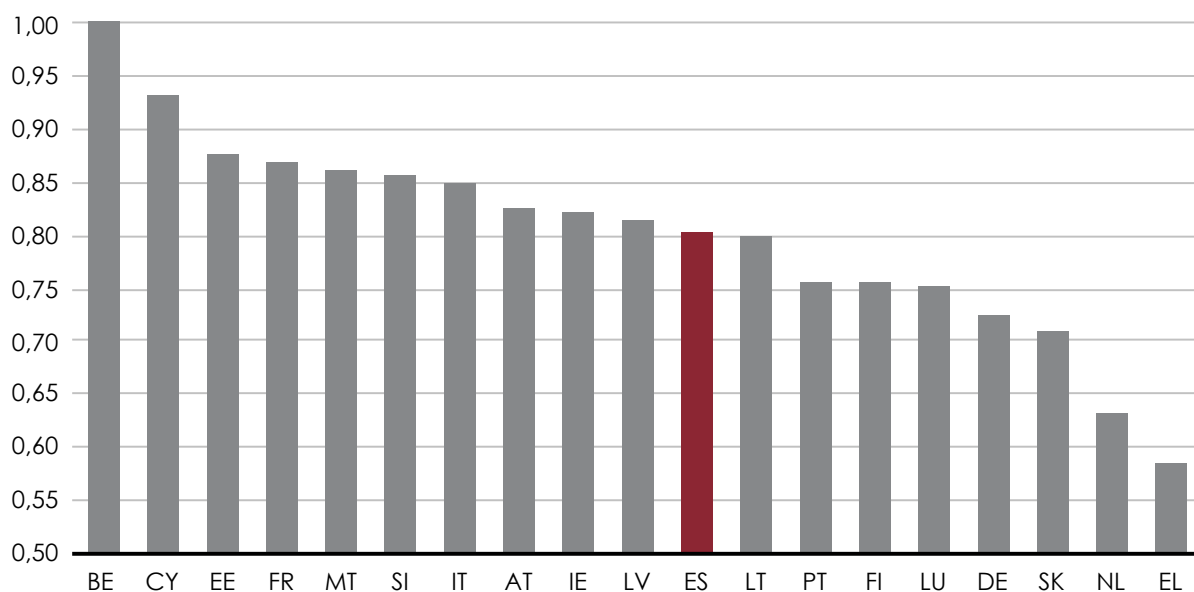
GRÁFICO 117. TIPO DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE HIDROCARBUROS - GASOLINA Y DIÉSEL (POR CADA 1000 LITROS) 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TAXUD.

Tal y como se puede ver en el gráfico 118, y pese a sus mayores costes medioambientales en términos de NO₂, es común que la fiscalidad del diésel este por debajo de la de la gasolina. España, por su parte, se sitúa en una posición intermedia en cuanto al ratio de imposición del diésel respecto al de la gasolina, tal y como muestra el siguiente gráfico. Y tan solo Bélgica tiene una imposición similar para ambos tipos de combustibles.

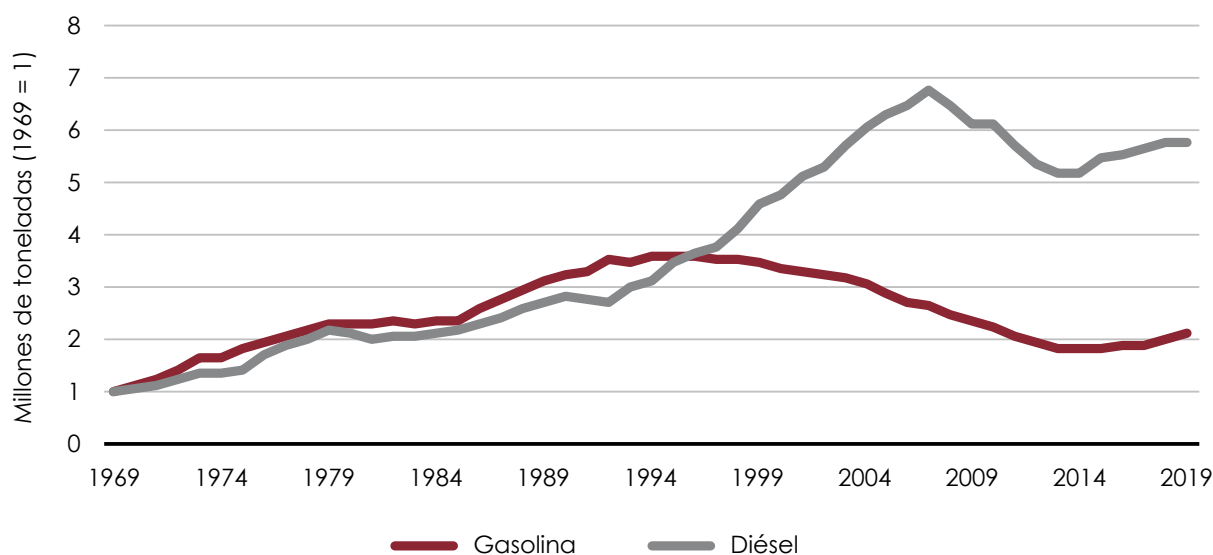
GRÁFICO 118. RATIO DE LA IMPOSICIÓN ESPECIAL SOBRE HIDROCARBUROS DEL DIÉSEL RESPECTO A LA DE LA GASOLINA (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TAXUD.

Los menores costes fiscales hacen más atractivo el consumo del diésel, que desde finales de los 90 creció significativamente más que el de gasolina. Tal y como se observa en el gráfico 119, el consumo de gasolina y diésel creció de manera paralela durante los años 70, 80 y parte de los 90. A mediados de la década de los 90, el consumo de gasolina empezó a decrecer mientras que el del diésel tomo un impulso reforzado.

GRÁFICO 119. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE GASOLINA Y DIÉSEL EN ESPAÑA (1969-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos petrolíferos (CORES)

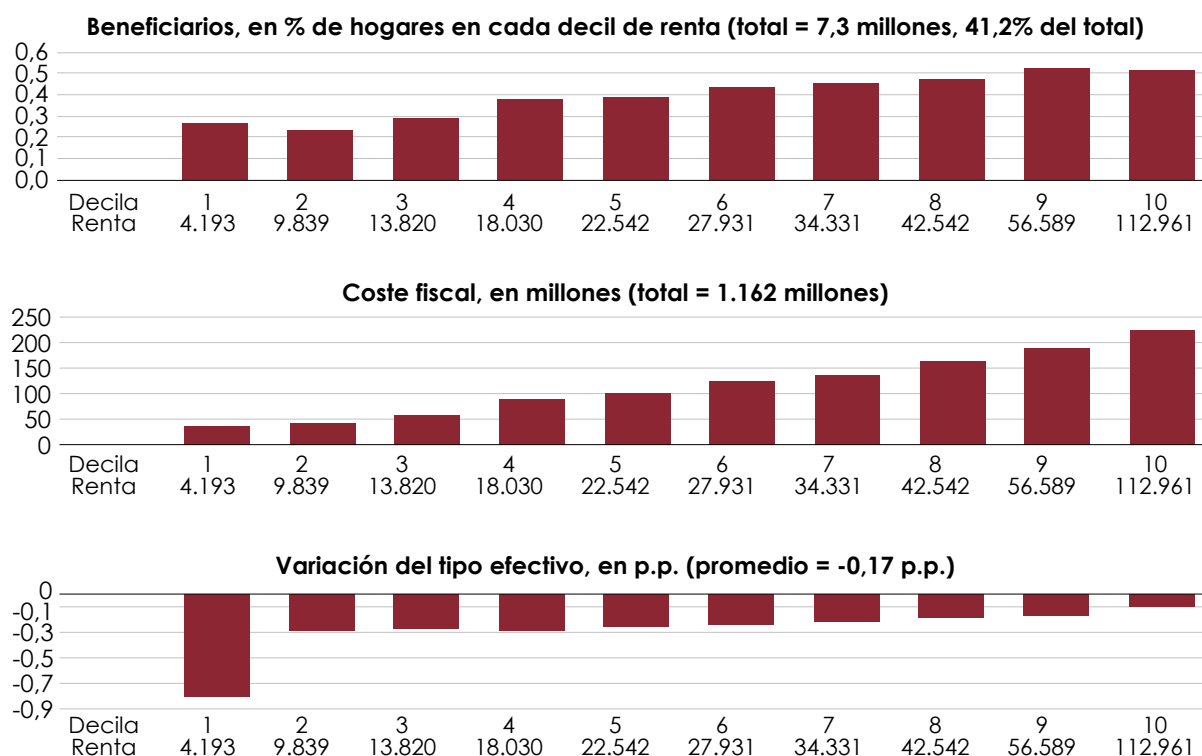
3. Evaluación

La evaluación consiste en un análisis en dos etapas. En primer lugar, se utiliza la Encuesta de Presupuestos Familiares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística para analizar quiénes, y en qué medida, disfrutaron del beneficio fiscal. En segundo lugar, y empleando elasticidades de demanda de combustibles, se estima el efecto de igualar la tributación entre gasóleo y gasolina.

3.1. Análisis descriptivo¹³⁰

La diferencia en imposición entre diésel y gasolina en el uso no profesional de ambos combustibles supone una pérdida de recaudación de 1.162¹³¹ M€ de los que se benefician 7,3 millones de hogares, que suponen un 41,2% del total. El gráfico 120 muestra la distribución del beneficio fiscal por deciles de renta bruta en términos de beneficiarios, efecto recaudatorio y sobre el tipo efectivo, definido como la carga fiscal sobre la renta total.

GRÁFICO 120. BENEFICIARIOS, COSTE FISCAL Y CAÍDA DEL TIPO EFECTIVO, POR DECILAS DE RENTA BRUTA



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión de datos de consumo de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE) con los datos fiscales de las Declaraciones de la Renta (Agencia Tributaria).

Nota: La unidad de análisis es el hogar. Los hogares se clasifican de acuerdo con la distribución de renta obtenida de los datos fiscales proporcionados por la AEAT, que no necesariamente coincide con la que se obtiene de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

¹³⁰ En esta sección solo hace referencia a la equiparación gasóleo-gasolina para uso no profesional y que es para la que disponemos de información microeconómica.

¹³¹ Este importe incluye el efecto tanto de impuestos especiales como de IVA.

El coste fiscal de la diferencia de tributación entre el diésel y la gasolina se concentra en los últimos deciles de renta. De esta forma, el 30% de hogares con mayor renta suponen un 47% de los hogares beneficiarios y un 50% del coste total. Por el contrario, el 30% de hogares con menor renta bruta suponen tan solo un 15% de los beneficiarios y un 12% del coste total.

No obstante, al suponer el gasto en gasolina o gasóleo una mayor proporción en los hogares de menor renta el efecto sobre la desigualdad es regresivo sobre la renta y neutral sobre el consumo. Esto se debe a que el tipo efectivo de los hogares de menor renta se reduce significativamente más que la del resto de la población. En concreto, la caída del tipo efectivo entre el 10% de hogares con menor renta es de 0,8 p.p., y de 0,1 entre el 10% con mayor renta bruta. Como resultado, el beneficio supone una caída pequeña del índice de Gini del 0,12%.

3.2. Efecto de igualar la tributación entre gasóleo y gasolina

Para evaluar el impacto del beneficio fiscal se estima el efecto potencial de igualar la tributación del gasóleo de automoción a la de la gasolina. De acuerdo con el cuadro 63, esto supone estimar el efecto que tendría gravar el gasóleo con 472,69 euros cada 1.000 litros (gravamen de la gasolina desde 2019), en vez de los 379 euros por cada 1.000 litros que está actualmente vigente. Empleando datos de 2019, este cambio en la tributación supondría un incremento del precio del gasóleo del 7,72%¹³².

La elasticidad-precio del gasóleo en España se estima en -0,739. En un trabajo reciente de 2016¹³³, X. Labandeira, J. M. Labeaga y X. López llevan a cabo un metaanálisis de la literatura económica sobre la estimación de la elasticidad-precio de los principales productos energéticos. Los autores cifran en -0,201 la elasticidad-precio del gasóleo en el corto-plazo y en -0,739 en el largo plazo¹³⁴. Esta diferencia se debe a que, en el largo plazo, los agentes económicos (hogares e industrias) pueden adaptar sus bienes de equipo (coches, maquinaria, etc.) al nuevo escenario de precios.

Igualar la tributación entre gasóleo y gasolina supondría una caída de la demanda de gasóleo del 5,7%¹³⁵. En el corto plazo, la caída en el consumo de gasóleo sería

132 El precio del gasóleo considerado para realizar este cálculo es el precio medio de 2019, que ascendió a 1.214 € por cada 1.000 litros. Los datos empleados no incluyen los precios del gasóleo-calefacción. Fuente: <https://datosmacro.expansion.com>

133 "Un metaanálisis sobre la elasticidad precio de la demanda de energía en España", Papeles de Energía no. 2, Dic 2016, X. Labandeira, J. M. Labeaga y X. López.

134 Ver cuadro 4 de Labandeira, Labeaga y López (2016).

135 Este cálculo se realiza con una elasticidad que incluye tanto a consumidores particulares, como a industrias. A pesar de ello, los autores del citado estudio muestran que, a nivel de la Unión Europea. la

menor, situándose en el entorno del 1,55%. Por otra parte, sería esperable que parte de la caída en el consumo de diésel se compensase con un incremento en la demanda de gasolina, así como de otros combustibles¹³⁶.

La equiparación impositiva plena (uso profesional y no profesional) de la gasolina y el diésel de automoción supondría, una vez considerada la caída de la demanda por el efecto precio, un aumento aproximado de la recaudación de 2.393 M€ de los que 1.092 M€ corresponden a uso no profesional. El consumo de gasóleo A¹³⁷ fue de unos 27.083 millones de litros, lo que supone un coste recaudatorio de la diferencia en tipos impositivos de 2.537,4 M€, un 0,2% del PIB¹³⁸. Empleando la elasticidad-precio presentada, la equiparación impositiva supondría, en el largo plazo, una caída de 1.545 millones de litros, lo que reduciría el efecto recaudatorio de la equiparación en 144,8 M€. El efecto recaudatorio de la medida sería mayor en el corto plazo, dado que los agentes tardan en adaptar sus bienes de equipo a los nuevos precios. En particular, el efecto recaudatorio estimado para el corto plazo ascendería a 2.498 M€ (1.140 M€ procedente de uso no profesional), lo que supondría 105 millones más que en el largo plazo.

4. Conclusiones

- Aunque **sin la consideración formal de beneficio fiscal, en este capítulo se ha analizado la diferente fiscalidad existente entre la gasolina y el diésel.** En concreto, **existe una diferencia de 93,69 € por cada 1.000 litros en la imposición en favor del diésel.**
- En comparativa internacional, **la equiparación plena no es lo habitual en el resto de las economías, si bien España aún tiene margen para aproximarse a la media europea.** En general la imposición medioambiental en España es reducida en comparación a los países europeos.
- La equiparación **plena entre diésel y gasolina supondría un aumento de recaudación de 2537 M€ de los que cuales 1162 M€ corresponden al transporte para uso no profesional.** La equiparación plena entre ambos carburantes ten-

elasticidad-precio de los combustibles en general es similar para ambos tipos de consumidores, tanto en el corto como en el largo plazo (véase cuadro 5 de Labandeira, Labeaga y López (2016)).

136 El efecto a largo plazo sobre la demanda de diésel tiene en cuenta este efecto sustitución, pero no se disponen de datos para cuantificar qué efecto tendría en cada combustible alternativo.

137 El gasóleo A es el indicado para su uso en vehículos de automoción, siendo el gasóleo B y C el empleado en maquinaria agrícola e industrial, así como para su uso como combustible de calefacción.

138 Según los datos ofrecidos por CORES (www.cores.es), el consumo total de diésel en 2019 fue de 31,5 millones de toneladas, de las el 74.1% corresponden a gasóleo A (23,4 millones de toneladas). Para el cálculo del efecto recaudatorio total de la equiparación impositiva, se asume una equivalencia de 1,1587 litros por tonelada,

dría un **efecto neutral desde el punto de vista de la desigualdad.**

- El objetivo que se evalúa es **en qué medida la diferente tributación ha favorecido la utilización del carburante diésel por motivos medioambientales y para favorecer el transporte.**
- **La evaluación concluye que Sí se ha alcanzado el objetivo de fomentar el uso del diésel** en las últimas décadas. No obstante, **de la evaluación se desprende la necesidad de actualizar la fiscalidad de ambos combustibles de acuerdo con los nuevos estándares y objetivos de política medioambiental** (p. e. fijar un precio a las emisiones de cada Kg de CO₂ y NO₂), especialmente al descubrirse la naturaleza más contaminante del diésel con respecto a la gasolina en términos de emisiones NO₂.

Beneficios fiscales del Impuesto sobre Sociedades

Introducción

El Impuesto sobre Sociedades (IS) es un impuesto que grava la renta de las personas jurídicas con finalidad mercantil residentes en territorio español. A efectos fiscales, son residentes todas aquellas entidades constituidas en España, que tengan su sede social en territorio español, o que tengan en España la sede de dirección de la entidad. Sin perjuicio de los regímenes fiscales por razón del territorio –País Vasco y Navarra– y de los tratados internacionales, el IS se exige en todo el territorio español, y su recaudación se destina íntegramente al Estado, sin ninguna cesión, en ningún aspecto, a las comunidades autónomas. El Impuesto sobre Sociedades está regulado por la Ley 27/2014, de 27 de noviembre.

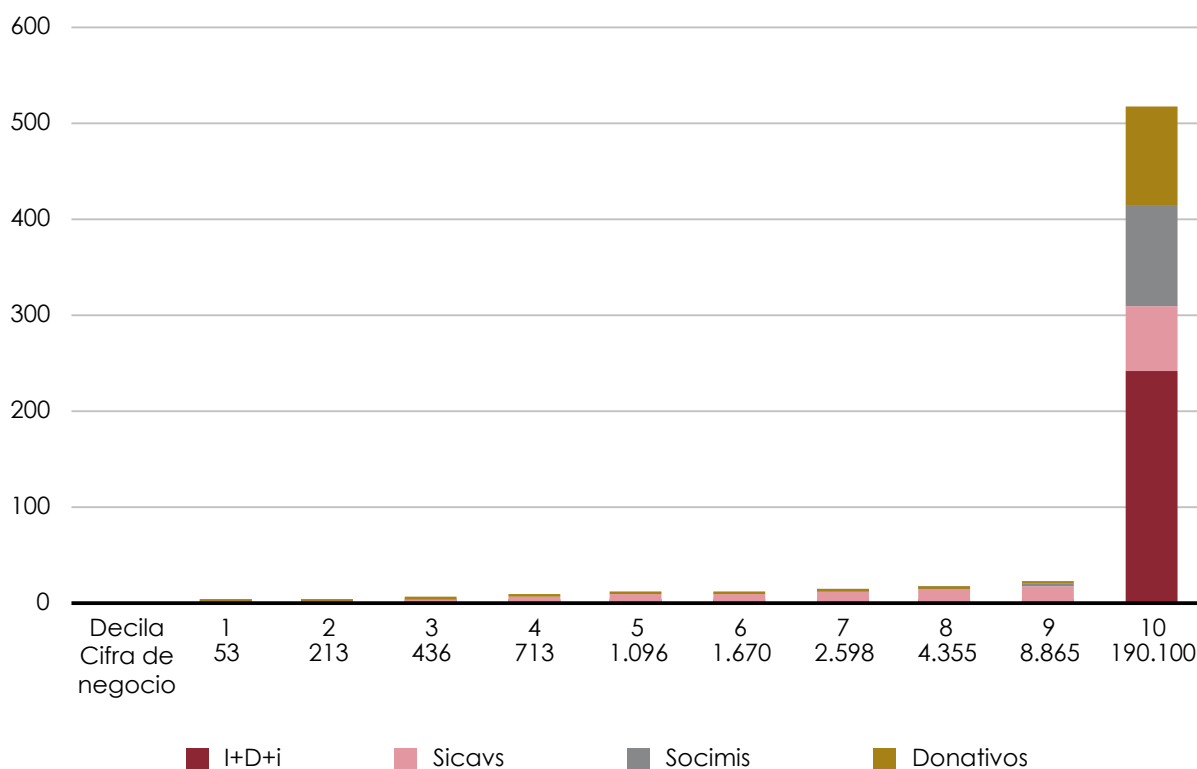
Los beneficios fiscales del IS analizados en este estudio tienen por objetivo el fomento de la innovación, la inversión estratégica, la promoción de la vivienda en régimen de alquiler y la financiación del tercer sector. Más en concreto, los incentivos a la I+D+i se enmarcan bajo el epígrafe «Investigación y desarrollo tecnológico-industrial», los tipos reducidos de las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario (socimis) forman parte de la política de vivienda, bajo el epígrafe «Acceso a la vivienda y fomento de la edificación», mientras que la deducción por donativos, al igual que en el caso del IRPF, se enmarca dentro de la política social, bajo el apartado de «Otros servicios sociales del Estado». Finalmente, las sociedades de inversión de capital variable (sicavs), que buscan fomentar la inversión en sectores estratégicos de manera colectiva y diversificada, no tienen una clasificación concreta dentro de la política de gasto público del Estado.

CUADRO 65. OBJETIVOS DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IS

Beneficio fiscal	Política de gasto	Objetivo
Incentivos al I+D+i	467C	Fomentar la actividad investigadora e innovadora de las empresas
Tipos reducidos: sicavs y socimis	26	Fomentar la inversión colectiva y diversificada y la inversión inmobiliaria
Deducción por donativos	231F	Fomentar la financiación del tercer sector

El importe de los beneficios fiscales del IS analizados es reducido y está concentrado, casi en su totalidad, en el 10% de empresas con mayor cifra de negocios. El gráfico 121 muestra la distribución del coste recaudatorio de los tres beneficios del IS por decilas de cifra de negocios. Tal y como puede observarse, casi el 90% del coste fiscal de los beneficios se concentra en la última decila. Esto, sin embargo, no es sorprendente, dada la naturaleza de los beneficios analizados, así como la gran cantidad de pequeñas empresas y microempresas en el tejido productivo español.

GRÁFICO 121. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES DEL IS POR DECILAS DE CIFRA DE NEGOCIO, EN MILLONES DE EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Agencia Tributaria.

11

TIPOS REDUCIDOS DE IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

El beneficio fiscal consiste en la aplicación de un tipo reducido de tributación en el Impuesto sobre Sociedades (IS) para las Sociedades de Inversión de Capital Variable (sicavs) del 1% y las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (socimis) del 0%¹³⁹. Existen otro tipo de instituciones que también se benefician de una tributación reducida en el IS¹⁴⁰, como son los fondos de inversión¹⁴¹ o las sociedades corporativas, pero no son objeto del presente análisis.

Las sicavs son instituciones de inversión colectiva de carácter financiero, con forma social de sociedad anónima, cuya finalidad es la captación de fondos para fomentar la inversión colectiva en activos e instrumentos financieros. Su objetivo es la búsqueda y captación de recursos abiertas a cualquier inversor, de forma que los pequeños inversores tengan acceso a una serie de ventajas a las que no podrían acceder a nivel individual, como son la gestión profesional, la diversificación de las carteras, etc. Los requisitos para su constitución son que tengan un capital mínimo de 2,4 M€ y que la formen 100 o más accionistas. Por ley son abiertas, lo que se traduce en que la compra y venta puede producirse por cualquier inversor en el Mercado Alternativo Bursátil. Su tutela y control corresponde a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)¹⁴² y a la Secretaría General del Tesoro.

139 Las sicavs están reguladas en la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva mientras que las socimis lo están en la Ley 11/2009, de 26 de octubre. Los tipos reducidos de las sicavs están regulados en el artículo 29 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (LIS) mientras que para las socimis están regulados en el artículo 9 de la Ley 11/2009.

140 El artículo 29 de la LIS recoge el conjunto de instituciones beneficiarias.

141 Que también se encuadran dentro de las instituciones de Inversión Colectiva (IIC) como las sicavs.

142 No están sujetas al control e inspección de la AEAT, lo que supone una circunstancia excepcional respecto a otros instrumentos.

La ventaja fundamental de las sicavs respecto a un fondo de inversión es la mayor flexibilidad y control que los accionistas tienen sobre dónde se invierte su dinero. En las sicavs, los accionistas pueden intervenir en las decisiones de inversión a través de los órganos sociales.

En lo referente a la fiscalidad, al igual que los fondos de inversión, las sicavs están sujetas al tipo reducido del 1% en el Impuesto sobre Sociedades, pero los partícipes tributan en el IRPF por las ganancias/pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de acciones. Además, la constitución, aumento de capital, fusión o escisión de las sicavs están exentos (en la modalidad de operaciones societarias) del pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Por su parte, las socimis son sociedades anónimas cotizadas cuya finalidad es la inversión¹⁴³ en bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento. Una socimi, para constituirse, debe cumplir una serie de requisitos: respecto a la inversión, deberá invertir al menos el 80% del valor del activo en bienes inmuebles destinados al arrendamiento, promoción o participación en otras socimis y sociedades de objeto social similar; los bienes inmuebles tienen que permanecer arrendados durante tres años; y, además, el 80% de las rentas de cada ejercicio deben provenir del arrendamiento de bienes inmuebles o de los dividendos de empresas participadas. Respecto al capital social, el mínimo ha de ser de 5 M€ con una única de clase de acciones, nominativas y negociadas en un mercado regulado europeo¹⁴⁴ y la reserva legal será como máximo del 20% del capital social¹⁴⁵. La mayoría de las socimis en España cotizan en el Mercado Alternativo Bursátil.

Las socimis tienen que repartir obligatoriamente beneficios en cada ejercicio. Este reparto debe hacerse dentro de un período de 6 meses después de la conclusión del ejercicio. Los beneficios derivados de participaciones en socimis y otras sociedades con idéntico objeto social han de repartirse en su integridad. Por su parte, se debe repartir en forma de dividendos, como mínimo, el 50% de los beneficios generados por la transmisión de inmuebles o participaciones en otras socimis, pudiendo reinvertir el beneficio restante en un periodo de 3 años. Finalmente, tiene que repartirse el 80% del resto de beneficios de la entidad.

Respecto a su fiscalidad, las socimis tributan al 0% como normal general. Al igual que en el caso de las sicavs, los partícipes tributan en el IRPF por las ganancias/pérdidas generadas por la transmisión de las acciones, así como por los dividendos repartidos¹⁴⁶.

El objetivo principal de este beneficio fiscal es fomentar la inversión en este tipo de instrumentos. En el caso de las sicavs, se trata de fomentar la inversión en activos e

143 Adquisición, promoción y rehabilitación.

144 Acciones admitidas a negociación en el plazo de 1 año desde la constitución de la socimi en un mercado regulado europeo oficial o en un sistema multilateral de negociación.

145 Este es, realmente, un requisito para la aplicación del régimen fiscal especial (abajo).

146 Los dividendos recibidos tributan en la base imponible del ahorro sin que la exención de 1.500 € sea aplicable.

instrumentos financieros de manera colectiva y diversificada, reuniendo recursos que no son alcanzables de manera individual¹⁴⁷. En el caso de las socimis, se trata de incentivar la inversión en toda clase de activos inmobiliarios de naturaleza urbana destinados a su alquiler, incluyendo tanto viviendas, como locales comerciales, residencias, hoteles, garajes u oficinas, entre otros¹⁴⁸.

1.2. Evolución normativa y cuantificación

Las sicavs, en su concepción actual, surgen en España en el año 1984¹⁴⁹, pero el beneficio fiscal como tal se crea en el año 1990¹⁵⁰. En ese año, se introduce la tributación actual del 1% en el IS y al año siguiente, 1991, se regula la tributación de los rendimientos en el IRPF, gravados en ese momento al tipo marginal general. Posteriormente, con la dualización del IRPF desde 2007, las plusvalías de este tipo pasaron a gravarse a los tipos del ahorro¹⁵¹. En términos fiscales, no han sufrido ningún otro cambio relevante.

Las socimis surgen en 2009 como medida para paliar la crisis del mercado inmobiliario y tienen, desde su origen, una tributación reducida hasta que en 2013 se estableció el régimen actual¹⁵². A pesar de su reciente creación, se han producido cambios muy relevantes en el régimen de las socimis. El esquema de tributación inicial de las socimis, en el año 2009, implicaba que la propia socimi tributaba a un tipo de gravamen del 19% en el IS. En 2013, se modifica el régimen¹⁵³ para hacerlas más atractivas fiscalmente, por lo que se crea el régimen actual en el que las rentas provenientes de su actividad habitual pasan a gravarse a tipo cero.

La cuantificación del beneficio fiscal se calcula como la diferencia fiscal entre la tributación actual de las sicavs y la resultante de aplicar el tipo ordinario del Impuesto sobre Sociedades. Por ello, a la hora de cuantificar el beneficio fiscal, hay que considerar la reducción del tipo general del IS. El tipo general se redujo del 30% al 25% en 2014¹⁵⁴, lo que supuso una reducción de la brecha entre el tipo general y el reducido, por lo tanto, de la cuantía del beneficio fiscal.

147 Su tipo reducido no está directamente vinculado a una política de gasto concreta.

148 El tipo reducido para socimis se vincula a la Política de gasto: 43 Comercio, turismo y PYME. Concretamente, a los Programas: 4310 Ordenación y modernización de las estructuras comerciales y 432A Coordinación y promoción del turismo.

149 Ley 46/1984 de 26 de diciembre, de instituciones de inversión colectiva, donde se regulaba los Fondos de Inversión Mobiliaria-FIM, las Sociedades de Inversión Mobiliaria de capital fijo-SIM y las Sociedades de Inversión Mobiliaria de capital variable-SIMCAV.

150 Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

151 Real Decreto-Ley 7/1996.

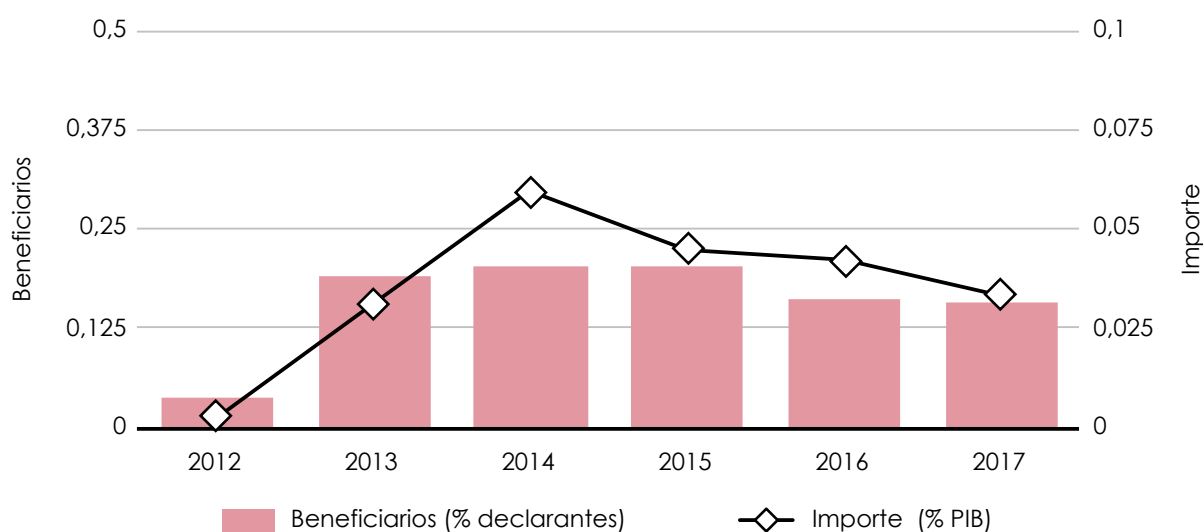
152 Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

153 Entre las modificaciones destacan la posibilidad de cotizar en un sistema multilateral de negociación, como el Mercado Alternativo Bursátil, o la eliminación de las restricciones existentes respecto a la financiación ajena.

154 Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

En relación con las sicavs, la variabilidad de los importes es muy grande y estaría influida por los mercados. Al tratarse de productos de inversión financiera, su evolución futura está muy marcada también por los mercados internacionales y por su regulación fiscal. La evolución de las sicavs queda reflejada en el gráfico 122.

GRÁFICO 122. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE BENEFICIARIOS Y COSTE FISCAL DE LOS TIPOS REDUCIDOS DE SICAVS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Dirección General de Tributos.

Respecto a la cuantificación de las socimis se dispone de poca información en este estudio, si bien según cifras de la BME ha habido un incremento constante de este tipo de sociedades desde la modificación del régimen fiscal en el año 2013. A efectos tributarios solo se dispone del dato de 2016 y 2017 alcanzando en este último año la cifra de 99 beneficiarios y 157 millones de euros de coste fiscal.

2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

La figura de Sociedad de inversión de capital variable está presente en todos los países europeos, aunque con diferentes denominaciones. En muchos países, como en Luxemburgo, Italia, Bélgica o Francia también reciben el nombre de sicavs como en España. En Reino Unido, no existen como tal las sicavs, sino que la figura equivalente es la Compañía de Inversión de Capital abierto (*Open-ended investment company*,

OEIC), que aun siendo similar tiene una regulación ligeramente distinta y otro tratamiento fiscal. En otros países, hay regulaciones diferenciadas como en Irlanda o Alemania, pero con características similares a las sicavs.

La legislación española de sicavs es junto con la de Portugal algo más restrictiva que el resto de países en cuanto a su definición de inversión colectiva, estableciendo además de la obligatoriedad de cotizar en el mercado alternativo bursátil un número mínimo de accionistas para beneficiarse del tipo reducido. En el caso de Portugal son 100, el mismo número que en España.

Por su parte, las socimis tienen su origen en los REIT (Real Estate Investment Trust), creados en los años 60 en EEUU como vehículos de inversión en el mercado inmobiliario. Se basaban en una ausencia de tributación en la sociedad y la tributación efectiva en sede del socio. Actualmente están presentes en casi todos los países del entorno europeo.

En Europa los REIT se han implantado recientemente, por lo que algunas de las grandes economías como Alemania o Italia no tienen aún un mercado con mucha capitalización. El país que presenta un mayor volumen es Reino Unido, con una diferencia considerable respecto al resto del mercado europeo. España se sitúa en una posición intermedia.

CUADRO 66. CAPITALIZACIÓN, TAMAÑO Y POSICIÓN DE LOS REITS EN PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS

Países	Capitalización (M)	Número de socimis	Porcentaje sobre el índice global REITS
Reino unido	63.988	55	4,79
Francia	51.010	30	1,77
España	22.954	71	0,67
Países Bajos	21.514	5	1,83
Bélgica	16.324	17	1,02
Alemania	4.241	5	0,25
Irlanda	3.135	3	0,25
Grecia	1.528	4	0
Italia	966	3	0,02

Fuente: The Global REIT Index is the FTSE EPRA Nareit Global REITs Index.

Nota: The FTSE EPRA/Nareit Global Real Estate Index is a free-float adjusted, market capitalization-weighted index designed to track the performance of listed real estate companies in both developed and emerging countries worldwide.

En la mayoría de los países los requisitos exigidos a las socimis son similares a los de España, aunque en los dos principales mercados, Reino Unido y Francia, el reparto mínimo de beneficios es ligeramente más restrictivo. En España, se exige un reparto general del 80% de los beneficios mientras que en los mercados más relevantes este porcentaje sube hasta el 90 y 95% respectivamente.

CUADRO 67. REGULACIÓN DE LOS REITS EN PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS

Países	% mínimo activos alquiler	% mínimo de beneficios proviene de alquiler/venta	Otros	Reparto mínimo %
Reino unido	75	75	Al menos 3 inmuebles separados, y cada uno no puede exceder el 40% de los activos	90
Francia	No hay	No hay	Actividad principal debe ser alquiler (secundarias no pueden exceder el 20%)	95
España	80	80	Los activos tienen que estar un mínimo de 3 años en cartera	80
Países Bajos	No hay	No hay	Gestión pasiva	100
Bélgica	No hay	No hay	La actividad principal debe ser el arrendamiento. Un activo puede exceder el 20% del total	80
Alemania	75	75		90
Irlanda	75	75	Al menos 3 inmuebles separados, y cada uno no puede exceder el 40% de los activos	85
Grecia	80		Reglas especiales respecto a edificios en construcción...	50
Italia	80	80		70

Fuente: European Public Real State Association (EPRA) Global REIT Survey 2019.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

El tratamiento fiscal más común de los países de nuestro entorno sobre las sicavs en el Impuesto sobre Sociedades es la exención. En la mayor parte de los países analizados, las sicavs están exentas de tributación en el IS, aunque en algunos casos sí pagan algún tipo de tasa. De acuerdo con el análisis, Portugal sería el país que tendría mayores tipos de tributación sobre este tipo de sociedades (véase cuadro 68).

CUADRO 68. TRIBUTACIÓN DE LAS SICAVS EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES POR PAÍSES

País	Tributación de la IIC en el Impuesto sobre Sociedades
Luxemburgo	Exención. En su lugar se establece una tasa sobre los activos netos del Fondo que oscila entre el 0,01% y el 0,05% anual
Francia	Exención
Irlanda	Exención
Reino Unido	En principio, tributa la IIC a un tipo reducido (20%), pero solo por intereses y dividendos, las plusvalías están exentas
Alemania	Exención
Suiza	Exención
Suecia	Exención
Italia	Exención
Grecia	Exención. En su lugar se establece una tasa sobre los activos del fondo, referenciada al tipo de interés del BCE
España	1%
Portugal	Entre el 10% y el 25%, dependiendo del tipo de ingreso
Noruega	28% (pero en los fondos de acciones, las plusvalías están exentas)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INVERCO y regulaciones de cada país.

Respecto a las socimis, en la mayor parte de países europeos los ingresos y las ganancias de capital están exentas del Impuesto sobre Sociedades, pero los accionistas, al igual que en España, tributan normalmente en el IRPF al tipo estándar que corresponda. El único país que parece tener un régimen ligeramente distinto es Grecia, donde sí se tributa en el IS pero no lo hacen los accionistas.

CUADRO 69. TRIBUTACIÓN DE LAS SOCIMIS EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES POR PAÍSES

Países	Impuesto sobre Sociedades		Dividendos y ganancias de capital pagados a accionistas corporativos (IS) e individuales (IRPF)
	Ingresos	Ganancias de capital	
Alemania	Exentos	Exentas	Gravadas al tipo general (para accionistas individuales un tipo fijo)
Bélgica	0%	Exentas	Gravadas con algunas normas
España	0% IS. Tipo especial del 19% para dividendos pagados a determinados accionistas	Mismo régimen	Gravadas al tipo general pero son la posibilidad de aplicar las exenciones habituales como doble imposición
Francia	Exentos	Exentas	Gravadas al tipo general (para accionistas individuales un tipo fijo)
Grecia	Gravados al 0,375% o al 10% del tipo de interés del BCE más un 1% (el que sea más alto)	Exentas	Exentos en general
Países Bajos	0%	Exentas	Gravadas
Irlanda	Exentos *	No sujetas	Gravadas tipo general
Italia	Exentos *	Exentas	Gravadas
Portugal	Exentos *	Exentas	Gravadas pero posible exención a accionistas cualificados
Luxemburgo	Exentos	Exentas	Gravadas al tipo general y pagan Impuesto sobre Patrimonio
Reino unido	Exentos *	No sujetas	Gravadas al tipo general con algunas normas

* Los ingresos que vienen de negocio residual (no puramente inmobiliario) sí van a los tipos generales del IS.
Fuente: European Public Real Estate Association (EPRA) Global REIT Survey 2019.

3. Evaluación

La evaluación se lleva a cabo en dos etapas. En la primera, se realiza un análisis descriptivo a partir de las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades de las socimis y las sicavs para determinar la cuantía y cómo se distribuye el beneficio fiscal. En la segunda, se analiza la evolución de ambos instrumentos de inversión en los últimos años para ver en qué medida han fomentado la inversión específica de cada herramienta y se evalúa si se cumplen algunos de los requisitos establecidos para garantizar la naturaleza colectiva de la inversión (en el caso de las sicavs).

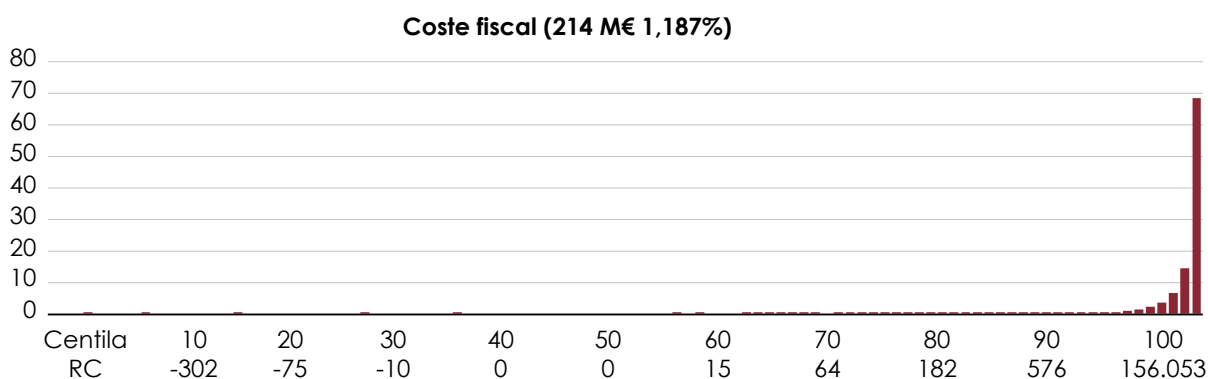
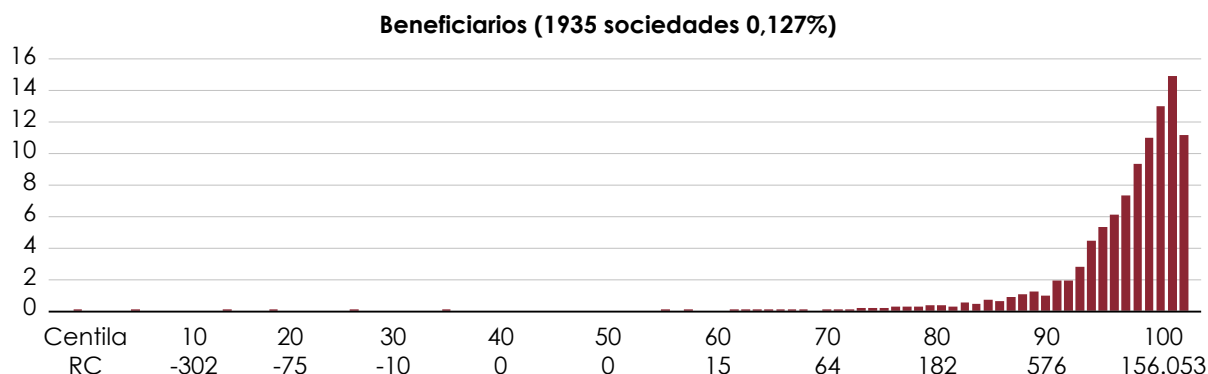
3.1. Análisis descriptivo

El beneficio fiscal de las sicavs supuso un coste recaudatorio de 214 M€ en 2016 y los beneficiarios fueron 1.935 sociedades, mientras que para las socimis el beneficio fue de 109 M€ y las beneficiarias 59 sociedades. Del millón y medio de sociedades que declaran el Impuesto sobre Sociedades, las socimis y las sicavs constituyen un reducido número de empresas

El importe del beneficio fiscal y el número de sicavs se concentra en sociedades con resultados contables muy elevados. De las 1.935 sicavs que presentan declaración 1.700 (el 88%) tienen resultado contable superior a los 500 millones de euros (el top 10%). Además, este top 10% concentra el 99,5% de los 214 M€ del beneficio fiscal.

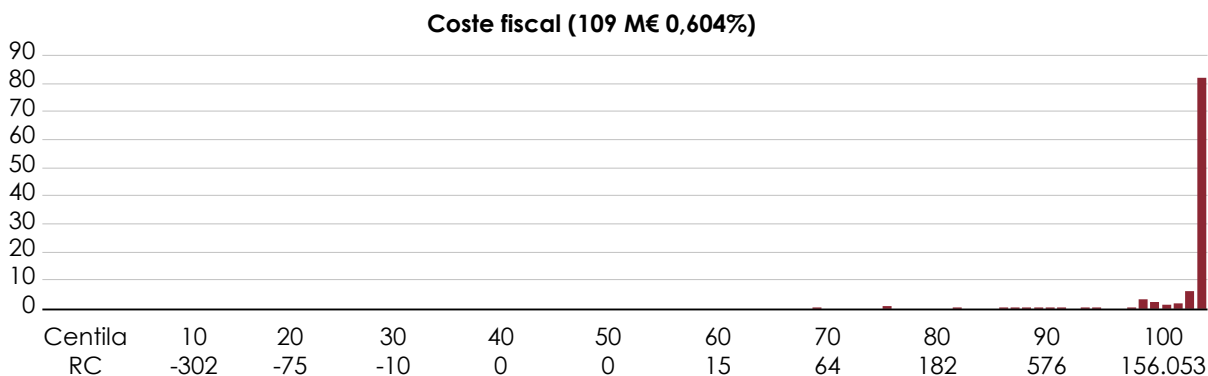
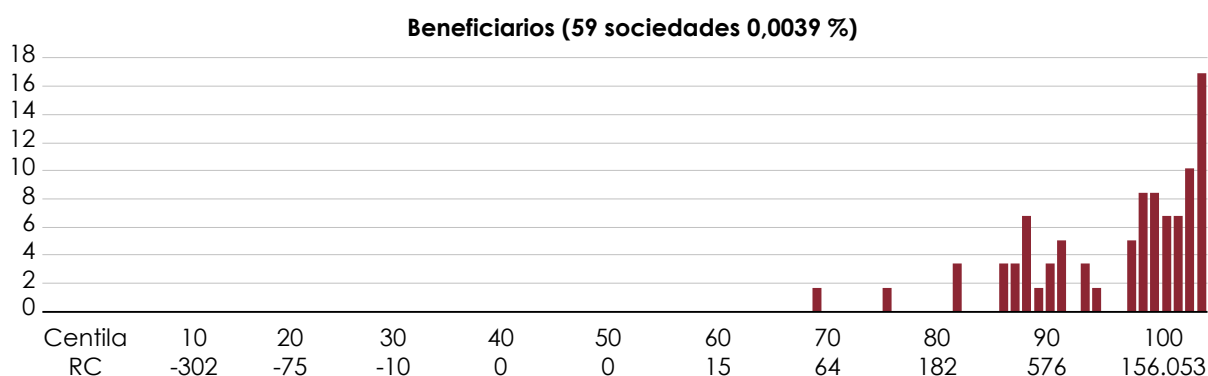
De igual manera, las socimis con beneficio fiscal son sociedades que están dentro del 5% de sociedades con mayor resultado contable. De las 59 socimis que presentaron declaración en 2016, 53 tienen un resultado contable superior a los 1.800 M€ (top 5%) y aglutinaron el 99,5% de los 109 M€ de beneficio fiscal.

GRÁFICO 123. SICAVS – ORDENADO POR RESULTADO CONTABLE (RC)



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Agencia Tributaria 2017.

GRÁFICO 124. SOCIMIS – ORDENADO POR RESULTADO CONTABLE (RC)



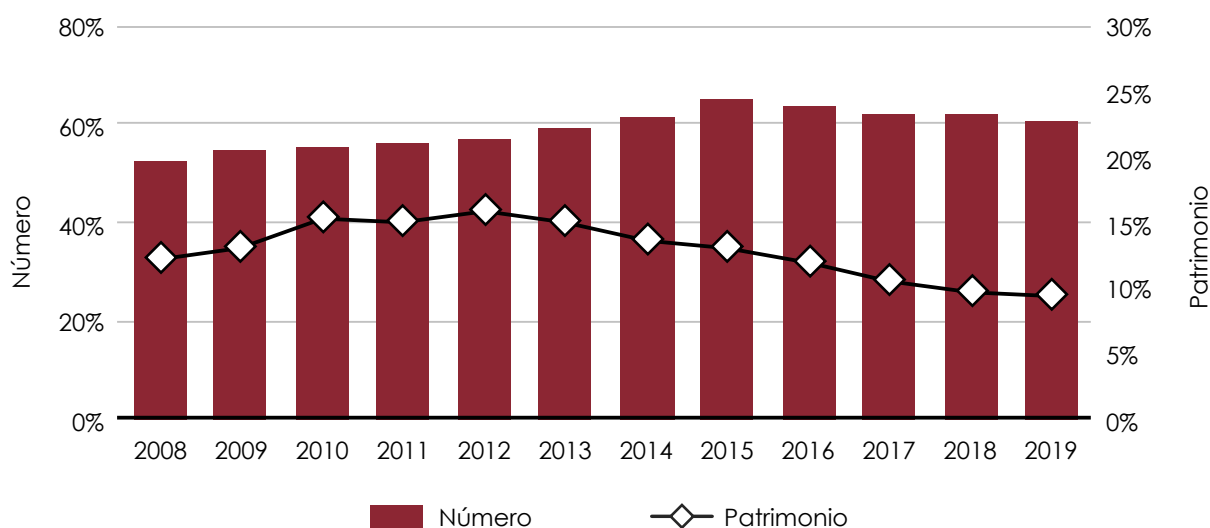
Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Agencia Tributaria 2017.

3.2. Evaluación del beneficio de las sicavs

Para evaluar si las sicavs han contribuido a aumentar la inversión colectiva, realizamos un análisis de su evolución comparada en relación con el resto de las instituciones de inversión colectiva. Además, determinamos si se utiliza para fomentar la inversión colectiva o de patrimonios individuales.

El número de sicavs ha disminuido en los últimos años en España, pero todavía suponen un elevado porcentaje, en torno al 60%, del total de instituciones de inversión colectiva, aunque en términos de patrimonio representan en torno al 10%. Del conjunto de instituciones de inversión colectiva (4.233 en el cuarto trimestre de 2019) un porcentaje elevado son sicavs (2.573, 61% del total). Poseen un patrimonio de unos 28.792 M€, lo que supone el 9,5% del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva de tipo financiero (cuyo patrimonio ajustado es de unos 303.272 M€), aunque este porcentaje ha disminuido significativamente en los últimos años, posiblemente por la incertidumbre relacionada con los potenciales cambios en su regulación (véase gráfico 125).

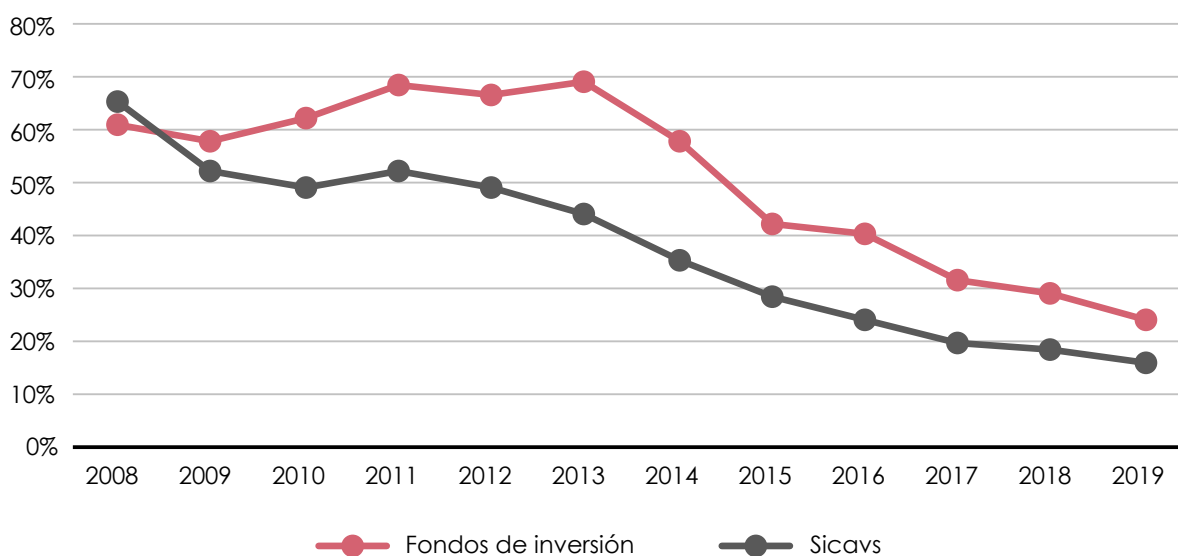
GRÁFICO 125. NÚMERO DE SICAVS Y PATRIMONIO
(COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE IIC)



Fuente: Elaboración propia a partir de la CNMV.

Tan solo el 16% de la cartera patrimonial de las sicavs es interior, frente al 24% de los fondos de inversión (en último trimestre de 2019). Este porcentaje ha disminuido significativamente en los últimos años tanto en sicavs como en fondos de inversión. Aunque hace 10 años las carteras de fondos de inversión y sicavs tenían una composición muy similar, en la actualidad estas últimas presentan un componente de inversión en el exterior más elevado. Este resultado relativiza el tradicional argumento de la importancia de las sicavs como motor de las empresas y la economía española (véase gráfico 126). Además, tan solo el 4,2% de la cartera patrimonial de las sicavs es deuda nacional, frente al 16% de los fondos de inversión.

GRÁFICO 126. PORCENTAJE DEL PATRIMONIO DE SICAVS Y FONDOS DE INVERSIÓN EN CARTERA INTERIOR

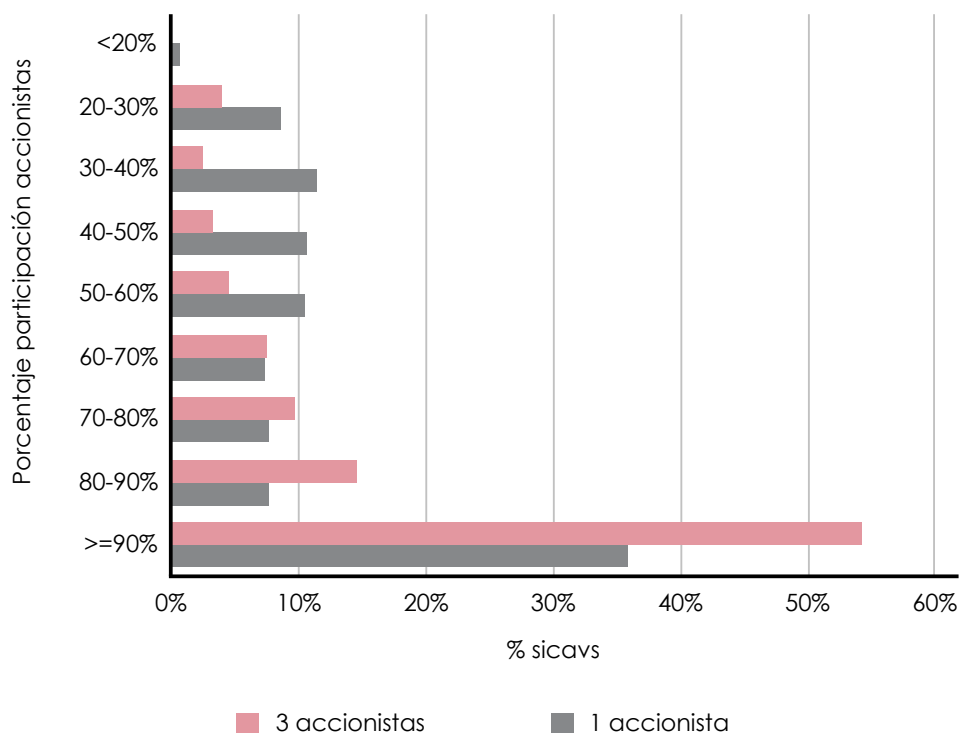


Fuente: Elaboración propia a partir de datos CNMV 2008-2019.

Una vez analizado que las sicavs sí contribuyen a aumentar la inversión, se analiza la naturaleza colectiva de la inversión. La sicavs, como IIC, tienen que estar destinadas a la inversión colectiva, de tipo abierto, con libertad de acceso y dirigida a una pluralidad de inversores. Por este motivo se exige el requisito de un mínimo de 100 partícipes para beneficiarse del tratamiento fiscal favorable.

La mayor parte de las sicavs tiene concentradas sus acciones en tan solo un accionista. Tal y como se refleja en el gráfico 127 se observa que en el 36% de las sicavs un accionista tiene más del 90% de la sociedad. Es más, en el 69% de las sicavs un solo accionista controla más del 50% de las acciones. Adicionalmente, en el 54% de las sicavs los tres principales accionistas tienen más del 90% de las acciones.

GRÁFICO 127. PORCENTAJE DE ACCIONES DE LAS SICAVS EN MANOS DEL PRIMER ACCIONISTA Y DE LOS TRES PRIMEROS



Fuente: Elaboración propia a partir de CNMV.

Por tanto, si bien las sicavs fomentan la inversión, no se consigue que tenga una naturaleza colectiva al mostrar una elevada concentración de la propiedad. Se detecta que en numerosas ocasiones un único accionista tiene porcentajes muy elevados de participación, de modo que se podría estar produciendo una utilización de dichas instituciones para la gestión personal exclusiva de grandes patrimonios, en lugar de para fomentar la gestión de naturaleza colectiva.

3.3. Evaluación del beneficio de las socimis

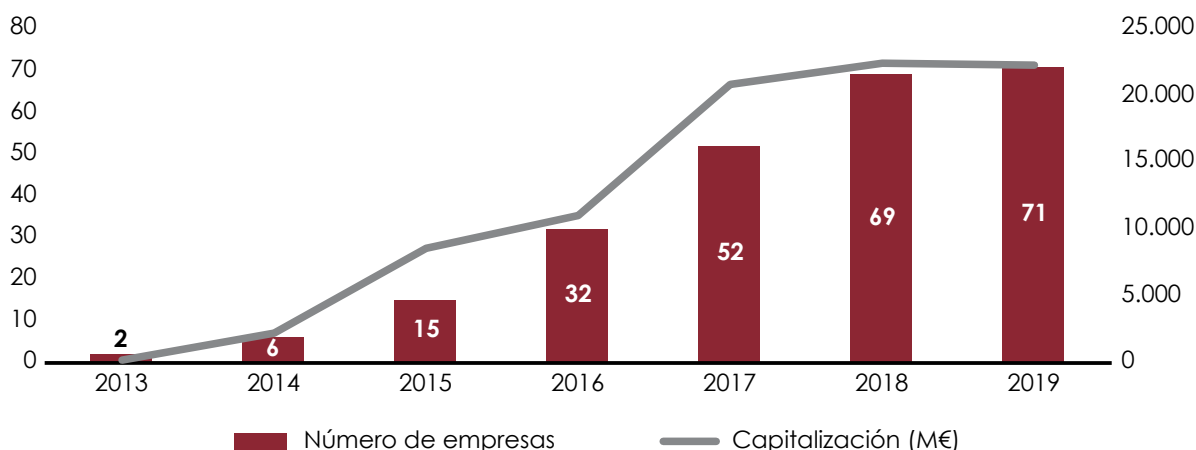
Para evaluar si las socimis han contribuido a aumentar la inversión en activos inmobiliarios analizamos su relevancia creciente y su cartera de inversión.

El número de socimis es aún reducido y se trata de un mercado muy concentrado puesto que prácticamente cuatro grandes compañías representan casi toda la capitalización de este tipo de sociedades. Según datos de BME¹⁵⁵, en 2019, la capitalización de las socimis fue en torno a 24.600 M€, y Merlin, Colonial, Galerías Comerciales e Hispania representaron en torno a 15.400 M€.

¹⁵⁵ Actualmente cotizan en la Bolsa cuatro socimis: Merlin Properties, Inmobiliaria Colonial, Lar España y Árima Real Estate. Las otras 67 se negocian en el MAB.

No obstante, dado que es un tipo de sociedad de reciente creación, se puede concluir que ha sido exitosa en la captación de capitales. Se ha producido un aumento considerable tanto en número como en capitalización en los tres últimos años.

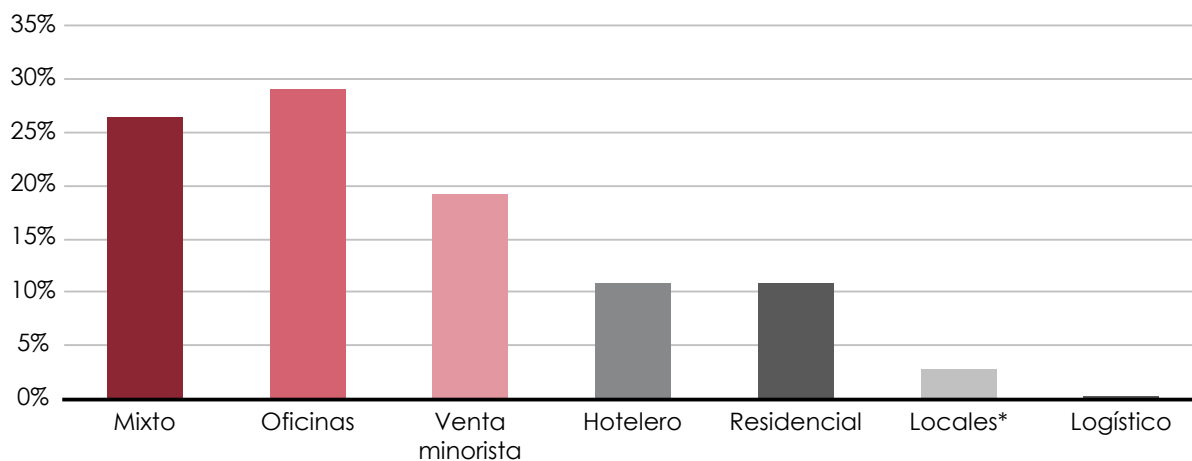
GRÁFICO 128. NÚMERO DE SOCIMIS Y CAPITALIZACIÓN 2013-2019



Fuente: Socimis. Estabilidad e inversión en el sector inmobiliario. BME y JLL.

Dentro de las inversiones de las socimis en el mercado inmobiliario, destacan las realizadas en oficinas y las de tipo mixto (inversiones en varios sectores). Estos dos segmentos representan en torno a un 55% del valor de capitalización total lo que supone 12.700 millones de euros. En tercera posición se encuentra el segmento de tiendas o centros comerciales y en cuarta posición, con importes muy similares, los segmentos hoteleros y residencial.

GRÁFICO 129. DISTRIBUCIÓN DEL VALOR DE MERCADO (2018)

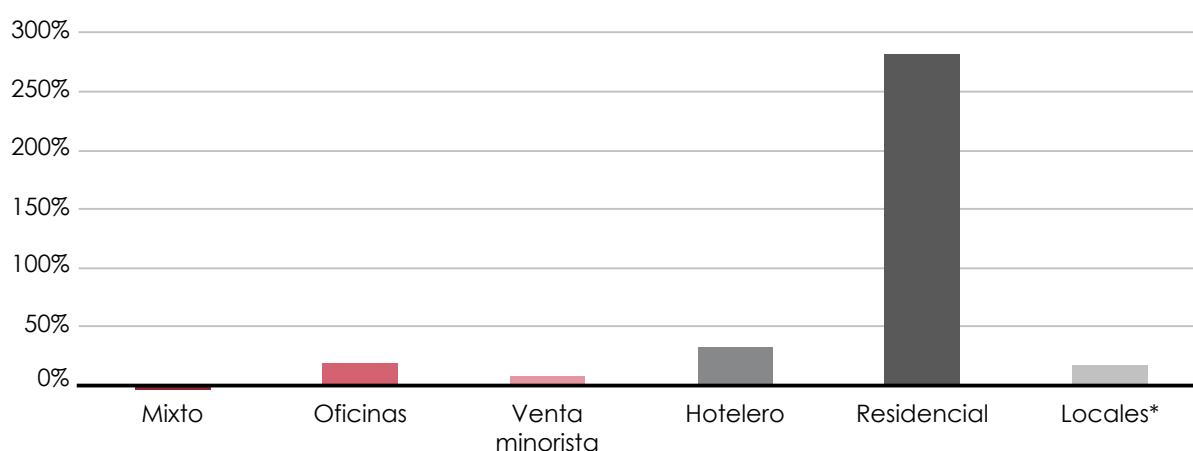


Fuente: Socimis. Estabilidad e inversión en el sector inmobiliario. BME y JLL.

*Locales en las calles principales o segmento denominado High Street.

Pese a que la inversión residencial supone tan solo un 10% del total, destaca el incremento que se ha producido en este segmento en el último año. Por tanto, parece que tiene un potencial de crecimiento en el futuro y que las socimis podrían estar reorientándose hacia el segmento no profesional, cuyos destinatarios serían los hogares y no las empresas.

GRÁFICO 130. INCREMENTO DE VALOR DEL MERCADO 2017-2018



Fuente: Socimi. Estabilidad e inversión en el sector inmobiliario. BME y JL.

*Locales en las calles principales o segmento denominado High Street.

Dado su creciente capitalización, se puede concluir que las socimis sí han contribuido a aumentar la inversión inmobiliaria destinada a alquiler, no obstante, hasta la fecha esa inversión ha sido eminentemente profesional y no residencial. Dada la limitada inversión en vivienda residencial y lo reciente de esta figura societaria, poco puede decirse sobre el efecto que sobre el precio de la vivienda en alquiler puede estar generando.

4. CONCLUSIONES

- El beneficio fiscal de socimis y sicavs **consiste en la aplicación de tipos impositivos reducidos del 0% y 1% respectivamente en el Impuesto sobre Sociedades**, siempre que se cumplan una serie de requisitos.
- **Ambos beneficios existen en la mayoría de los países de nuestro entorno si bien en el caso de las sicavs la legislación española introduce algunos límites adicio-**

nales (necesidad de estar constituida por al menos 100 inversores) para garantizar la naturaleza colectiva de la inversión.

- El beneficio supone un **coste fiscal de 323 M€** (214 M€ relativos a sicavs y 109 M€ a socimis) **concentrado en un número muy reducido de sociedades de elevado resultado contable**
- En el caso de las sicavs, el **objetivo del beneficio es fomentar la inversión en activos financieros de manera colectiva**, reuniendo recursos que no son alcanzables de manera individual. En el caso de las socimis, **el objetivo del beneficio es incentivar la inversión en toda clase de activos inmobiliarios** de naturaleza urbana destinados a su alquiler
- La evaluación **es NO CONCLUYENTE a la hora de definir si se alcanza el objetivo** de fomentar la inversión, ya que no se dispone de información suficiente para conocer si es nueva inversión o procede de otros activos financieros. En cambio, para el caso de las **sicavs, a pesar de los requisitos reforzados existentes en España (contar con un número mínimo de cien accionistas), se detecta una elevada concentración de la inversión en manos de un solo accionista que hace dudar de la naturaleza colectiva de la inversión.**

12

DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IS

1. Descripción

1.1. Definición y objetivo

El beneficio fiscal consiste en una deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades (IS) por donativos realizados a determinadas entidades beneficiarias del mecenazgo, incluidos los partidos políticos¹⁵⁶. Los contribuyentes del IS tienen derecho a dicha deducción con arreglo a los coeficientes que se especifican en el cuadro 70, en el que se reflejan también los límites máximos para la base de la deducción.

CUADRO 70. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA DEDUCCIÓN POR DONATIVOS, DONACIONES Y APORTACIONES EN EL IS

Modalidades y límite	Porcentaje de deducción	Límites máximos
En favor de entidades beneficiarias de mecenazgo, incluidos los partidos políticos	35% (40% por fidelización*)	Base de la deducción $\leq 10\% \times$ base imponible
Para actividades prioritarias de mecenazgo y programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público	40% (45% por fidelización*)	Base de la deducción $\leq 15\% \times$ base imponible

* Si en cada uno de los dos ejercicios anteriores se hubiese donado a una misma entidad por importe \geq al del ejercicio anterior). Las cantidades no deducidas, por insuficiencia de cuota o superarse los límites máximos para la base de la deducción, pueden aplicarse en los 10 años siguientes.

156 Regulada en el artículo 20 de la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, y las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El objetivo principal de este beneficio fiscal es el apoyo a las entidades sin fines lucrativos que desarrollan actividades de interés general. A través de la deducción se trata de incentivar la financiación de estas entidades a través de la colaboración público-privada por parte de personas jurídicas.

1.2. Evolución histórica

Aunque el beneficio fiscal se introdujo en el año 1994¹⁵⁷, como deducción surgió en 2002 y los cambios normativos desde entonces han tenido como objetivo aumentar dicha deducción. La regulación actual surge en el año 2002 y en 2015 y 2016, se incrementaron los porcentajes en caso de fidelización en 2,5 p.p. cada año.

CUADRO 71. CAMBIOS NORMATIVOS EN LA DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IS

Año	Conceptos y límites	Porcentajes de deducción
Origen 1994	Donaciones en favor de las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública con límites sobre la base imponible previa (del 10-15% al 30-35% según tipos bienes)	100% en la base imponible
	Donativos en favor de entidades beneficiarias de mecenazgo Límite: Base de la deducción \leq 10% x base imponible del periodo impositivo	35% en la cuota íntegra
2002	Donativos en favor de entidades beneficiarias de mecenazgo, destinados a actividades prioritarias de mecenazgo y programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público Límite: Base de la deducción \leq 15% x base imponible del periodo impositivo	40% en la cuota íntegra
2007	Se amplía el ámbito objetivo con las donaciones a partidos políticos	
2015	Aumento de la deducción en caso de fidelización	37,5% / 42,5%
2016	Aumento de la deducción en caso de fidelización	40% / 45%

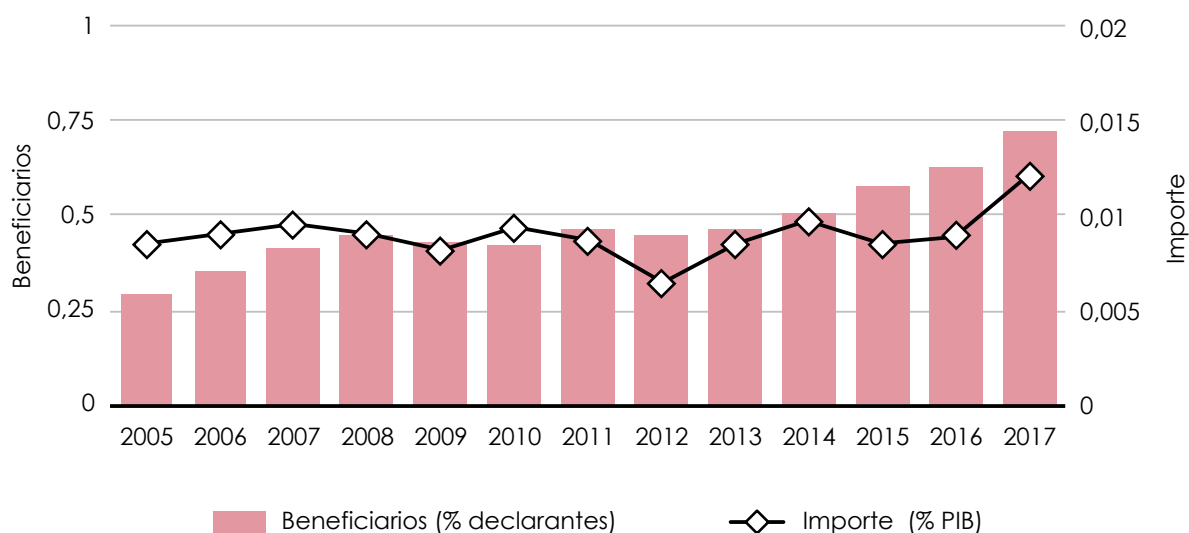
(1) Antes, 20% con carácter general y 25% para actividades prioritarias de mecenazgo. (2) Antes, 25%. (3) Antes, 10% x base liquidable para todos los conceptos de la deducción. (4) El coeficiente es 5 p.p. superior en caso de fidelización. (5) Se incluyen las cuotas y aportaciones a partidos políticos

157 Con la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

1.3. Cuantificación

La cifra de beneficiarios ha ido creciendo progresivamente desde 2005, con algunas excepciones, pero el importe del beneficio fiscal en porcentaje del PIB ha presentado cierta inestabilidad. Las variaciones en el importe no parecen estar directamente relacionada con los cambios normativos, sino que obedecerían más al ciclo económico. En 2016, 9.519 sociedades se beneficiaron de la deducción por un importe próximo a los 100 millones de euros.

GRÁFICO 131. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEDUCCIÓN POR DONATIVOS EN EL IS



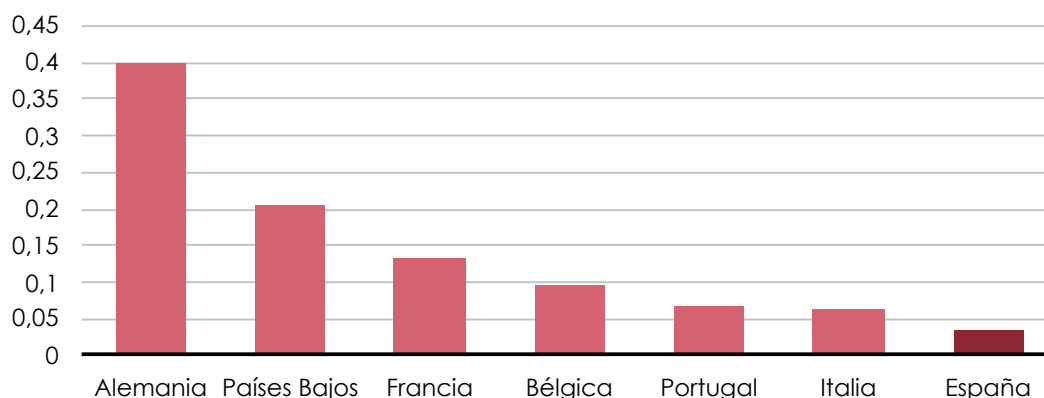
2. Comparativa internacional

2.1. Marco institucional y contexto económico

En los países europeos, los donativos realizados por empresas suponen de media un 25% de las fuentes de financiación de las entidades beneficiarias de mecenazgo. En la mayor parte de los países europeos, los donativos predominantes son los individuales, que superan el 50% de las fuentes de financiación. La única excepción sería el caso de Alemania que tiene un modelo muy afianzado y con bastante antigüedad, en el que las grandes empresas realizan numerosas donaciones.

En España, los donativos realizados por empresas (en % del PIB) se sitúan por debajo de los de los países de la eurozona. Existe mucha heterogeneidad a la hora de recopilar los datos sobre donaciones en los países europeos, por lo que resulta complejo realizar comparaciones entre unos y otros. No obstante, los datos recopilados apuntan a que España se sitúa a la cola de estos países respecto a donativos realizados por empresas. También sería uno de los países con menores donativos realizados por individuos (tal y como se ha mencionado en el estudio relativo a los donativos por IRPF).

GRÁFICO 132. DONATIVOS EN EL IS (EN % PIB)
EN ALGUNOS PAÍSES DE LA EUROZONA



Fuente: Elaboración propia a partir de Giving in Europe de ERNOP (The European Research Network on Philanthropy).

Respecto a las causas de los donativos, en la mayor parte de los países europeos destacan las causas sociales, especialmente la infancia. Las causas que están en el top 3 en un mayor número de países europeos son las relativas a cuidados sociales y las relativas a crisis internacionales (ver gráfico 133). Si bien es cierto que las causas son muy diversas.

GRÁFICO 133. DESTINOS MÁS FRECUENTES DE LOS DONATIVOS EN QUINCE PAÍSES EUROPEOS*



Fuente: Informe *Fundraising in Europe* (2017), elaborado por la European Fundraising Association.

*Nota: Los países incluidos son Austria, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Se pregunta mediante encuesta cuál son las causas más corrientes de donativos y se selecciona el top 3 de cada país.

2.2. Marco normativo e importancia cuantitativa

En la mayoría países de la eurozona analizados hay beneficios fiscales a las empresas por realizar donativos a entidades de interés social, pero existe una gran heterogeneidad en cuanto a la generosidad de esos incentivos y al ámbito de estos. Hay países como Italia o España que tienen numerosas finalidades de la donación incluidas en el beneficio fiscal y otros países como Austria, donde las finalidades están muy restringidas. Respecto a la generosidad, en el cuadro 72 se incluye las distintas fórmulas usadas.

La articulación del beneficio se lleva a cabo tanto como una reducción como una deducción. En España se aplican mediante una deducción en la cuota. En el caso de Irlanda, también se articula a través de una deducción, pero en este caso, el importe del beneficio lo recibe la entidad receptora del donativo y no el donante.

CUADRO 72. INCENTIVOS FISCALES EN EL IS PARA DONACIONES

	Reducción	Deducción	Características generales
Alemania	X	--	Máximo del 4 por mil del volumen de negocio y salarios.
España	--	X	35% y 40% por fidelización
Francia		X	60% de los donativos realizados con límite del 0,5% del volumen de negocio anual
Irlanda	--	X	
Italia	X	X	Los límites cambian según la causa de la donación (incrementados para causas artísticas)
Países Bajos	X	--	Máximo del 50% de los beneficios
Portugal	X	--	Entre el 130% y 150% de la cantidad donada según el tipo de organización que la recibe

Fuente: EFA Tax Incentives for Charitable Giving in Europe y Global Philanthropy Environment Index.

Tal y como se menciona en el beneficio fiscal de la deducción por donativos en el IRPF, los incentivos fiscales influyen positivamente en el aumento de los donativos.

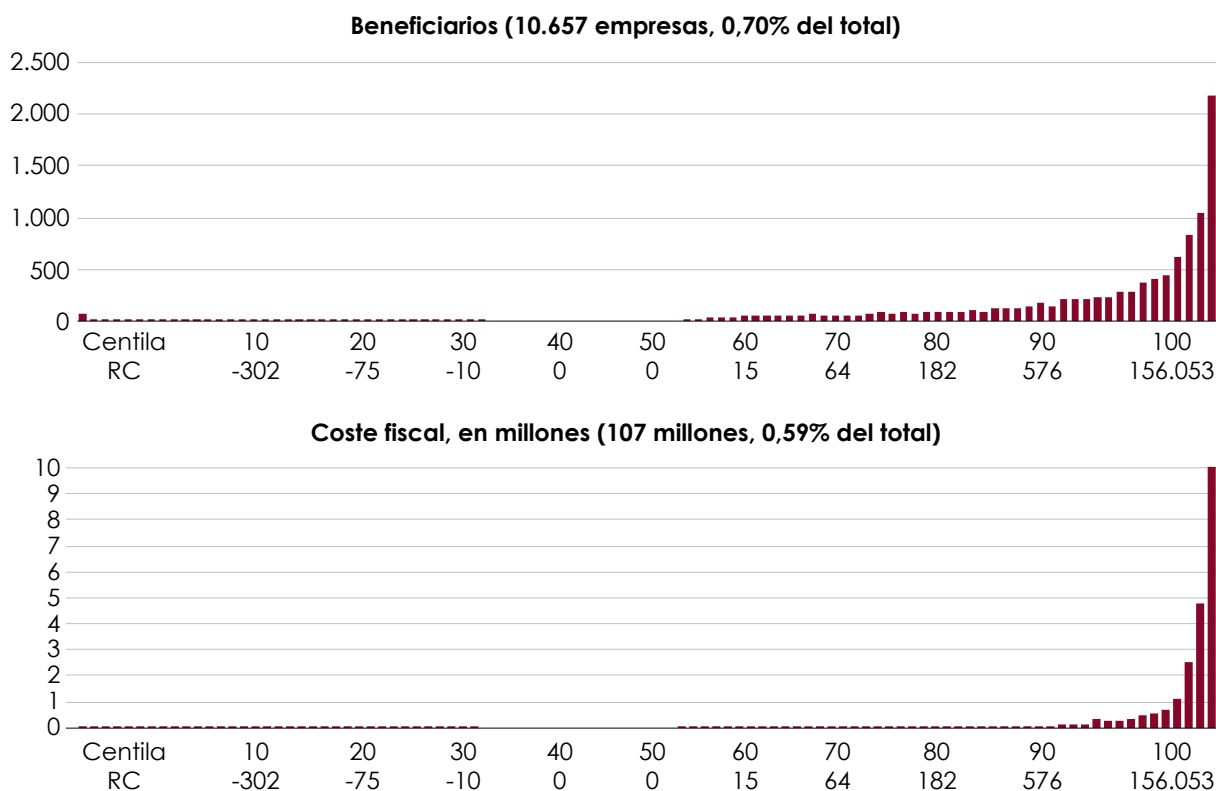
3. Evaluación

En esta sección, en primer lugar, se caracteriza al tipo de empresas que disfruta de este beneficio fiscal mediante un análisis descriptivo. Posteriormente y mediante los microdatos anonimizados de las empresas que realizan donativos en España, proporcionados por la AEAT, se trata de identificar en qué medida las últimas reformas de 2015 y 2016 han supuesto una modificación en el número y cuantía de las donaciones de las sociedades.

3.1. Análisis descriptivo

El beneficio supone un coste fiscal de 107 M€ de los que se benefician 10.657 empresas. En términos relativos, el beneficio supone un 0,6% de la recaudación anual del Impuesto sobre Sociedades, y afecta a un 0,7% de las empresas en España.

GRÁFICO 134. NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y COSTE RECAUDATORIO POR CENTILAS DE RESULTADO CONTABLE (RC)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AEAT.

La mayor parte del coste recaudatorio del beneficio fiscal se concentra entre las empresas con mayor cifra de negocio. Esto se debe a dos motivos. Primero, estas empresas realizan donativos de mayor importe. Segundo, las empresas con altas cifras de negocio son también las que, en mayor medida, tienen bases imponibles positivas, y por tanto, tienen capacidad para aplicarse el beneficio fiscal. A su vez, incluso entre aquellos con bases imponibles positivas, las empresas con altas cifras de negocio tienen bases más altas, por lo que el límite para la aplicación de la deducción es superior.

En cuanto a la caracterización de las empresas donantes, un elevado porcentaje de grandes empresas realizan donaciones. Una de cada cuatro entidades financieras y aseguradoras realizan donaciones, una cifra que se reduce hasta el 0,7% entre las empresas no financieras. De ellas, los grupos consolidados y las grandes empresas son las que realizan donativos en mayor medida, con un 13% y un 11% de ellas respectivamente.

CUADRO 73. TIPOLOGÍA DE EMPRESAS DONANTES

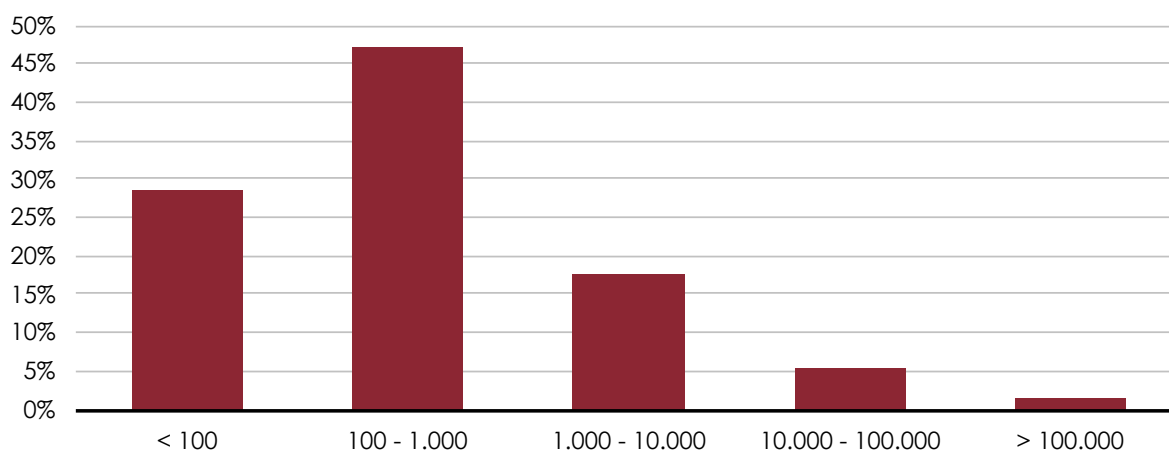
Tipo de empresas	Total	Donantes	%
Entidades aseguradoras	289	72	24,91%
Entidades financieras	208	50	24,04%
Entidades de inversión colectiva	5.336	0	0,00%
Sociedades no financieras	1.523.400	10.535	0,69%
Grupos consolidados	4.787	644	13,45%
Grandes empresas	22.027	2.494	11,32%
Pymes	1.496.586	7.397	0,49%
Medianas	1.310	59	4,50%
Pequeñas	87.928	2.772	3,15%
Microempresas	680.216	3.954	0,58%
Sin asalariados	727.132	612	0,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la AEAT.

Aunque el porcentaje de pymes que realizan donaciones es bajo (0.5%) representan en número el 70% de las empresas donantes. Esto se explica en parte por la importancia relativa tan relevante que las pymes tienen en España.

La mayor parte de los donativos son de pequeña cuantía, de entre 100 € y 1.000 €. En 2017, el donativo medio fue de 14.233 € pero el mediano fue de 240 €, lo que refleja la enorme asimetría que muestra la distribución de donativos. En el gráfico 135 se observa el porcentaje de donativos en 2017 por importe, agregado en 5 bandas. Casi la mitad de los donativos realizados (47%) fueron de entre 100 € y 1.000 €, y tan solo un 6.8% de ellos superaron los 10.000 €.

GRÁFICO 135. DISTRIBUCIÓN DE DONATIVOS POR IMPORTE, EUROS, 2017

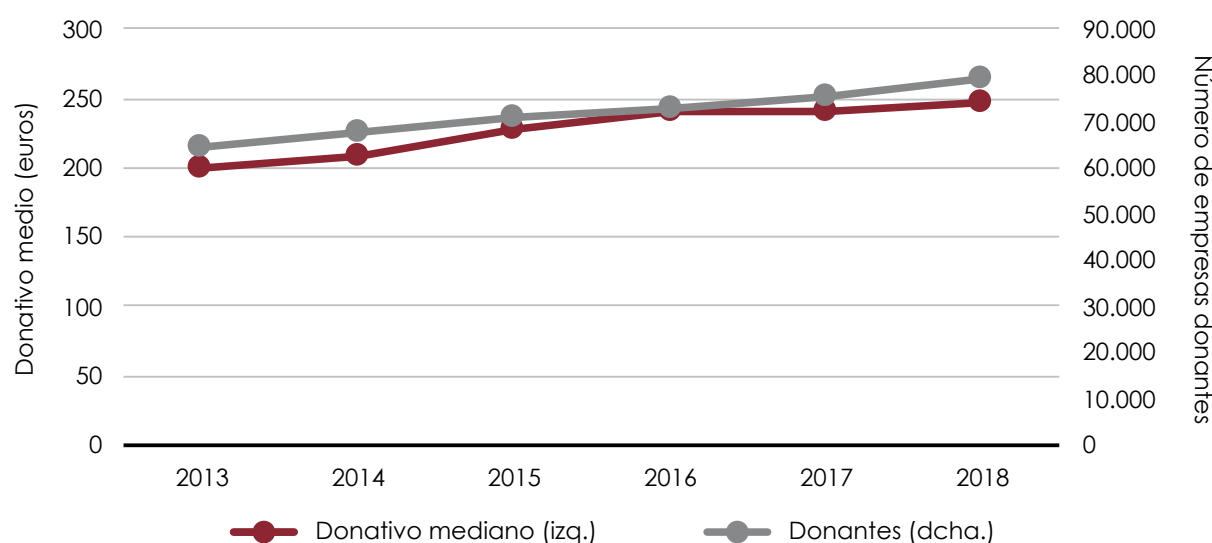


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la AEAT.

3.2. Evolución de los donativos empresariales a la vista de los últimos cambios normativos

Aunque el número de empresas donantes y el donativo medio registran una ligera tendencia creciente, en los últimos años no se observa un incremento significativo desde las reformas recientes de 2015 y 2016 que elevaron la deducción en caso de fidelización. El gráfico 136 muestra la evolución desde 2013 hasta el 2018 tanto del número de empresas que realizan donativos como del importe medio de los donativos. Nótese que estas cifras no tienen por qué coincidir con las expuestas en la cuantificación del beneficio¹⁵⁸. Así, desde el año 2013 el número de empresas donantes ha crecido de manera sostenida desde los 65.000 hasta los 79.000 en 2018. En cambio, el importe medio de las donaciones, sin embargo, se ha mantenido constante, en el entorno de los 13.500 €, y no se identifica un crecimiento en el importe a raíz de la reforma de 2015 y 2016.

GRÁFICO 136. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS DONANTES Y DEL DONATIVO MEDIANO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la AEAT.

¹⁵⁸ El motivo es que en este gráfico se presentan los datos de todas aquellas empresas que realizan donativos, independientemente de si dichas empresas disfruten de forma efectiva del beneficio. Por ejemplo, todas aquellas empresas que, realizando donativos, tienen una base imponible negativa, no se disfrutarían del beneficio fiscal y, por tanto, no estarían incluidas en la sección de cuantificación anterior. Por ejemplo, en 2016 fueron 73.000 las empresas que realizaron donativos, pero tan solo 10.600 las que disfrutaron del beneficio fiscal. Las 62.400 empresas restante o bien tenían bases imponibles negativas o bien otros beneficios fiscales limitaron la aplicación del beneficio correspondiente a los donativos realizados.

4. Conclusiones

- El beneficio fiscal por donativos **consiste**, para el caso más general, **en una deducción en la cuota del 35% que se amplía hasta el 40% en caso de fidelización de la donación.**
- **En la mayoría países de la eurozona analizados hay beneficios fiscales a las empresas por realizar donativos** si bien las empresas españolas son de las que menos donaciones realizan.
- En beneficio supone un **coste fiscal de 107 M€ y se concentra entre las empresas con mayor cifra de negocio.** Esto se debe a dos motivos, estas empresas realizan donativos de mayor importe y las empresas con altas cifras de negocio son también las que, en mayor medida, tienen bases imponibles positivas, y por tanto, tienen capacidad para aplicarse el beneficio fiscal.
- **El objetivo principal de este beneficio fiscal es el apoyo a las entidades sin fines lucrativos que desarrollan actividades de interés general.** A través de la deducción se trata de incentivar la financiación de estas entidades a través de la colaboración público-privada por parte de personas jurídicas.
- La **evaluación muestra un resultado NO CONCLUYENTE**, ya que 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.

PROPUESTAS

A lo largo del presente estudio se han evaluado algunos de los beneficios fiscales incorporados en las principales figuras impositivas directas (IRPF e IS) e indirectas (IVA e impuestos especiales), existentes en España. Esta revisión permite extraer algunas conclusiones comunes a todos ellos y otras de naturaleza más específicas, que dan lugar a distintas propuestas.

Propuestas comunes

Los beneficios fiscales constituyen uno de los instrumentos disponibles para alcanzar determinados objetivos de política económica, de manera que sería pertinente enmarcar su evaluación dentro del conjunto de medidas orientadas a alcanzar esos objetivos. En particular, a la hora de extraer recomendaciones es relevante tener en consideración el resto de las medidas existentes tanto a nivel nacional como a nivel de las comunidades autónomas y valorar si estos beneficios constituyen el instrumento más apropiado para lograr un objetivo específico.

La comparativa internacional de los beneficios fiscales revela una amplia heterogeneidad en su diseño y regulación respecto a los países de nuestro entorno, incluso en aquellos relativos a la tributación indirecta, que está armonizada a nivel comunitario como es el caso del IVA y de los impuestos especiales.

Tras estas reflexiones generales se propone que:

- **La creación o cualquier modificación que se articule de los beneficios fiscales se enmarquen 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.

- **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.
- **La formulación y reformas de los beneficios fiscales**, al igual que el resto de las políticas de gasto, **deben venir acompañadas de evaluación** *ex ante* que permitan conocer los potenciales efectos de las medidas antes de su adopción y de evaluaciones *ex post* que midan el grado de cumplimiento de los objetivos que persiguen y, siempre que sea posible, la eficiencia con la que se alcanzan.

Propuestas específicas relativas al IRPF

Los beneficios fiscales del IRPF se han visto sujetos a numerosas reformas que han disminuido su importancia cuantitativa en la última década (en 1,2 p.p. de PIB). La evaluación realizada en este estudio revela debilidades en la correcta consecución de los objetivos que persiguen algunos de ellos o distorsiones y externalidades negativas, que hacen conveniente una revisión adicional. En particular:

Reducción por tributación conjunta: modalidad matrimonio

La reducción de 3.400 € por tributación conjunta en su modalidad de matrimonio **Sí consigue su objetivo de adecuar el impuesto a la composición de rentas del hogar**, reduciendo especialmente la fiscalidad de aquellas familias en las que toda la renta proviene de un único miembro. No obstante, su existencia **provoca un desincentivo a la participación laboral del segundo perceptor de rentas del hogar (que son mujeres en más del 80% de los casos), lo que acentúa los problemas de brecha de género de la economía española.**

Como consecuencia de ello, **se propone:**

- 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 a la nueva situación.
- 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.**

Aportaciones a sistemas de previsión social

La reducción de hasta 8.000 € por las aportaciones de los contribuyentes a distintos sistemas de previsión social **NO consigue su objetivo de incentivar el ahorro a largo plazo** como complemento al sistema público de pensiones. De hecho, de la evaluación se desprende que el **incentivo fiscal puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores**, una que vez 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.

Como consecuencia de ello, **se propone**:

- **Reformular de forma completa el beneficio fiscal de manera coherente con las recomendaciones que se acuerden en el Pacto de Toledo sobre ahorro complementario a largo plazo.**

Reducción por rendimientos del trabajo

La reducción de 5.565 € por la obtención de rentas del trabajo **SÍ consigue su objetivo de fomentar la oferta laboral de las rentas bajas** principalmente a través del margen extensivo (número de personas trabajando). Este incentivo se enmarca en las políticas de fomento del empleo y persigue la inserción y estabilidad laboral, objetivo compartido por un elevado número de incentivos y bonificaciones. Asimismo, el recientemente creado Ingreso Mínimo Vital también contendrá un reglamento focalizado en mejorar la empleabilidad de las rentas bajas.

Por todos estos motivos, **se propone**:

- **Armonizar y mejorar la 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.

Reducción por arrendamiento de vivienda

La reducción del 60% sobre los rendimientos netos por el alquiler de viviendas **SÍ consigue su objetivo de fomentar la oferta de viviendas en alquiler**, aunque no ha sido posible diferenciar entre nueva oferta y 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.**

Como consecuencia de ello, **se propone**:

- **Reformulación del 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.

Deducción por donativos

La evaluación de la deducción por del 75% por donación para los 150 primeros euros y del 30% para el resto **es NO CONCLUYENTE al no poder identificar relación de causalidad directa entre el beneficio fiscal y el avance reciente de las donaciones**. En cambio, 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.

Deducciones sociales (maternidad, familia numerosa y discapacidad)

Los impuestos negativo de hasta 1.200 € a madres con hijos menores de 3 años, familias numerosas y contribuyentes con personas con discapacidad a cargo **Sí consiguen fomentar con un efecto pequeño positivo y significativo tanto la natalidad como la participación laboral de las mujeres** con hijos menores de 3 años si bien el gasto público estatal en ayudas a las familias con hijos continúa siendo bajo en España en comparativa internacional.

Beneficios fiscales en el IVA

Los beneficios fiscales del IVA son los más cuantiosos representando 3,5 puntos de PIB aproximadamente, y no han sufrido modificaciones cuantitativas significativas en términos de PIB en los últimos años. De entre ellos los más relevantes son los tipos reducidos del IVA que suponen una cifra cercana a los 18.000 millones de euros y que se encuentran 1 punto de PIB por encima de la media europea.

Tipos reducidos IVA (4% superreducido y 10% reducido)

La menor tributación de determinados bienes y servicios mediante tipos reducidos del IVA **Sí consigue facilitar el acceso a bienes y servicios de primera necesidad, sociales, culturales o estratégicos y reduce la regresividad del impuesto, aunque no cumple el objetivo de forma eficiente desde el punto de vista distributivo**.

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...).en la que dejan de ingresar 5.000 M€ en concepto de IVA.

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.

Por último, **se identifica la existencia de una elevada proporción de gastos a tipos reducidos**, lo que explica la menor recaudación de IVA de España respecto a nuestros socios europeos.

Como consecuencia de ello, **se propone:**

- **Revisión paulatina y acompasada 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.
- 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.

Exenciones del IVA para los servicios de sanidad y educación

La evaluación es **NO CONCLUYENTE** con respecto al objetivo de reducir los precios para facilitar el acceso a educación y sanidad, y descongestionar del sistema público. 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. El resultado está sujeto al heterogéneo abanico de elasticidades que se ha encontrado en la estimación.

Exenciones del IVA para los servicios financieros

La evaluación concluye que la exención **SÍ consigue reducir el coste de financiación de hogares** ya que de levantarse 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.

Diferencia impositiva en el impuesto especial entre diésel y gasolina (uso no profesional)

La evaluación concluye que la diferencia de 93,69 € por cada 1.000 litros en la imposición en favor del diésel **SÍ** ha conseguido favorecer el diésel para reducir el coste del transporte y por motivos medioambientales.

Si bien, dado que el incentivo también se justifica por motivos medioambientales, se propone:

- **Actualizar la fiscalidad de acuerdo con los nuevos objetivos medioambientales.** Se podría fijar un precio a las emisiones de cada kg de CO₂ y NO₂ y gravar en consecuencia.

Beneficios fiscales IS

Tipos reducidos sicavs y socimis

La evaluación es **NO CONCLUYENTE** a la hora de determinar si se alcanza el objetivo de fomentar la inversión colectiva y diversificada para el caso de las sicavs e inmobiliaria para el caso de las socimis, ya que no se dispone de información suficiente para conocer si es nueva inversión o procede de otros activos financieros. A pesar de ello, **la evaluación detecta una elevada concentración de la inversión en manos de pocos accionistas** pese a los requisitos reforzados existentes en la normativa española (contar con un número mínimo de cien accionistas), que hacer dudar del carácter colectivo de la inversión a pesar de los requisitos reforzados existentes en España.

Por ello se propone:

- **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).

Deducción por donativos

La evaluación es **NO CONCLUYENTE** al no poder identificar 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.

Deducción incentivos al I+D+i

Evaluación de próxima publicación. La dificultad en el acceso a los datos provocada por el Estado de Alarma interrumpió el proceso de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- Almunia, M. y López-Rodríguez, D., "The elasticity of taxable income in Spain: 1999–2014", *SERIEs*, 10(3-4): 281-320 (2019).
- Álvarez, L., Alvargonzález, P., Barceló, C., Brunet, J., Crespo, L., Cuadro-Sáez, L., Ferreira, C., Gálvez, J., Gómez, M., López, D., Matea, L., Pidkuyko, M., del Río, A., Urta-sun, A., Villanueva, E. y Vozmediano, E., "El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019", Documentos ocasionales - Banco de España, 2013: 1-53 (2020).
- Álvarez-Martínez, M. y Polo, C., "A general equilibrium evaluation of tax policies in Spain during the great recession", *Revista de Economía Aplicada*, 22(65): 99-116 (2014).
- Andersen, H., "Do tax incentives for saving in pension accounts cause debt accumulation? Evidence from Danish register data", *European Economic Review*, 106: 35-53 (2018).
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), *Los programas de rentas mínimas en España* (2019).
- Ayuso, J., Jimeno, J. F. y Villanueva, E., "The effects of the introduction of tax incentives on retirement saving", *SERIEs*, 10(3-4): 211-249 (2019).
- Azmat, G. y González, L., "Targeting fertility and Female participation through the income tax", *Labour Economics*, 17(3): 487–502 (2010).
- Bargain, O., Orsini, K. y Peichl, A., "Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New Results", *Journal of Human Resources*, 49(3): 723-838 (2014).
- Barrios, S., Fatica, S., Martínez, D. y Mourre G., "The fiscal effects of work-related tax expenditures in Europe", *Economic Papers* 545, European Commission (2015).

- Bover, O., Casado, J. M., García-Miralles, E., Ramos, R., "Microsimulation Tools for the Evaluation of Fiscal Policy Reforms at the Banco de España", Documentos ocasionales - Banco de España, 1707 (2017)
- Charities Aid Foundation, *Gross Domestic Philanthropy: An international analysis of GDP, tax and giving* (2016).
- Charities Aid Foundation, *World Giving Index 2019* (2019).
- Chetty, R., Friedman, J. N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T. y Olsen, T., "Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark", *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3): 1141-1219 (2014).
- Costa, J., García, E. y Tatjer, M., "Infrahabitatge a Catalunya", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 7 (2003).
- Center for Social and Economic Research, "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report", TAXUD/2015/CC/131.
- Education at a Glance, *OECD indicators* (2018).
- European Fundraising Association (EFA), *Tax Incentives for Charitable Giving in Europe* (2018).
- European Fundraising Association (EFA), *Fundraising in Europe* (2017).
- European Commission, *Taxation Trends in the European Union* (2019).
- European Research Network on Philanthropy, *Giving in Europe* (2017).
- Gruber, J. y Sáez, E., "The elasticity of taxable income: evidence and implications", *Journal of Public Economics*, 84(1): 1-32 (2002).
- Kleven, H. J., Kreiner, C. T. y Sáez, E., "Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis", *The Economic Journal*, 117(516): 1-44 (2007).
- JLL y BME (Bolsas y Mercados de España), *Socimis. Estabilidad e inversión en el sector inmobiliario* (2019).
- Kleven, H. J. y Schultz, E. A., "Estimating taxable income responses using Danish tax reforms", *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4): 271-301 (2014).
- Kiil, A. y Houlberg, K., "How does copayment for health care services affect demand, health and redistribution? A systematic review of the empirical evidence from 1990 to 2011", *The European Journal of Health Economics*, 15(8): 813-828 (2014).

- Labandeira, X., Labeaga, J. M. y López-Otero, X., "Un metaanálisis sobre la elasticidad precio de la demanda de energía en España y la Unión Europea", *Papeles de Energía 2*: 65-93 (2016).
- Lilly Family School of Philanthropy, *The Global Philanthropy Environment Index Report 2018, European Edition*, Universidad de Indiana (2019).
- López, A. y Vera-Hernández, M., "Are tax subsidies for private medical insurance self-financing? Evidence from a microsimulation model", *Journal of Health Economics*, 27.5: 1285-1298 (2008).
- López, D. y de los Llanos, M., "La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional", Documentos ocasionales - Banco de España, 2002 (2020).
- López Laborda, J., Marín, C. y Onrubia, J., "Tipo reducido, superreducido y exenciones en el IVA: una estimación de sus efectos recaudatorios y distributivos a partir de las encuestas de hogares", *Estudios sobre Economía Española no. 2018-23*, FEDEA (2018).
- Ministerio de Fomento, *Observatorio de costes del transporte de mercancías por carretera* (2006).
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Los transportes y las infraestructuras* (2018).
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Inventario nacional de emisiones contaminantes a la atmósfera* (2020).
- Mirrlees, J. y Adam, S., *Dimensions of tax design: The Mirrlees review*, Oxford University Press (2010).
- OECD, *Financial Incentives and Retirement Savings*, OECD Publishing (2018).
- OECD, *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing (2017).
- OECD, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing (2019).
- OECD, *Taxing Wages 2019*, OECD Publishing (2019).
- Pendzialek, J. B., Simic, D. y Stock, S., "Differences in price elasticities of demand for health insurance: a systematic review", *The European Journal of Health Economics*, 17.1: 5-21 (2016).
- Peña, G. y López, J., *Análisis económico de la tributación de los servicios financieros en el IVA*, Prensa de la Universidad de Zaragoza (2018).

Pérez, C., Villanueva, J., Burgos, M.J., Bermejo, E. y Chairi, L.K., “La muestra de IRPF de 2013: Descripción general y principales magnitudes”, Documento de Trabajo 9, Instituto de Estudios Fiscales IEF (2016).

Secretaría de Estado de Hacienda, *Memoria de beneficios fiscales*, Presupuestos Generales del Estado (2018).

World Economic Forum, *The Travel and Tourism Competitiveness Report* (2019).

ANEXOS PUBLICADOS EN LA WEB DE AIREF

Anexo 1. Metodologías

Anexo 2. Bases de datos

Anexo 3. Glosario



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es