



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Spending Review 2019/2020

Beneficios Fiscales

Julio 2020

Contenido

1

Introducción y objetivos

2

Metodología y fuentes de información

3

Conclusiones y Propuestas

1

Introducción y objetivos

Beneficios Fiscales

Los beneficios fiscales son instrumentos de política fiscal que persiguen 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 que, en general, conllevan una menor recaudación tributaria.

- **En España una parte importante de las políticas de gasto se instrumentan a través de los Beneficios Fiscales** (vivienda, pensiones, empleo, sanidad, educación...) y su análisis y reformas deben realizarse en el contexto de la política de gasto a la que pertenecen
- **Coste fiscal de 60.000 millones de euros (5 puntos del PIB).** 2/3 partes corresponden al IVA 
- **En la última década, han disminuido en 1.2 puntos del PIB** (desaparición de reducciones y deducciones del IRPF) 
- **Su comparativa internacional presenta una gran complejidad técnica** debido a las diferente forma de cuantificar los beneficios. Un país puede no tener ningún beneficio fiscal en torno a una política pero realizar transferencia directa de recursos

La finalidad de este informe es evaluar si cada beneficio fiscal cumplen con el objetivo para el que fue creado y si generan alguna distorsión que haga que sea recomendable su reformulación

	Beneficio fiscal	Política Gasto	Objetivo
IRPF	Reducción por tributación conjunta (modalidad matrimonio)	231G	Adecuar el impuesto a la composición de rentas del hogar
	Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	21	Ahorro a largo plazo
	Reducción por rendimientos del trabajo	241A	Oferta laboral de las rentas bajas
	Reducción por arrendamiento de viviendas	261N	Oferta de viviendas en alquiler
	Deducción por donativos	231F	Financiación del tercer sector
	Deducciones sociales (maternidad, discapacidad, fam. num.)	23	Natalidad, inclusión de personas con discapacidad y brecha de género
IVA e IIEE	Tipos reducidos: 4% y 10%	41, 43, 44, 45, 26, 23, 33, 31	Acceso a bienes/servicios de primera necesidad o interés estratégico
	Exención: sanidad y educación	23	Acceso a educación y sanidad, y descongestionar el sistema público
	Exención de servicios financieros	--	Coste de financiación de hogares y empresas, y armonización UE
	Tipos reducidos de hidrocarburos	--	Efectos medioambientales
IS	Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI	26	Inversión estratégica e inmobiliaria
	Donativos	231F	Financiación del tercer sector
	Incentivos al I+D+i	467C	Actividad investigadora e innovadora de las empresas

El estudio no discute la idoneidad de los objetivos de política económica que persiguen cada beneficio fiscal

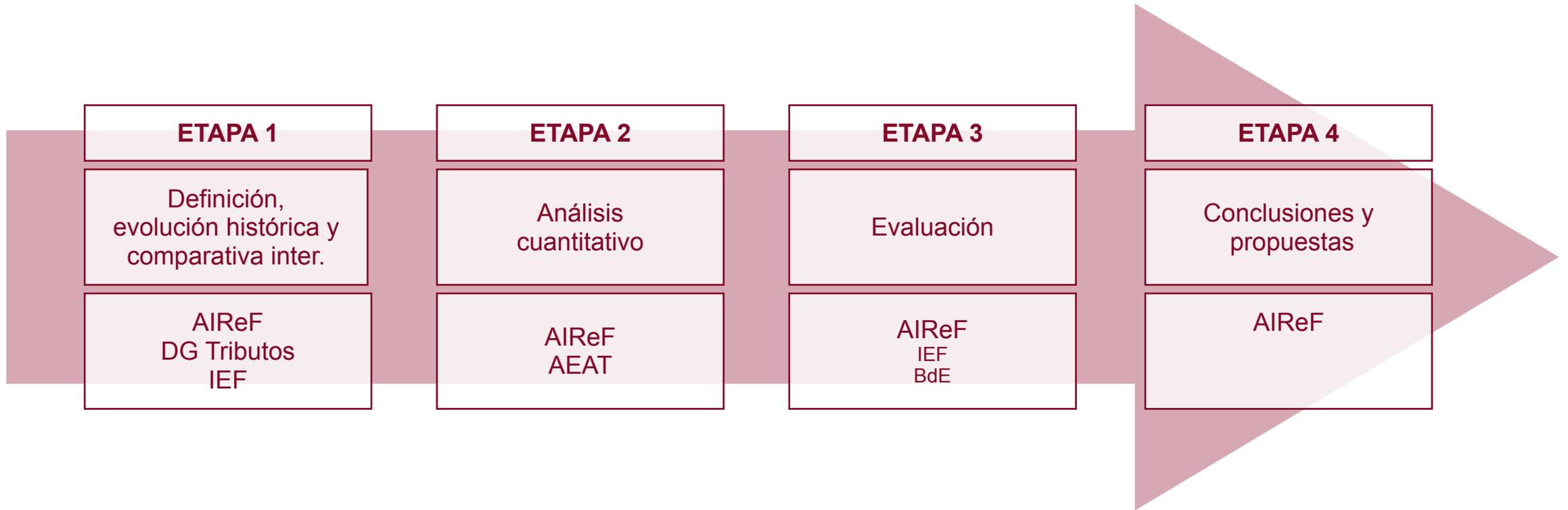
En este informe se analizan 13 beneficios fiscales con un coste recaudatorio de 35.000 M€ (60% del total)

IRPF (8.391 M€, 61% Total)	IVA e IIEE (25.183 M€, 58% Total. Referido solo a hogares)	Impuesto Sociedades (674 M€, 20% Total)
Reducción por tributación conjunta (2.392 M€)	Tipos reducidos: 4% y 10% (17.787 M€)	Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI (323 M€)
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social (1.643 M€)	Exención de educación y sanidad (3.457 M€)	Deducción por donativos (107 M€)
Reducción por rendimientos del trabajo (1.139 M€)	Exención de servicios financieros (2.777 M€)	Deducción por inversión en I+D+i*
Reducción por arrendamiento de viviendas (1.039M€)	Tipos reducidos de hidrocarburos (1.162 M€)	
Deducción por donativos (469 M€)		
Deducciones sociales (maternidad, discapacidad, familia numerosa) (1.708 M€)		

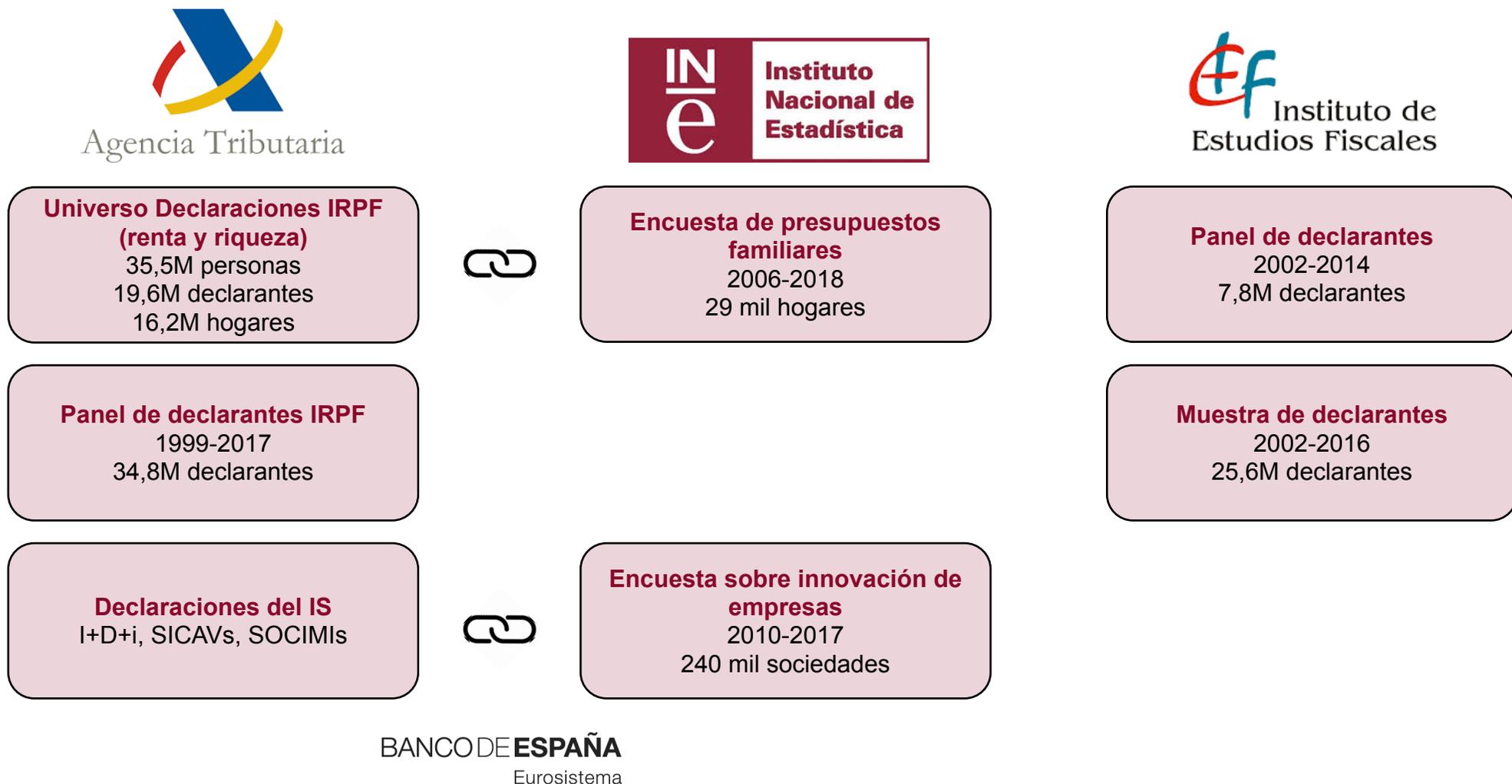
*La evaluación de este beneficio fiscal se ha visto interrumpida por el Estado de Alarma. De próxima publicación.

2 Metodología y fuentes de información

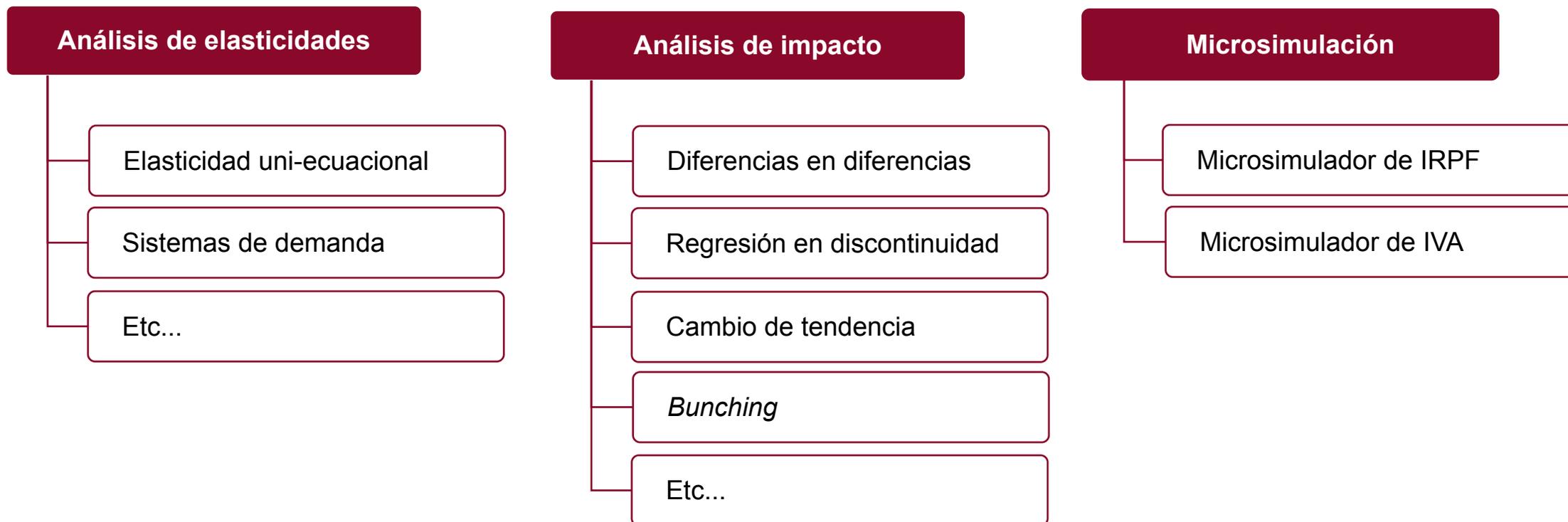
Metodología de trabajo



Resultados sustentados en microdatos: millones de datos administrativos anonimizados, fusiones con encuestas y participación de las instituciones



Se utilizan metodologías cuantitativas microeconómicas de evaluación de políticas públicas adaptadas a cada beneficio fiscal



También se hace uso de los resultados previos de la literatura académica

3

Conclusiones y Propuestas

Conclusiones y propuestas generales

PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL GASTO PÚBLICO

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.

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

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.

EVALUACIÓN EX-ANTE Y EX-POST

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 permitan aproximar 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.

Conclusiones y propuestas específicas

CON PROPUESTAS ESPECÍFICAS	NO CUMPLEN EL OBJETIVO	Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social
	CUMPLEN EL OBJETIVO	Reducción por tributación conjunta Reducción por rendimientos del trabajo Reducción por arrendamiento de viviendas Tipos reducidos: 4% y 10%
	RESULTADOS NO CONCLUYENTES	Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI
SIN PROPUESTAS ESPECÍFICAS	CUMPLEN EL OBJETIVO	Deducciones sociales Exención de servicios financieros
	RESULTADOS NO CONCLUYENTES	Deducción por donativos IRPF Exención de educación y sanidad Deducción por donativos IS

Conclusiones y propuestas específicas

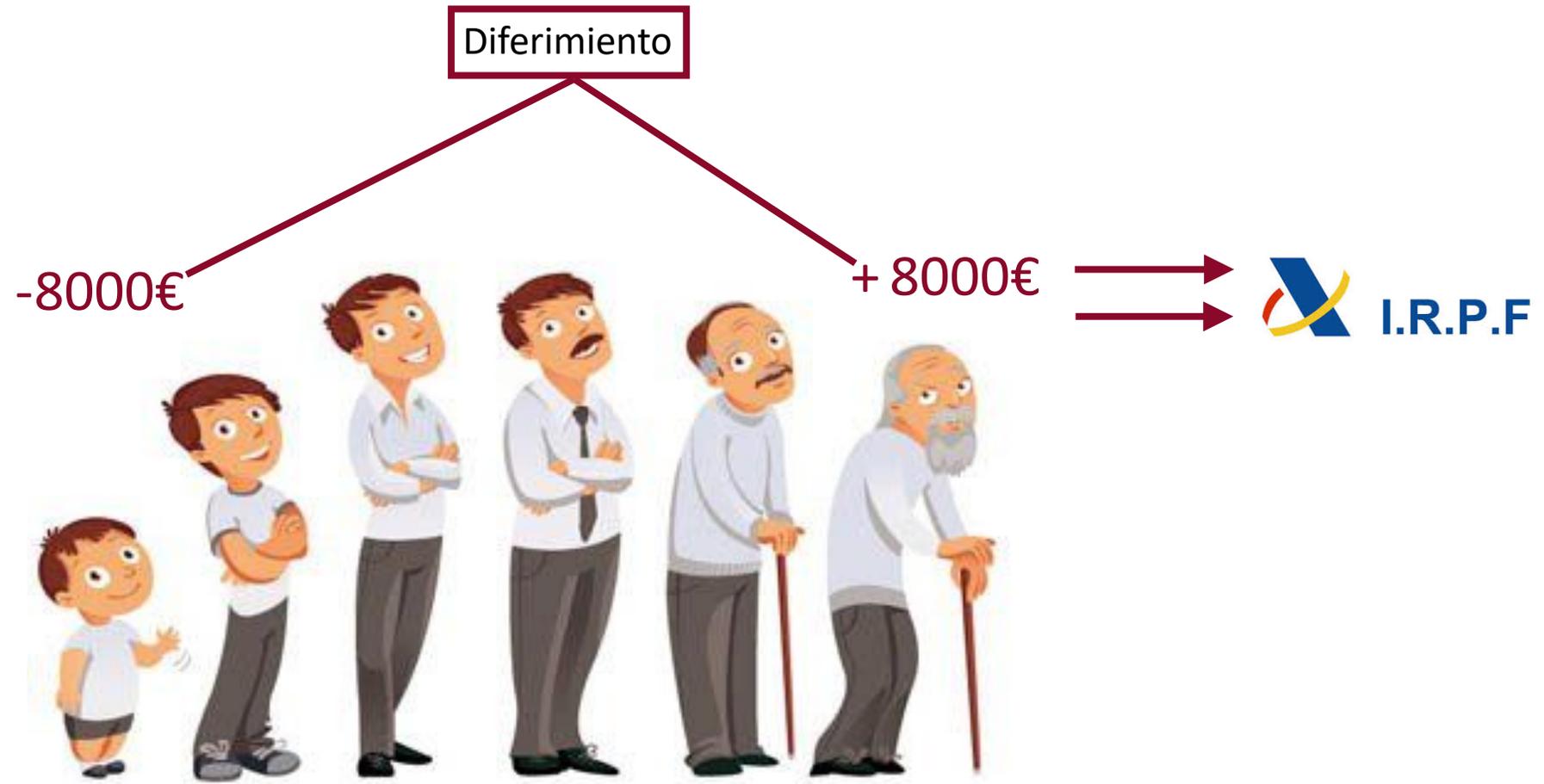
CON PROPUESTAS ESPECÍFICAS	NO CUMPLEN EL OBJETIVO	Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social
	CUMPLEN EL OBJETIVO	Reducción por tributación conjunta
		Reducción por rendimientos del trabajo
RESULTADOS NO CONCLUYENTES	Reducción por arrendamiento de viviendas	
	Tipos reducidos: 4% y 10%	
	RESULTADOS NO CONCLUYENTES	Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI
SIN PROPUESTAS ESPECÍFICAS	CUMPLEN EL OBJETIVO	Deducciones sociales
		Exención de servicios financieros
	RESULTADOS NO CONCLUYENTES	Deducción por donativos IRPF
		Exención de educación y sanidad
		Deducción por donativos IS

Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social

Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social

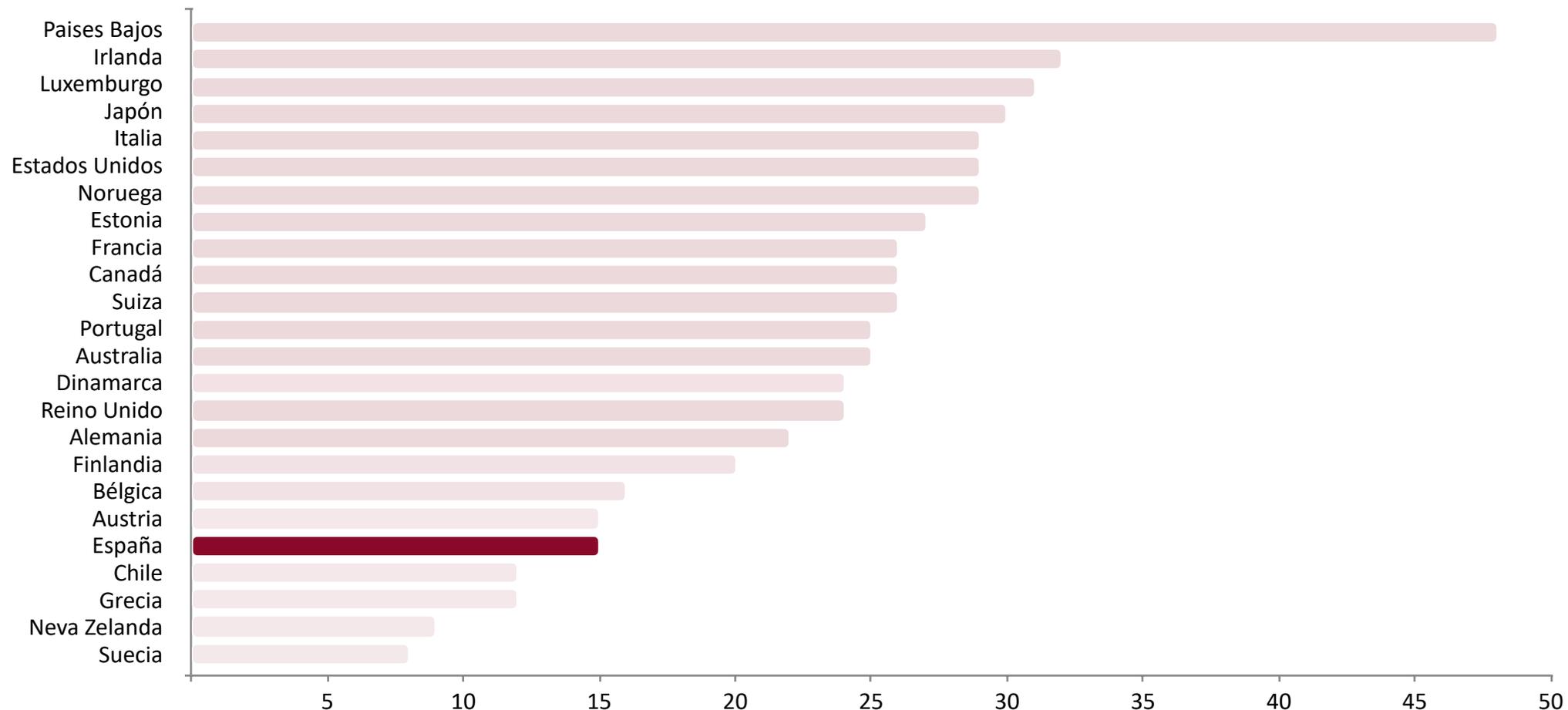
	DEFINICIÓN	Hasta 8.000 € por aportaciones a planes de pensiones (diferimiento fiscal)
	COSTE (millones €)	1.643 (diferimiento fiscal: 450)
	DESIGUALDAD	Regresivo
EVALUACIÓN	OBJETIVO	Incentivar el ahorro a largo plazo como complemento al sistema público de pensiones
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO. De la evaluación 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

El beneficio fiscal persigue fomentar el ahorro a largo plazo mediante la posibilidad de diferir el pago de impuestos en hasta 8.000€ por aportaciones a planes de pensiones privados



Este tipo de incentivos existe en la mayoría de los países de nuestro entorno

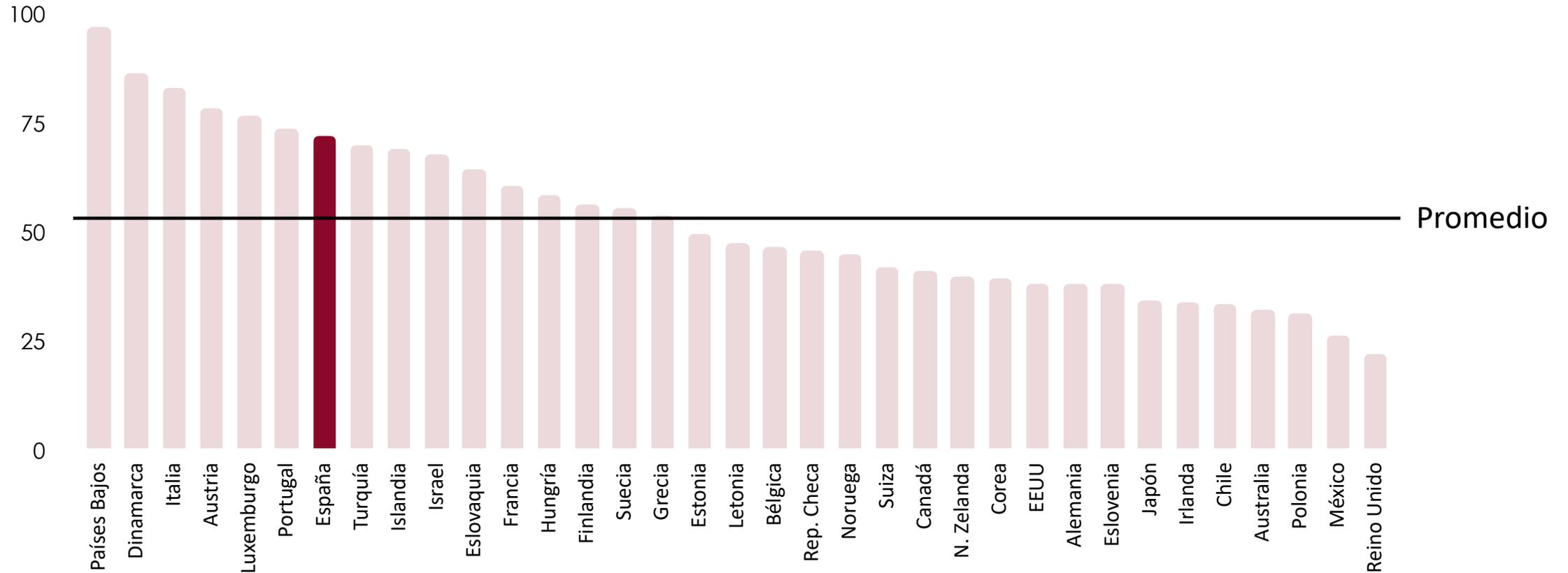
Ventaja fiscal planes de pensiones privados
(Valor presente descontado del ahorro fiscal como porcentaje de las contribuciones a planes de pensiones)



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

En España coexiste con un sistema público de pensiones que, en media, garantiza el 75% de la última renta antes de la jubilación

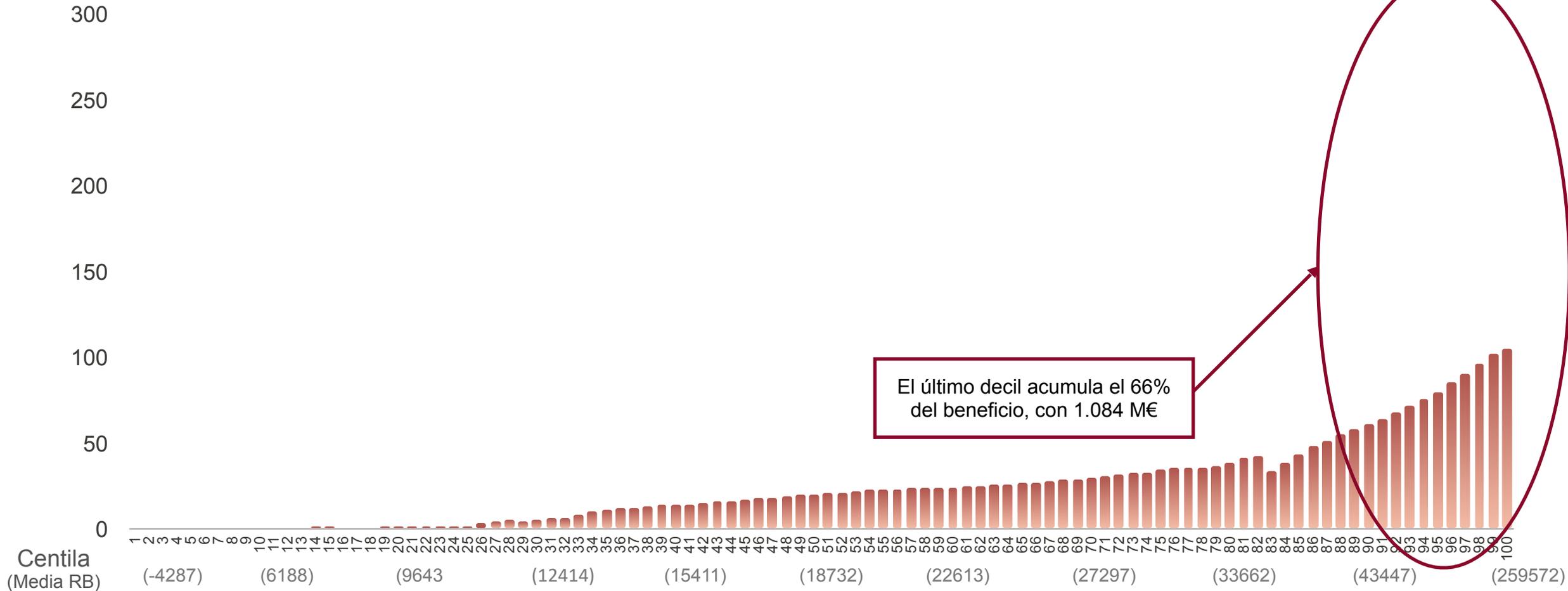
Tasa de reemplazo bruta de sistemas públicos y privados obligatorios y voluntarios



Fuente: "Pensions at a Glance 2017" OCDE

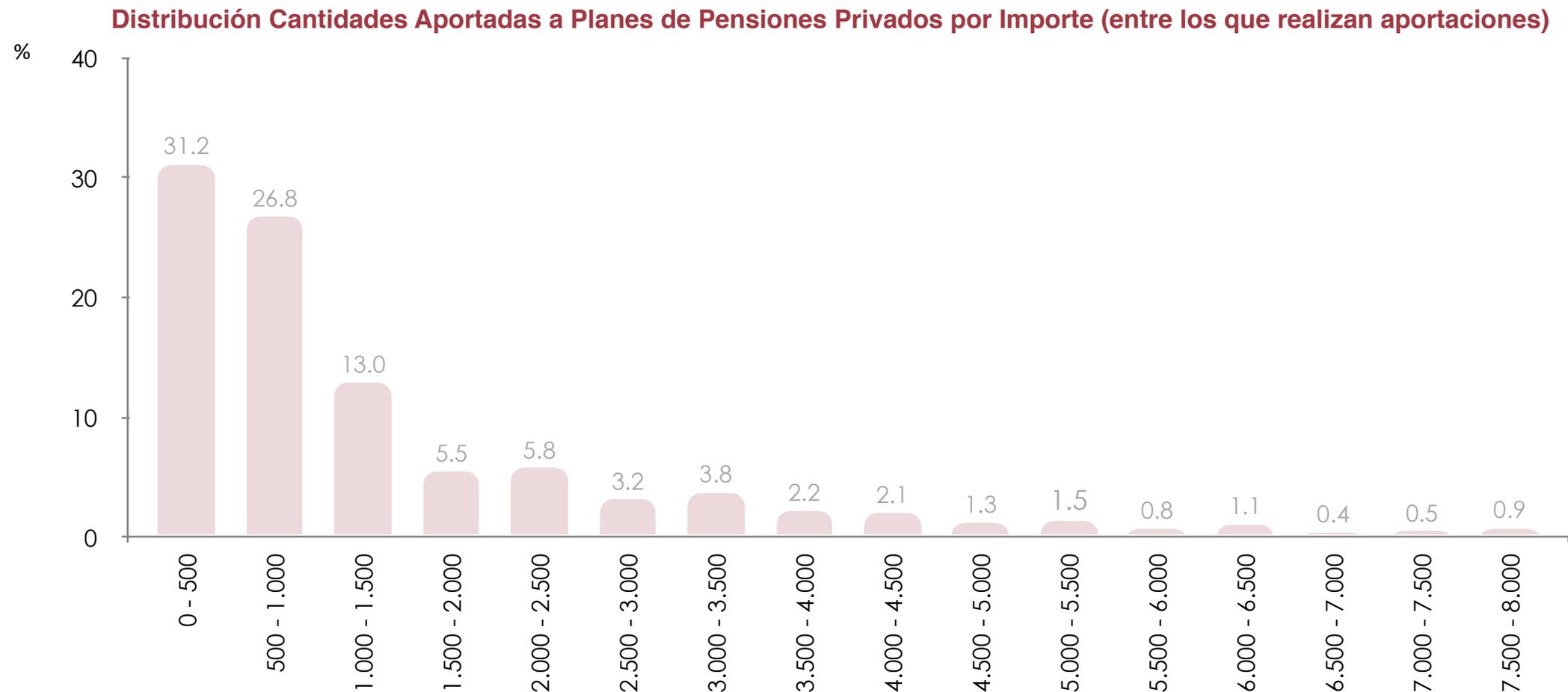
Del beneficio fiscal se favorecen especialmente las rentas altas

Beneficiarios (2,5 millones, 12.8% del total)



Fuente: Elaboración propia a partir del universo de declaraciones de la renta (AEAT)

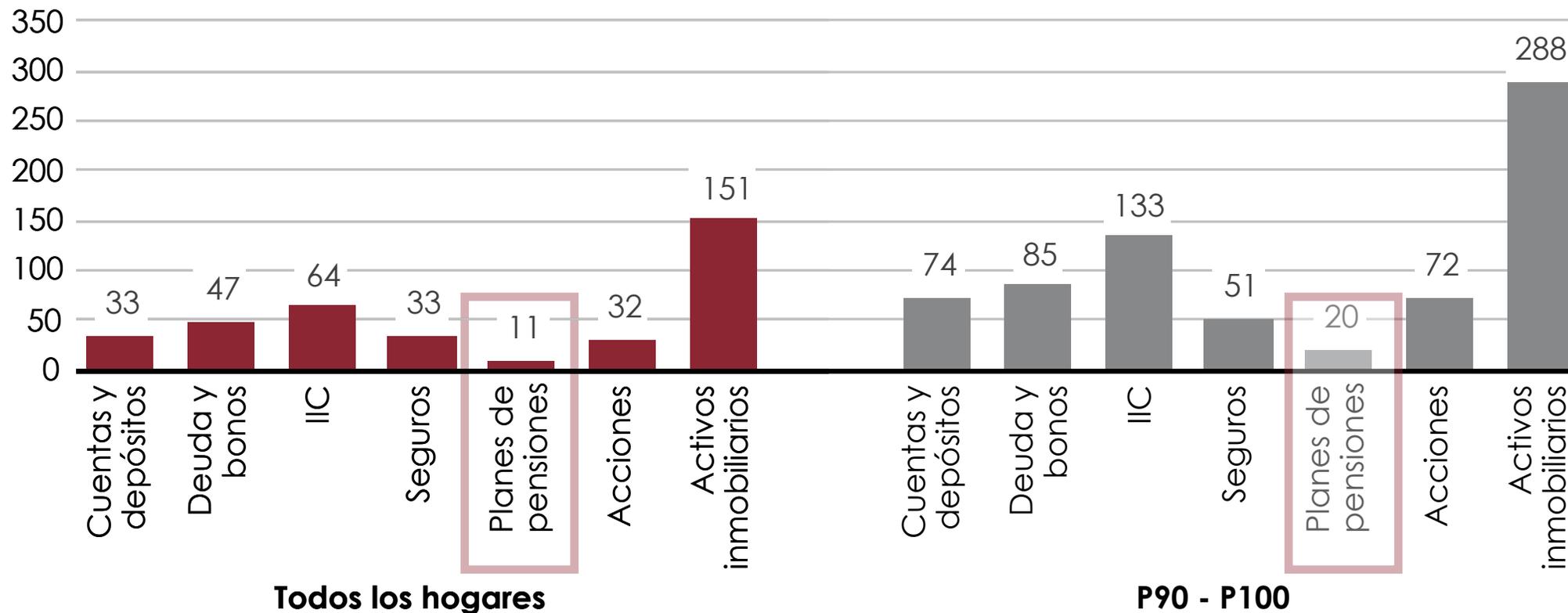
Las aportaciones realizadas a planes de pensiones son de un importe reducido...



Fuente: Elaboración propia a partir del universo de declaraciones de la renta (AEAT)

El ahorro acumulado en planes de pensiones antes de la jubilación es reducido, incluso entre las rentas altas

Riqueza media en activos reales y financieros a los 64 años de edad (en miles de euros)

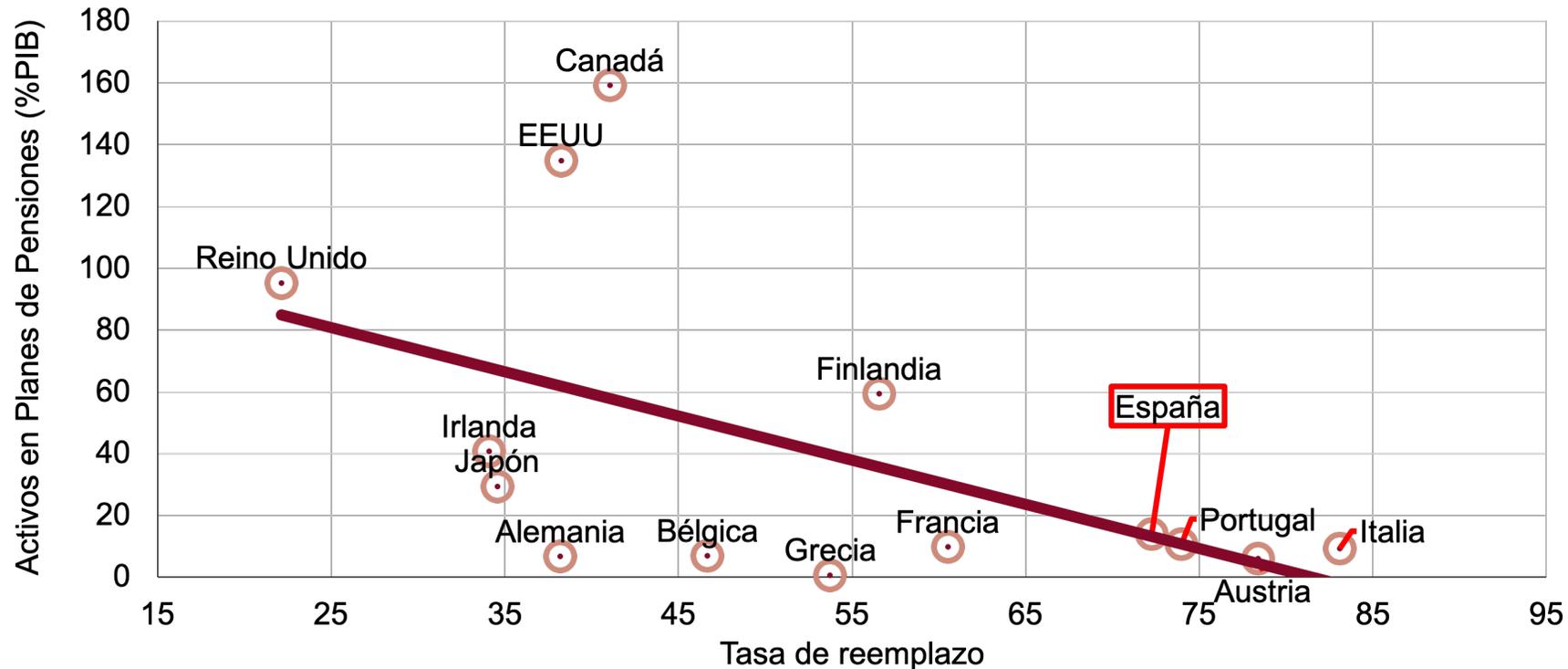


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de riqueza proporcionados por la AEAT.

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

...lo que ocurre en la mayoría de las economías en las que el sistema público garantiza una pensión que supone un porcentaje elevado de la última renta

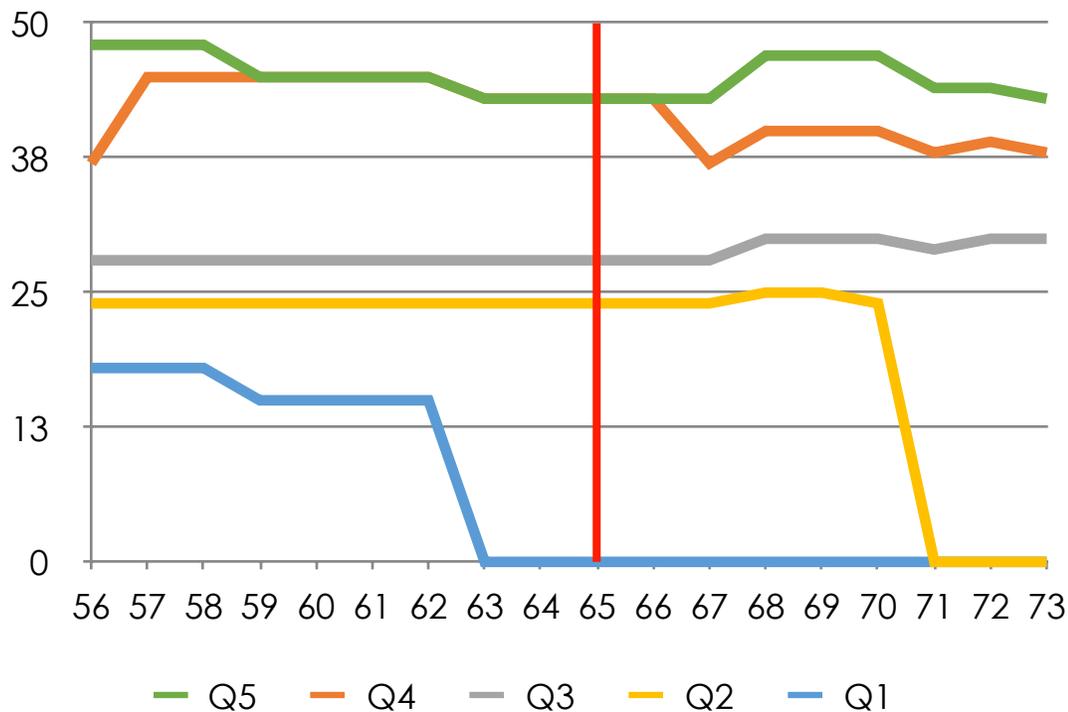
Tasa de reemplazo pública obligatoria y total de activos en planes de pensiones (% PIB)



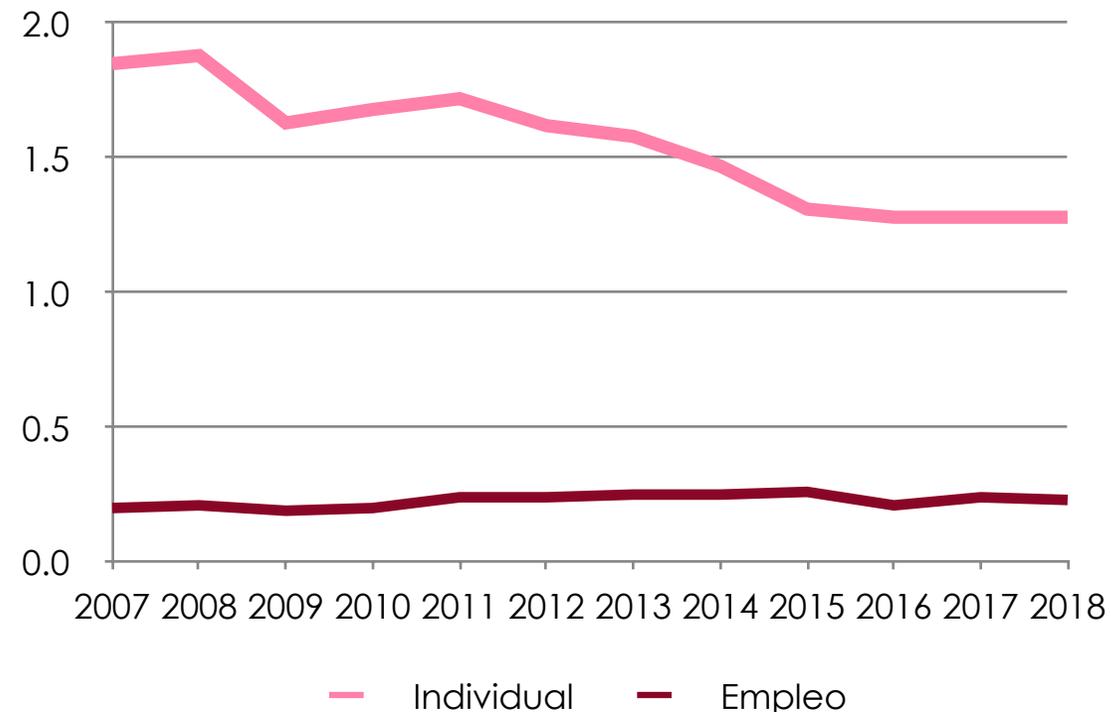
Fuente: "Pensions at a Glance 2017" OCDE

La evaluación demuestra el escaso atractivo del beneficio fiscal una vez que se tienen en cuenta los tipos marginales y las comisiones...

Tipo marginal antes y después de la jubilación por quintilas de renta



Comisiones Planes de Pensiones



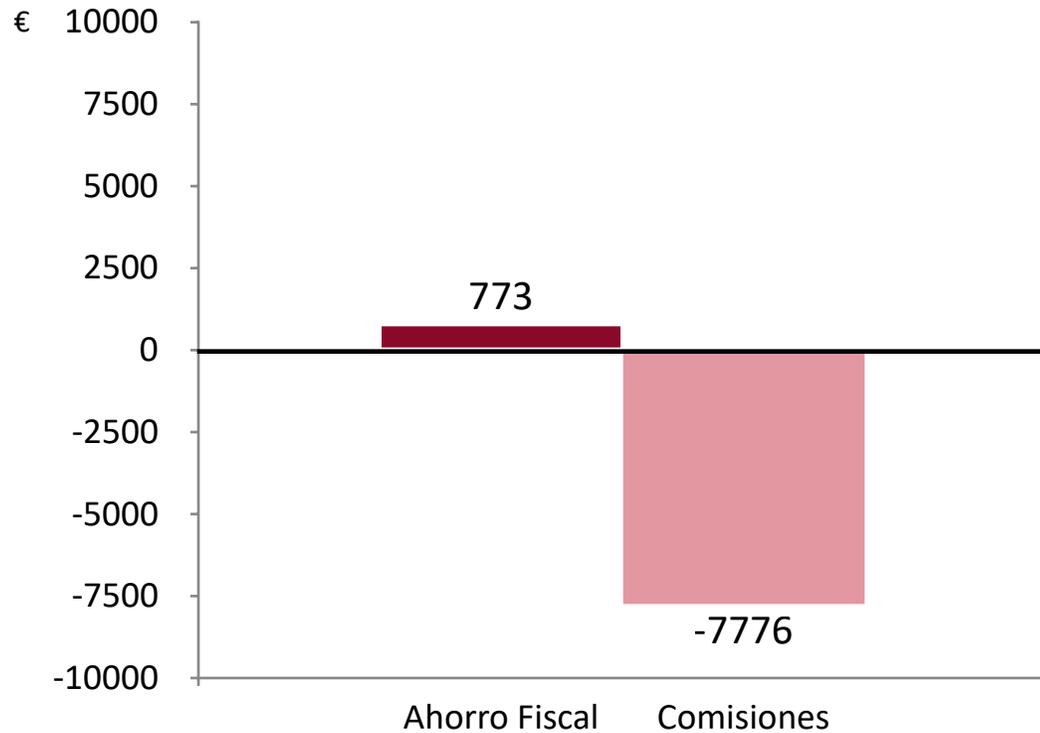
Además, los rendimientos del plan de pensiones tributan en la base general que tiene un tipo máximo del 45% en lugar de tributar en la base del ahorro al tipo máximo del 23%, como los fondos de inversión

Fuente: Elaboración propia a del Panel de Declarantes del IRPF elaborada para este informe por la AEAT, y a partir de Inverco y Dirección General Seguros

...como ponen de manifiesto las diferentes simulaciones realizadas

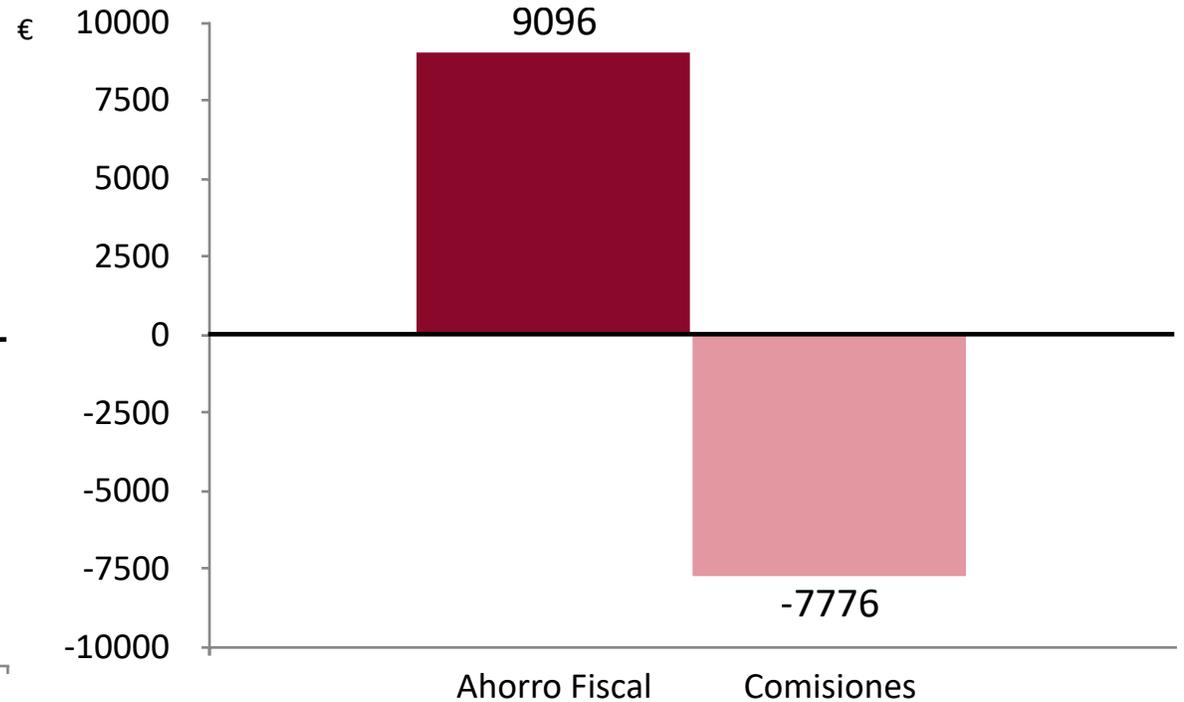
El incentivo no es atractivo para rentas altas

Simulación Real: Rentas altas (20% mayor renta)
Aportación Máxima 8000



El incentivo es atractivo para rentas bajas (sin capacidad de ahorro)

Simulación Real: Rentas bajas (20% menor renta).
Aportación Máxima 8000



Fuente: Elaboración propia a partir del panel de declaraciones de la renta elaborado para este informe por la AEAT)

Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social

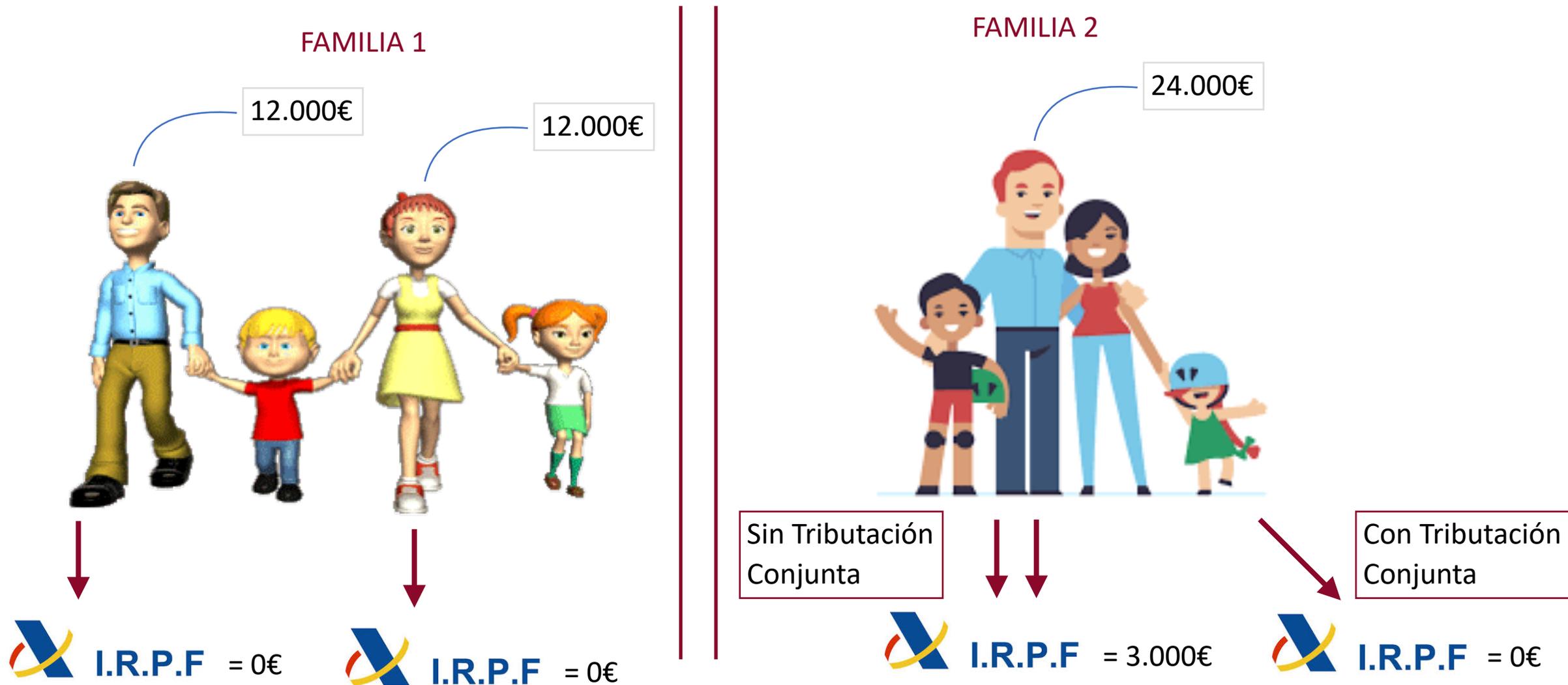
EVALUACIÓN	OBJETIVO	Incentivar el ahorro a largo plazo como complemento al sistema público de pensiones
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO. De la evaluación se desprende que el incentivo fiscal puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores una vez que se tienen en cuenta la fiscalidad de las 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

Reducción por tributación conjunta (modalidad matrimonio)

Reducción por tributación conjunta (modalidad matrimonio)

	DEFINICIÓN	3.400€ para matrimonios que opten por hacer una única declaración
	COSTE (millones €)	2.393
	DESIGUALDAD	Neutral
EVALUACIÓN	OBJETIVO	Adecuar el impuesto a la composición de rentas del hogar
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ, aunque genera un desincentivo a la participación laboral del 2º perceptor de renta (mayoritariamente mujeres) acentuando 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 a la nueva situación.</p> <p>Compensar el efecto negativo que continuará teniendo con nuevos incentivos a la participación laboral de las mujeres que disminuyan la brecha de género</p>

El objetivo del beneficio es adecuar el impuesto a la estructura de rentas del hogar mediante una reducción de 3.400€, dada la progresividad del IRPF



La evaluación concluye que el beneficio fiscal Sí consigue su objetivo al beneficiar a los hogares que solo tienen un perceptor de rentas...

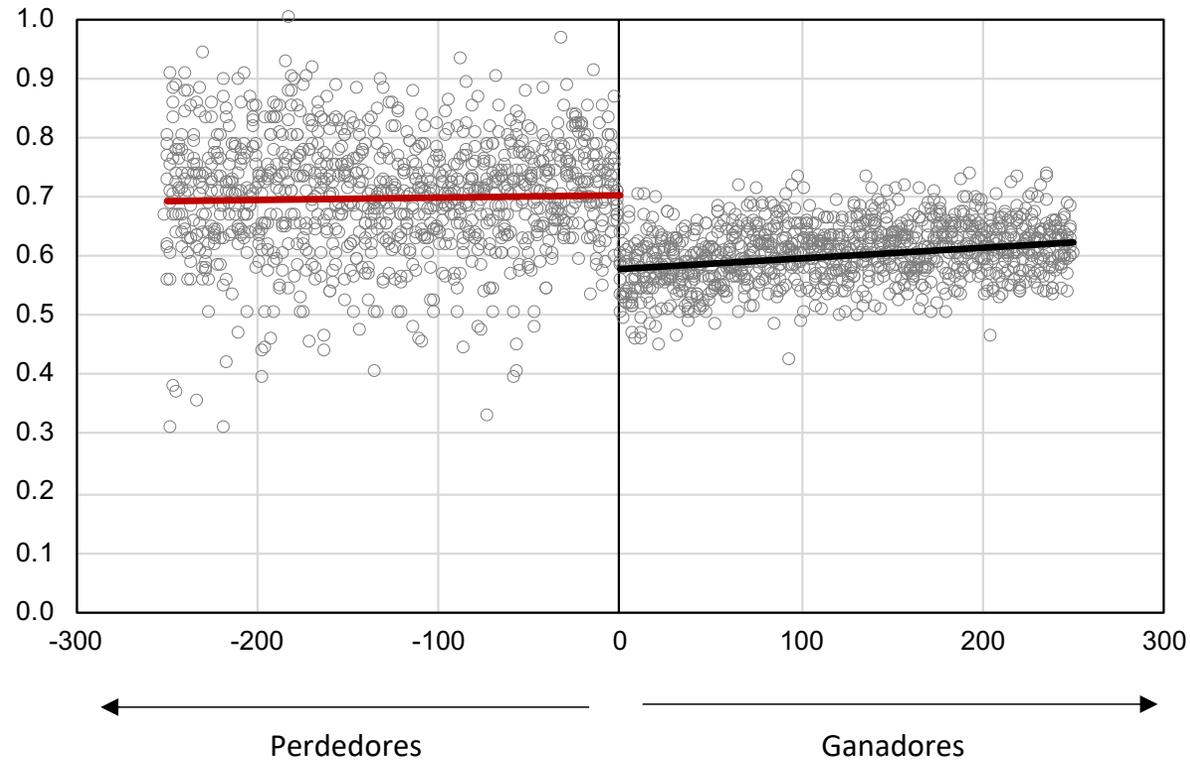
Composición de las rentas del hogar y nivel de renta para los que la declaración conjunta resulta beneficiosa

% 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.

...pero genera un desincentivo a la participación laboral de las mujeres, acentuando los problemas de brecha de género de la economía española

Participación laboral de las mujeres casadas, y ahorro/coste de la declaración conjunta



También se encuentra un desincentivo en las rentas declaradas de las mujeres, especialmente las de las mujeres jóvenes

Fuente: Elaboración propia a partir de la Población de Declarantes de la AEAT 2016.

Además la tributación conjunta está desapareciendo progresivamente en las economías de nuestro entorno

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

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

Reducción por tributación conjunta (modalidad matrimonio)

EVALUACIÓN	OBJETIVO	Adecuar el impuesto a la composición de rentas del hogar
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , aunque genera un desincentivo a la participación laboral del 2º perceptor de renta (mayoritariamente mujeres) acentuando 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 a la nueva situación.</p> <p>Compensar el efecto negativo que continuará teniendo con nuevos incentivos a la participación laboral de las mujeres que disminuyan la brecha de género</p>

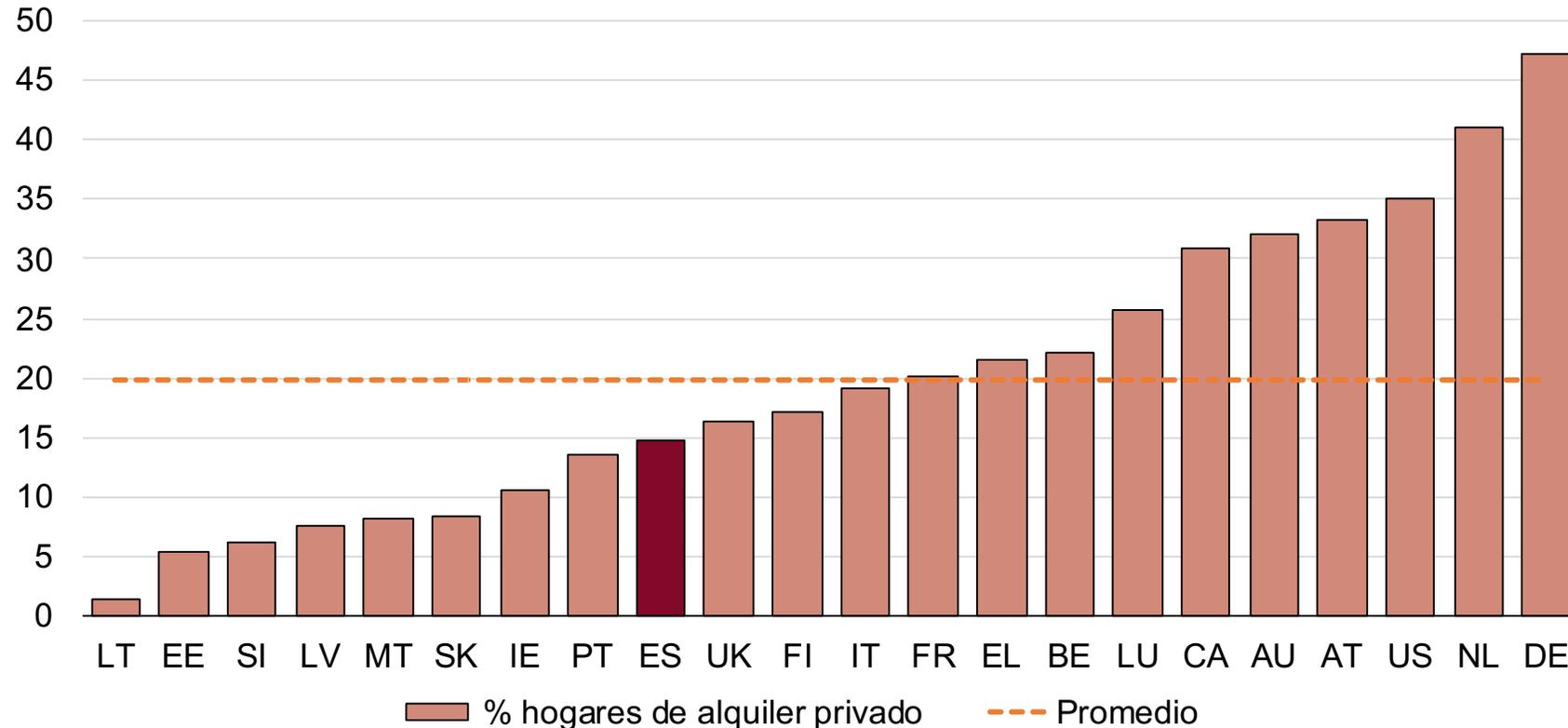
Reducción por arrendamiento de viviendas

Reducción por arrendamiento de viviendas

	DEFINICIÓN	60% de los rendimientos netos obtenidos por el alquiler de viviendas habitual
	COSTE (millones €)	1.039
	DESIGUALDAD	Regresivo
EVALUACIÓN	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.

El beneficio fiscal persigue fomentar la oferta de vivienda en alquiler mediante una reducción del 60% de los rendimientos del alquiler del arrendador

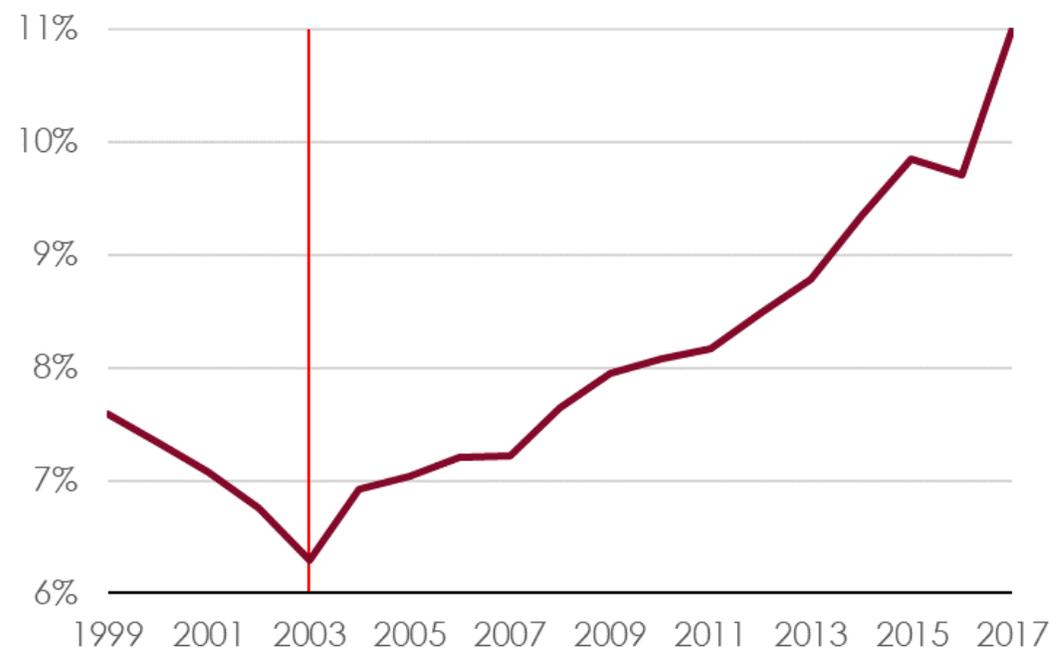
Porcentaje de hogares en régimen de alquiler



Fuente: *Affordable Housing Database* OCDE (2019). Se han seleccionado los países con datos disponibles y considerados como más comparables.

La evaluación concluye que el incentivo SÍ consigue el objetivo, aunque no se puede identificar si es por nueva oferta de vivienda o por rentas que emergen de la economía informal

ingresos medios y % declarantes con ingresos por alquiler (euros y puntos porcentuales, respectivamente)

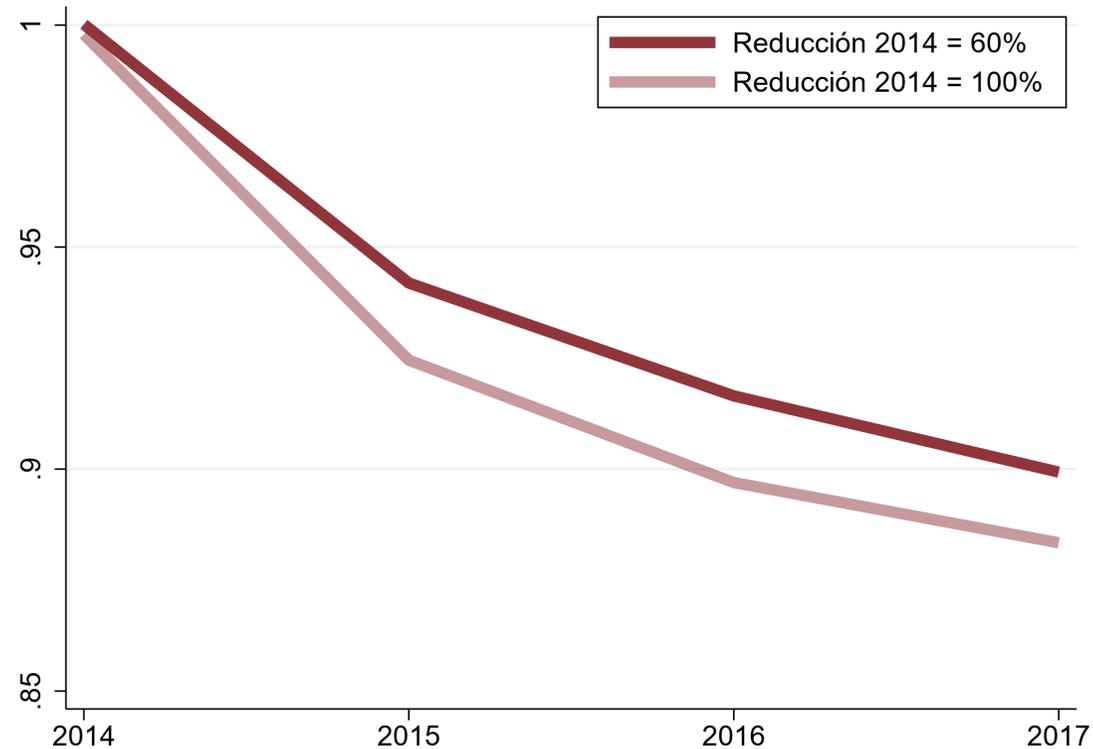


Fuente: Panel de declarantes elaborado para este informe por la AEAT.

Notas: las regresiones controlan por efectos fijos de CCAA y el nivel de renta del declarante. Se incluyen exclusivamente las CC.AA. de régimen general.

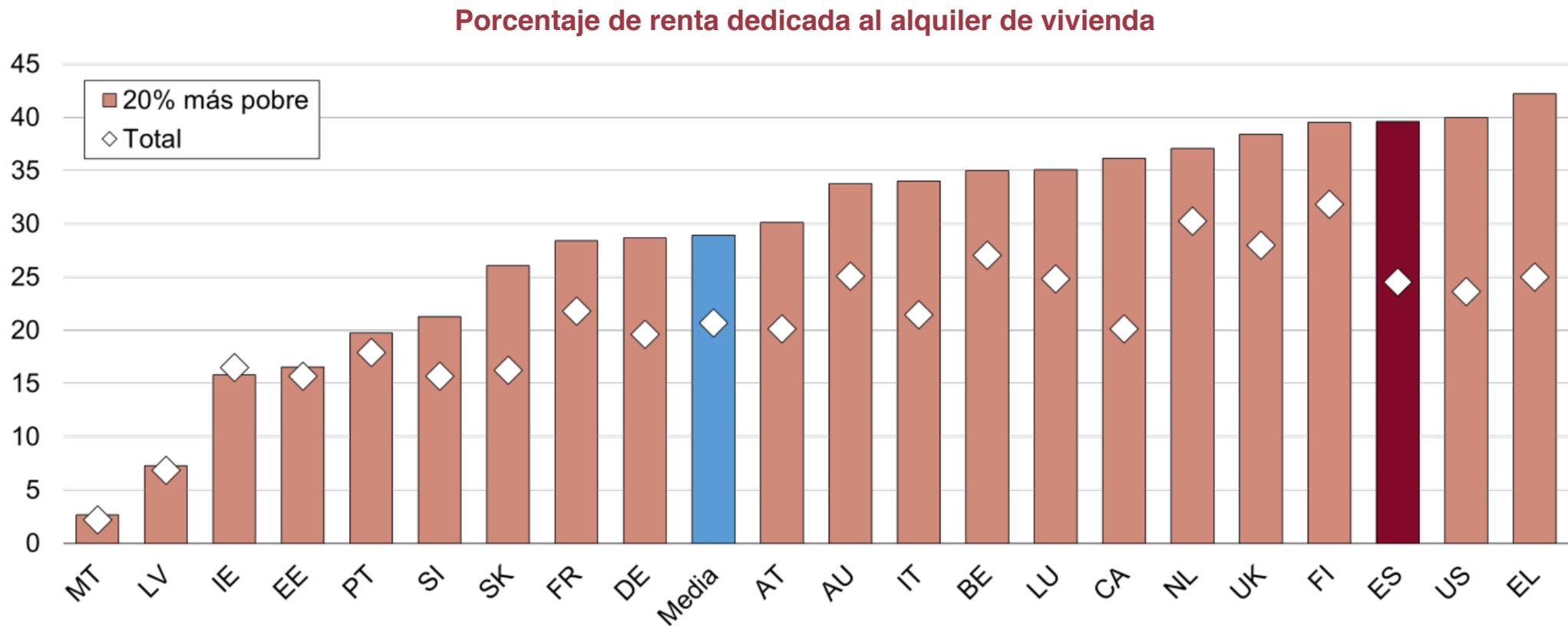
El beneficio fiscal desde el año 2015 no modula su intensidad en función del perfil del arrendatario lo que ha disminuido el atractivo del incentivo

Probabilidad de un inmueble de estar alquilado entre 2014 y 2017 (probabilidad en 2014 = 1)



Fuente: Base de datos complementaria facilitada por la AEAT.
Notas: la regresión controla por efectos fijos de Comunidad Autónoma.

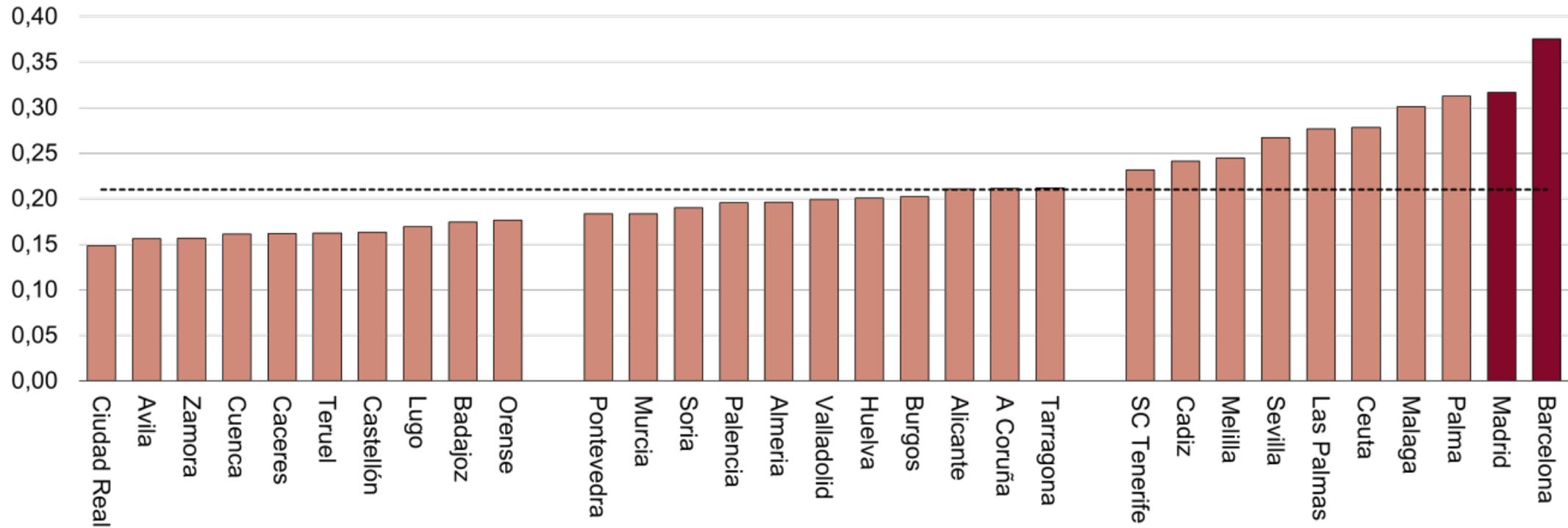
A su vez, la evaluación evidencia la creciente dificultad de los más vulnerables para acceder al mercado de alquiler...



Fuente: "Affordable Housing Database", OCDE (año 2010, o último disponible)

...especialmente en grandes áreas metropolitanas

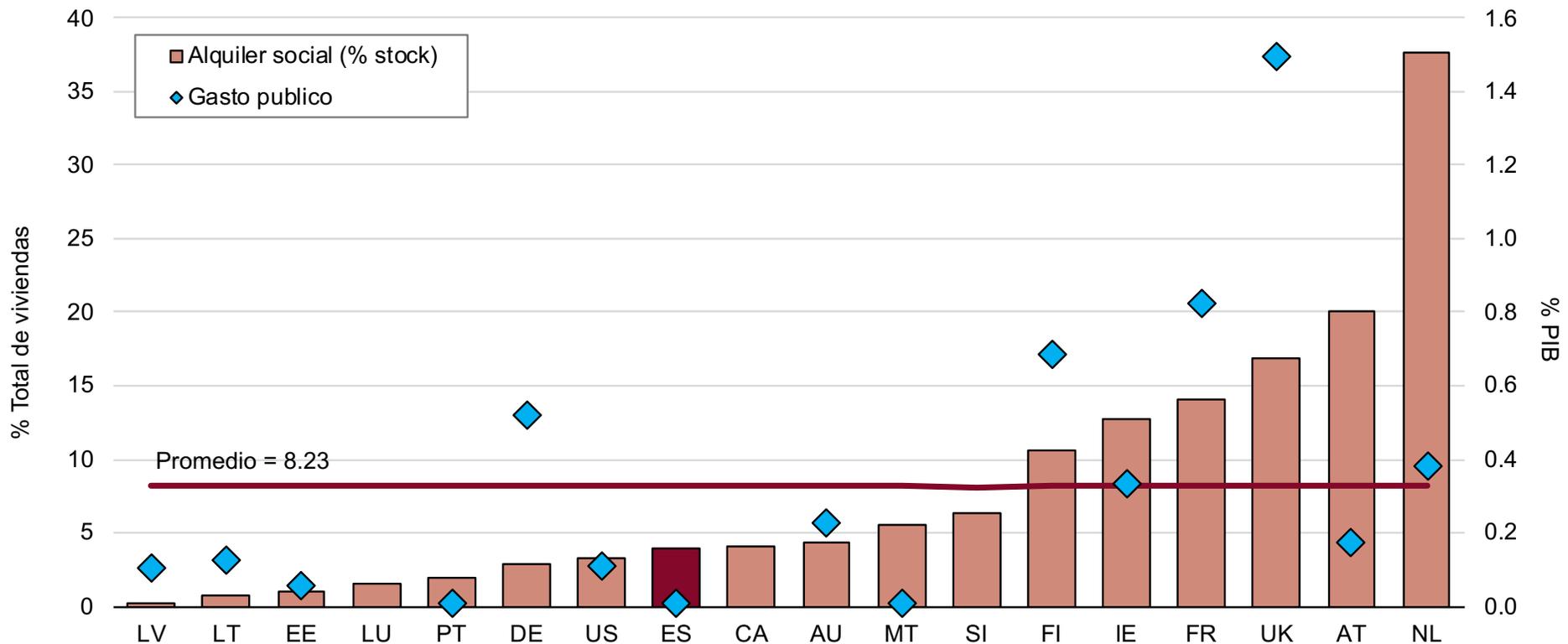
Porcentaje de la renta destinar al alquiler de un piso de 70m2 (2017) en las capitales de provincia



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

En un contexto en el que el número de viviendas de alquiler social y las ayudas estatales son reducidas

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 (año 2017, o último disponible para alquiler social)

Reducción por arrendamiento de viviendas

EVALUACIÓN	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.

Tipos Reducidos IVA 4% y 10%

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: 5323; tipo reducido: 12.463)
	DESIGUALDAD	Progresivo, aunque depende de cada producto
EVALUACIÓN	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 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.</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>

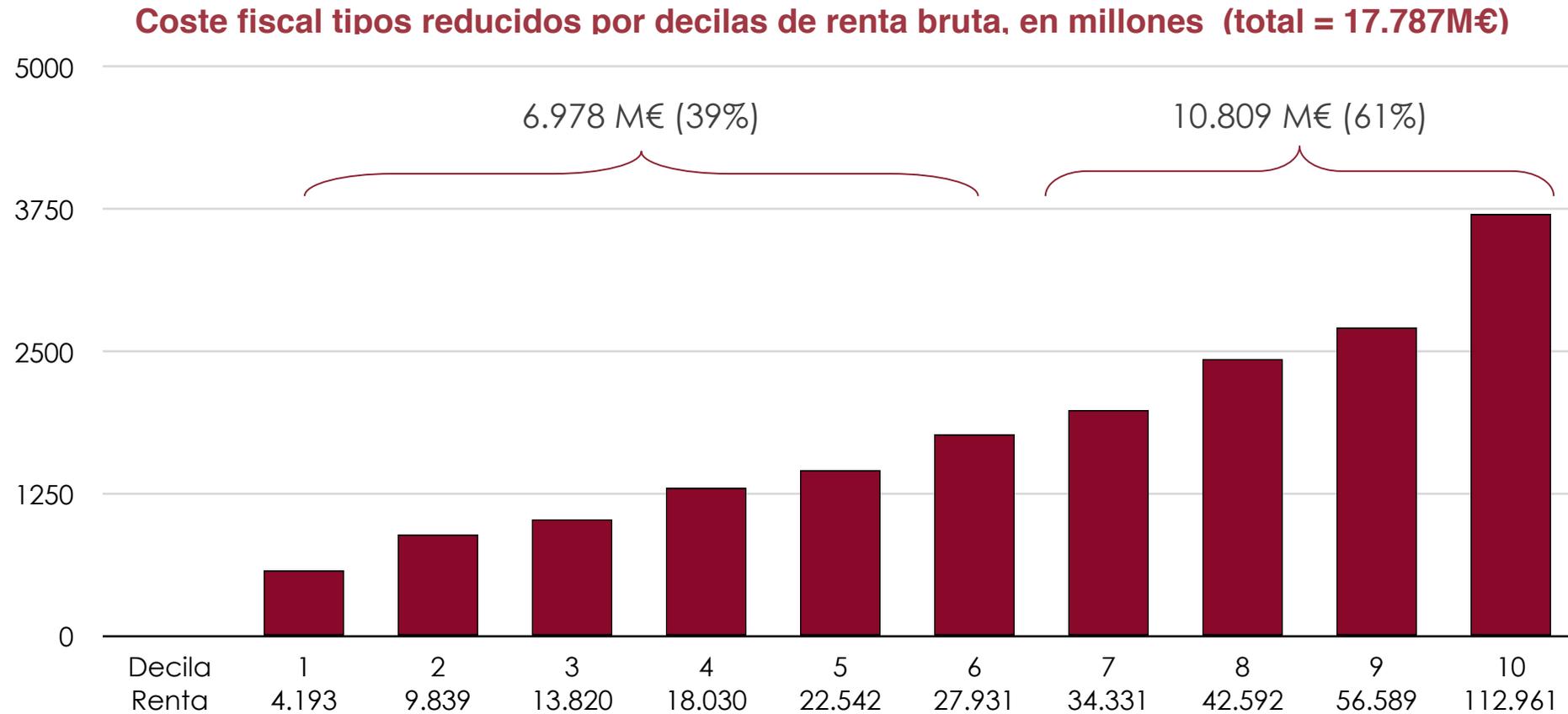
El beneficio fiscal de tipos reducidos tiene por objetivo facilitar el acceso al consumo de bienes de primera necesidad, sociales, culturales o estratégicos

Tipos impositivos del IVA en la Eurozona

Países con dos tipos			Países con tres o más tipos			
País	Reducido	General	País	Superreducido	Reducido	General
Eslovenia	9,6	22	Grecia			24
Letonia	12	21	Finlandia			24
Holanda	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.

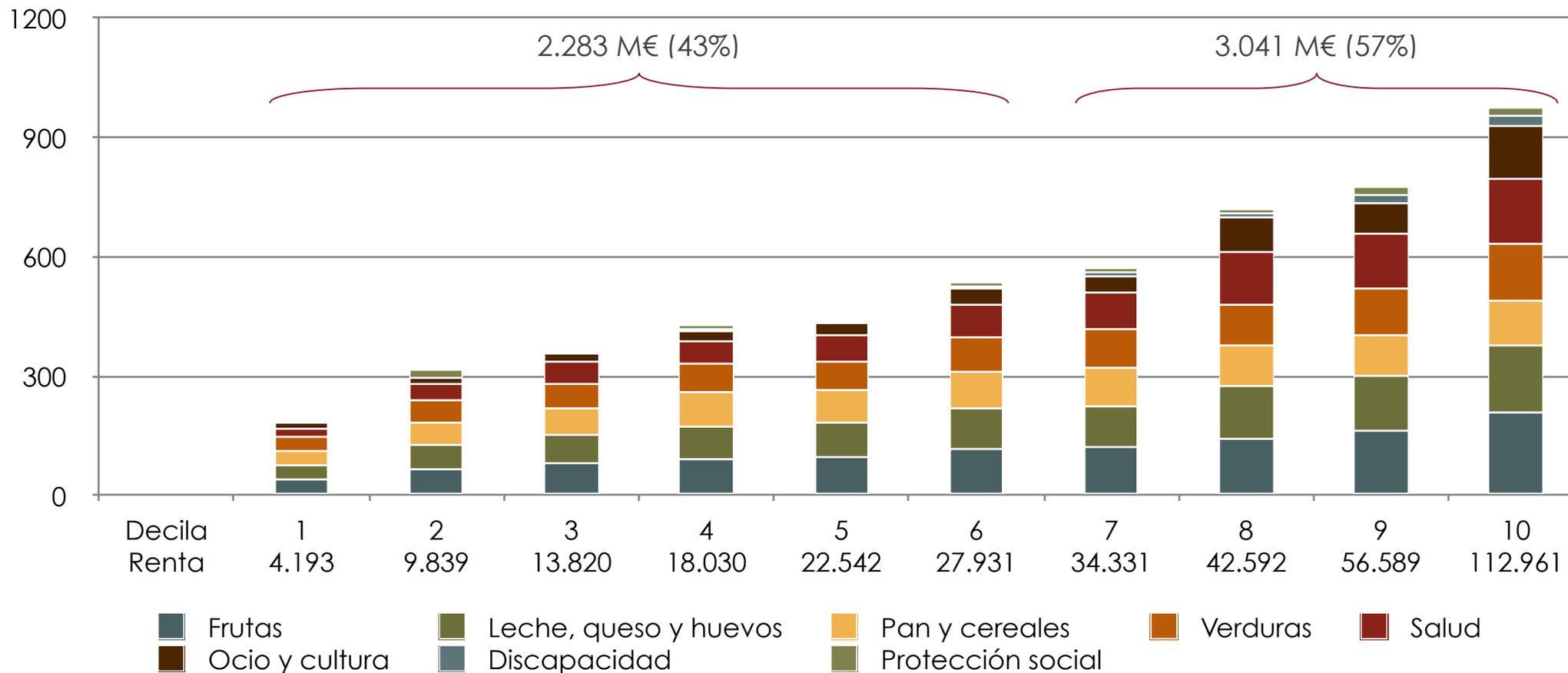
Cumple con el objetivo, pero no lo hace de forma eficiente desde el punto de vista distributivo



El beneficio se concentra en los hogares de rentas altas que son los que más consumen

El beneficio de tipos superreducidos (4%) se concentra en rentas medias-altas

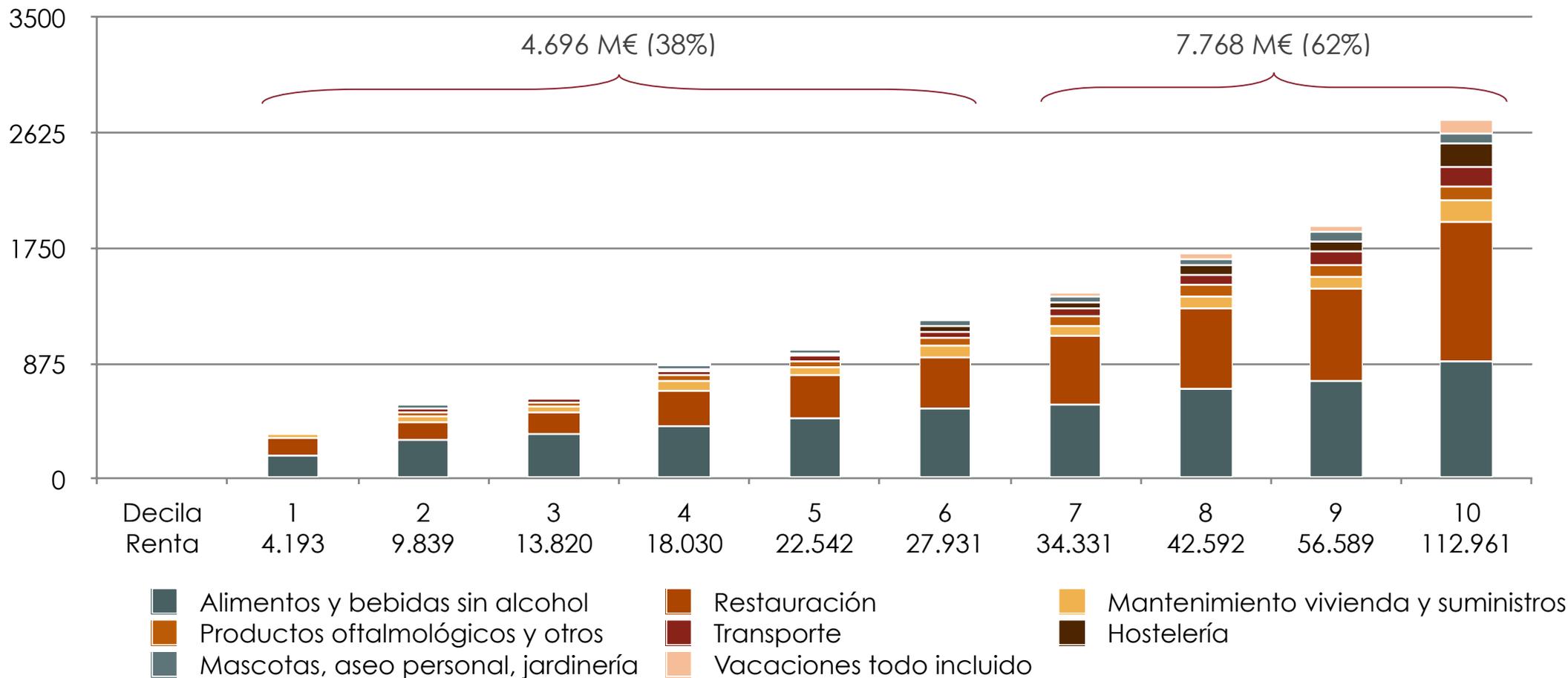
Coste fiscal tipos superreducidos por decilas de renta bruta, en millones (total = 5.327M€)



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 Bruta (Agencia Tributaria).

...y este efecto es más pronunciado para los bienes gravados a tipos reducidos (10%)

Coste fiscal tipos reducidos por decilas de renta bruta, en millones (total = 12.463€)



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 Bruta (Agencia Tributaria).

La concentración es especialmente significativa en algunos bienes y servicios

Bienes en los que más del 70% del beneficio fiscal se destina a las rentas medias-altas (>40.000 €)

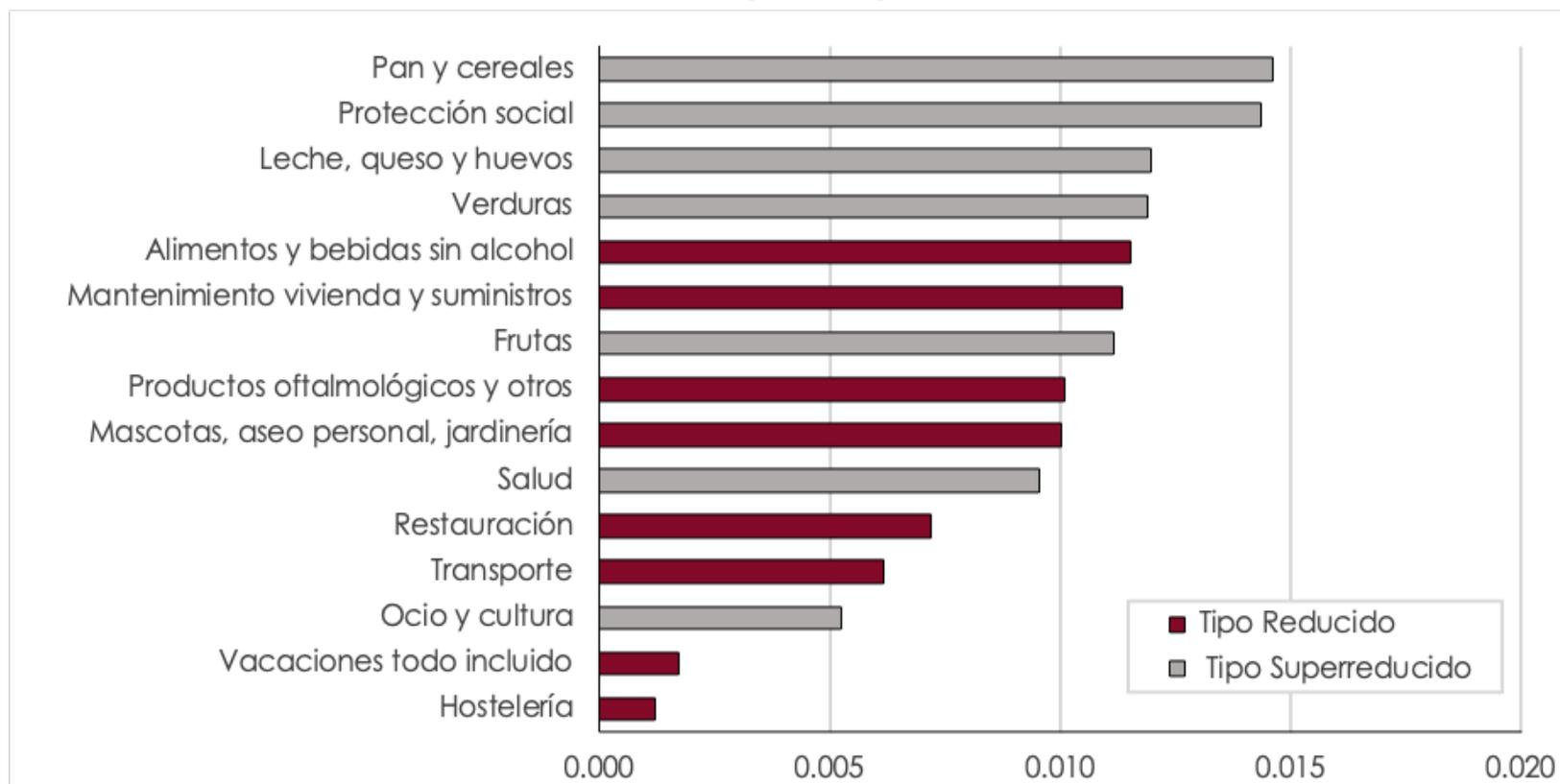
Bienes	Importe (Mill. €)
Restaurantes, cafeterías y similares	4.860
Transporte de pasajeros	560
Hostelería	490
Libros y Prensa	483
Paquetes Turísticos	303
Jardinería	67
TOTAL	6.763

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

Nota: Se considera renta media-alta a los hogares con renta bruta superior a 40.000 €. Los importes no incluyen el consumo de extranjeros en España.

La contribución a la reducción de la desigualdad es heterogénea por bienes

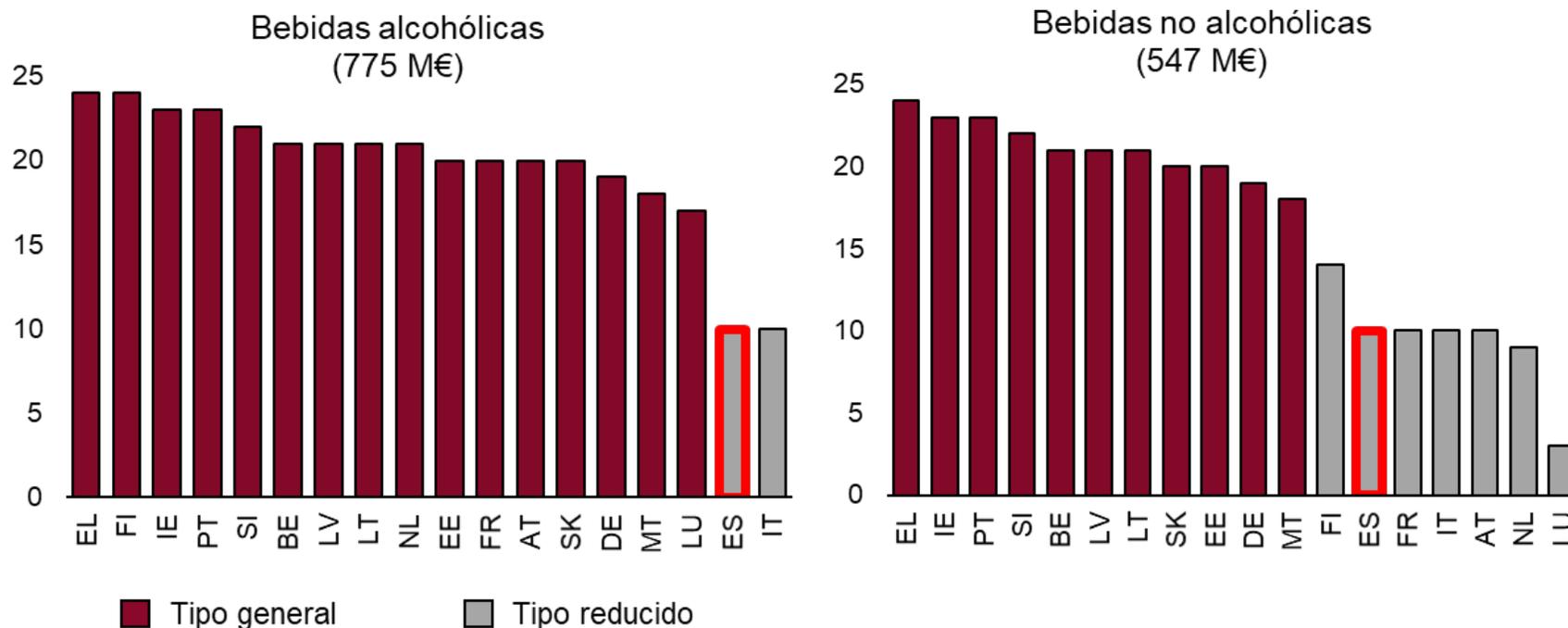
Reducción del índice de Gini por cada 100 millones de euros destinados a tipos reducidos por tipo de producto, en puntos porcentuales



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 Bruta (Agencia Tributaria).

En algunos de estos bienes la fiscalidad se aleja de la de los países de nuestro entorno

Servicios de restauración gravados al tipo reducido del 10% en España y comparación con los tipos de la Eurozona

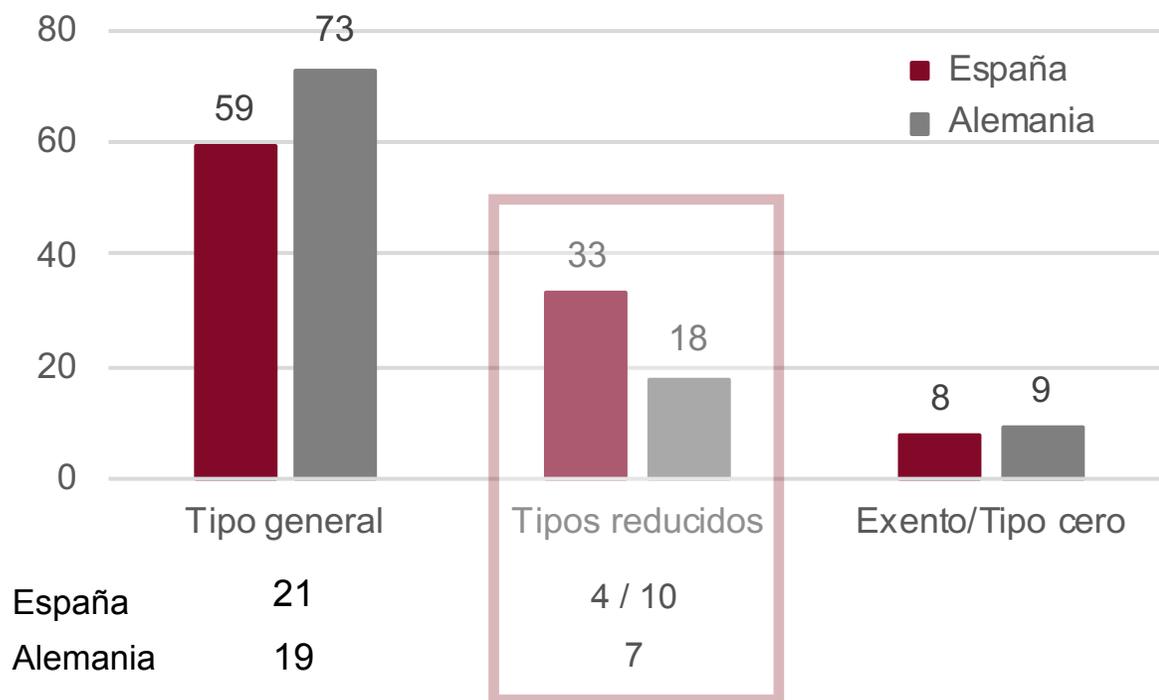


Fuente: TAXUD y legislaciones nacionales.

Las bebidas alcohólicas y no alcohólicas en restauración se gravan al tipo reducido del 10% mientras que en supermercados se gravan al tipo general del 21%

Estos bienes contribuyen a que la proporción del gasto a tipos reducidos sea mayor en España, lo que explica la diferencia en imposición al consumo con respecto a nuestros socios europeos

Porcentaje de gasto a tipos reducidos y tipos de cada país



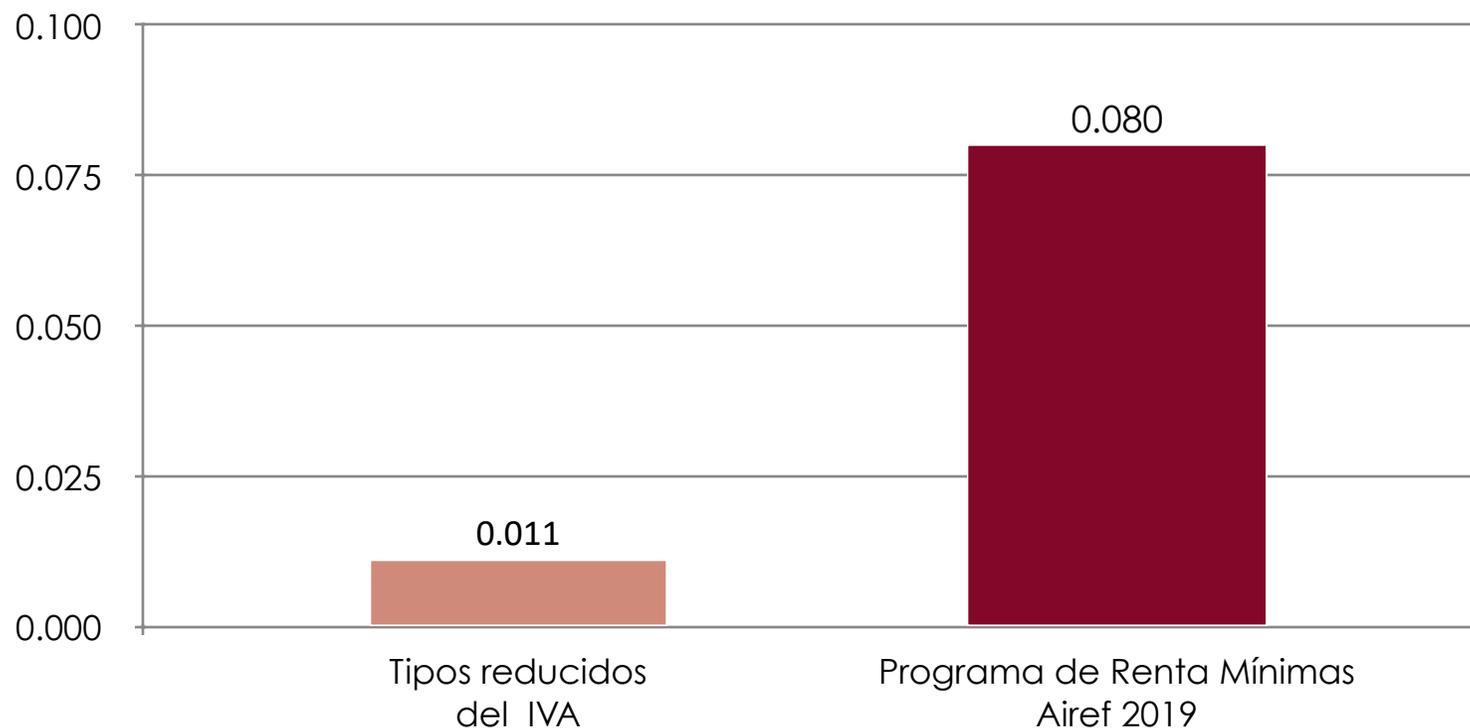
Tipos implícitos del IVA (recaudación total por IVA entre consumo total privado de los hogares) de los países de la EUROZONA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de TAXUD y legislaciones nacionales.

Los tipos reducidos, son menos eficientes desde el punto de vista distributivo que otras políticas más focalizadas en colectivos u objetivos específicos

Reducción del índice de Gini por cada 100 millones de euros destinados a tipos reducidos y al 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.

Por último, se han estimado los efectos que cambios en los tipos reducidos suelen tener sobre la demanda

Efecto recaudatorio estimado tras eliminar los tipos reducidos por categorías de bienes y servicios

Categorías	Sin cambios en la demanda	Con cambios en la demanda
Alimentos y bebidas sin alcohol	8.904	8.515
Bebidas alcohólicas	0	0
Tabaco	0	0
Ropa y calzado	0	0
Suministros domésticos	454	403
Bienes no duraderos	314	208
Salud	742	667
Combustibles	0	0
Transporte	561	445
Comunicaciones	0	0
Ocio y cultura	803	500
Restauración	4.273	2.467
Hostelería	489	489
Otros no duraderos	141	124
Bienes duraderos	1.105	—
TOTAL	17.786	13.819 *

Fuente: elaboración propia a partir de un microsimulador fiscal con datos de la EPF.

Nota: no incluye bienes duraderos por no poderse estimar correctamente su elasticidad en un sistema de demanda.

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

EVALUACIÓN	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 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.</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>

Tipos reducidos en el IS:

SICAV



Tipos reducidos en el IS para SICAV

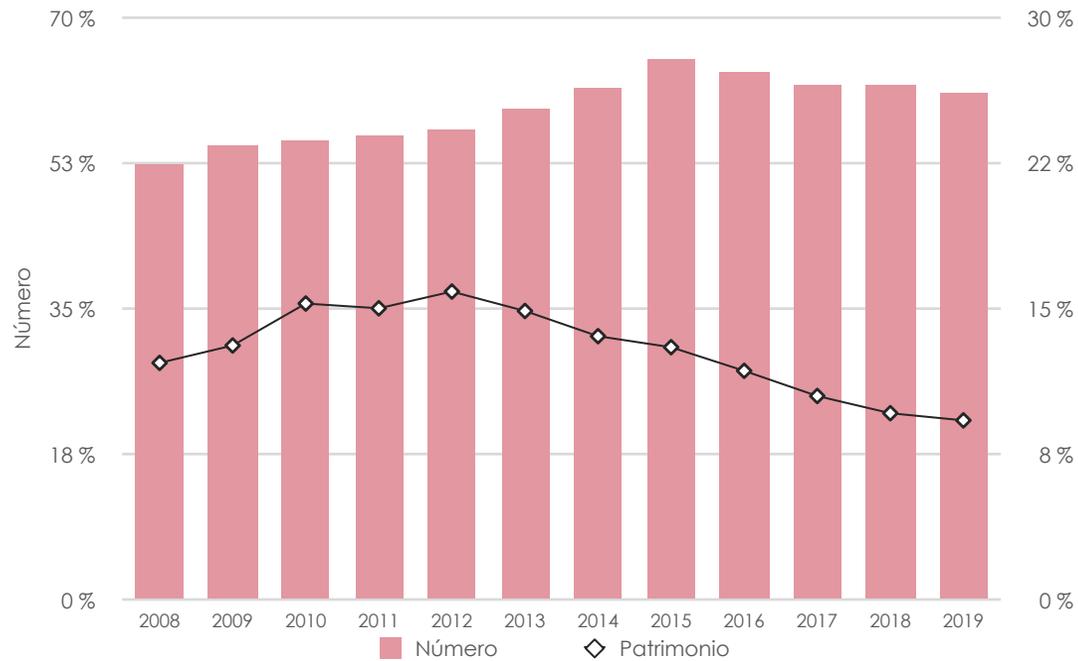
	DEFINICIÓN	Tipos impositivos reducidos de 1% en el impuesto de sociedades
	COSTE (millones €)	323
EVALUACIÓN	OBJETIVO	SICAV: Fomentar la inversión colectiva y diversificada
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE , a pesar de los requisitos reforzados existentes en la normativa española (contar con un número mínimo de cien accionistas), se detecta una elevada concentración de la inversión en manos de un número limitado de accionista 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).

El beneficio fiscal tiene por finalidad fomentar la inversión colectiva y diversificada aplicando una tributación en el IS del 1% en lugar del 25%

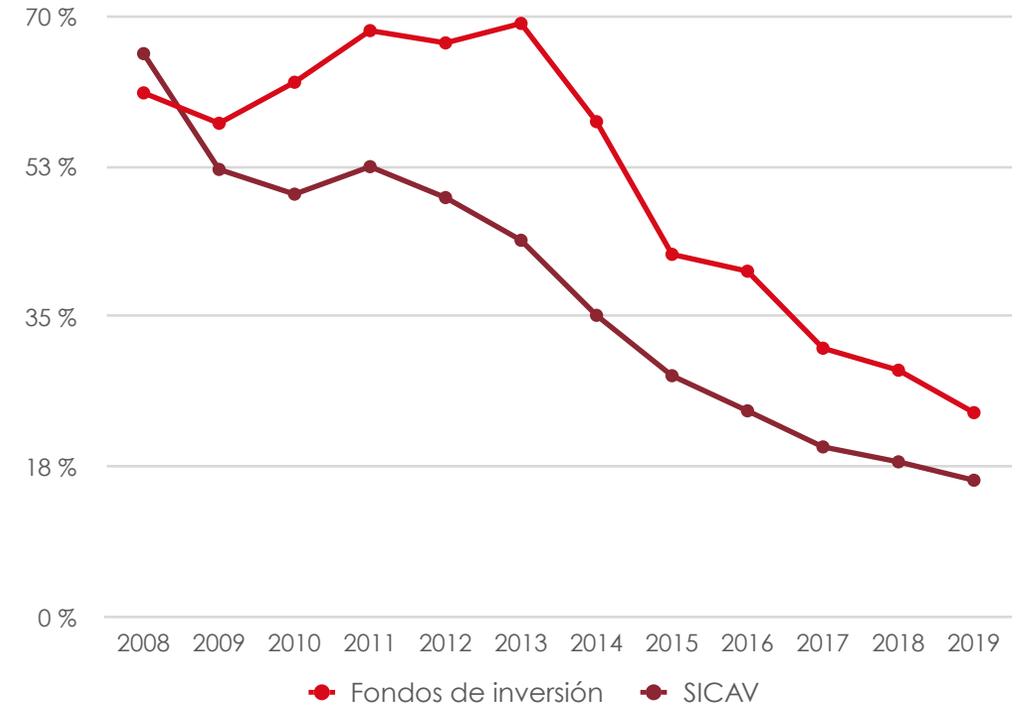
- Mismo tratamiento fiscal y requisitos que los fondos de inversión:
 - Capital social mínimo **2.4 millones de euros**
 - Naturaleza reforzada del requisito de colectividad frente a la directiva europea: **número de accionistas igual o superior a 100**
- Existen en la mayoría de los países de nuestro entorno
- Algo más del 80% de las SICAV cotizan en mercado alternativo bursátil
- Control de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera
- 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.

Aunque en número constituyen un porcentaje elevado de los IIC su patrimonio ha disminuido en los últimos años, sobre todo en cartera interior

NÚMERO DE SICAV Y PATRIMONIO (COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE IIC)



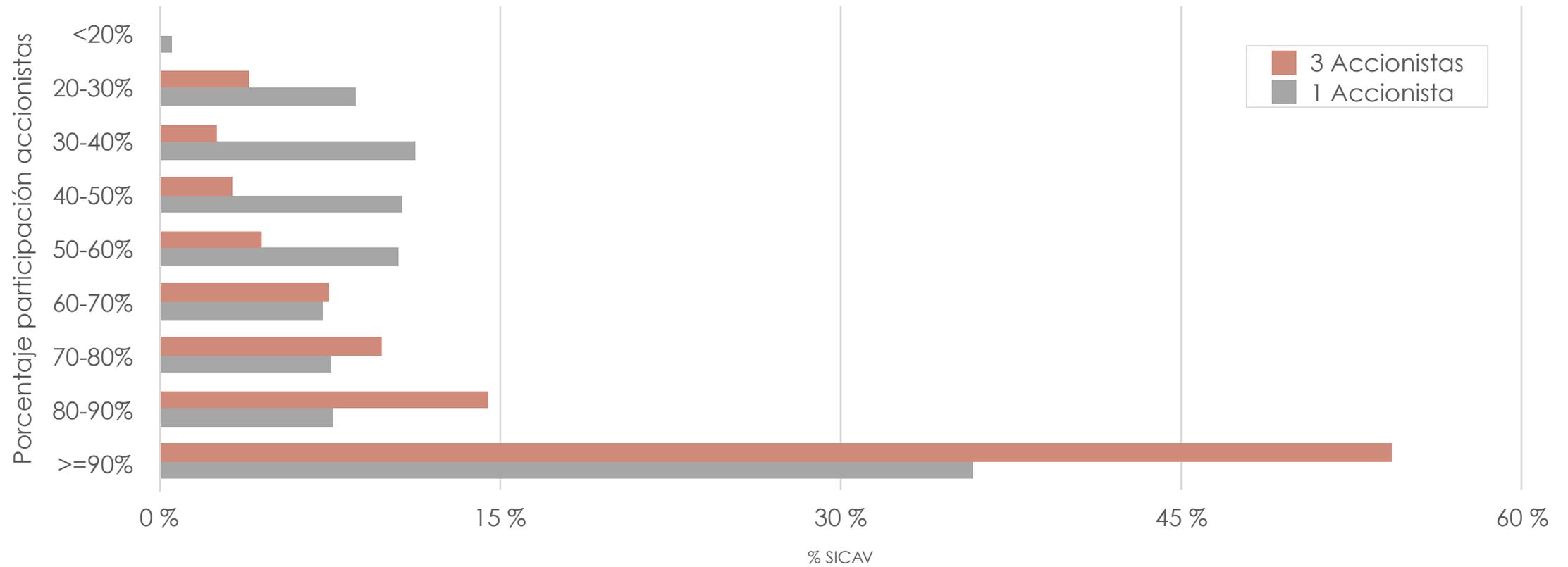
PORCENTAJE DEL PATRIMONIO DE SICAV Y FONDOS DE INVERSIÓN EN CARTERA INTERIOR



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos CNMV 2008-2019

La evaluación identifica una alta concentración de las acciones en un número reducido de accionistas que hace dudar del cumplimiento de la naturaleza colectiva de la inversión

Porcentaje de acciones de las SICAV en manos del primer accionista y de los tres primeros



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos

Tipos reducidos en el IS para SICAV

EVALUACIÓN	OBJETIVO	SICAV: Fomentar la inversión colectiva y diversificada
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE , 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 accionista 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).

Conclusiones y propuestas finales

- Enmarcar cualquier modificación que se articule de los beneficios fiscales en la **planificación estratégica de las políticas públicas y administraciones con las que esté relacionado evaluando sus efectos ex ante y su cumplimiento ex post.**
- **Continuar el avance reformista de la última década en los beneficios fiscales del IRPF** focalizado en aquellos incentivos que no cumplen sus objetivo (previsión social) así como en los que presentan alguna distorsión o posible mejora en términos de eficiencia (tributación conjunta, arrendamiento de vivienda)
- **Iniciar una revisión acompañada con la recuperación económica de los tipos reducidos del IVA** con la finalidad de mejorar la eficiencia distributiva y centrada en aquellos bienes que consumen fundamentalmente las rentas altas. Paralelamente, articular políticas de gasto dirigidas a colectivos vulnerables y sectores estratégicos que se pretenden favorecer con el beneficio fiscal.
- **Reforzar los requisitos para mejorar el cumplimiento efectivo de la normativa para acogerse a los tipos reducidos del impuesto de sociedades en los términos previstos en la normativa española**



Reducción por rendimientos del trabajo

	DEFINICIÓN	Hasta 5.565€ para declarantes con rentas laborales inferiores a 16.825€
	COSTE (millones €)	1.139 (9000M€ si se considera el gasto deducible de 2000€)
	DESIGUALDAD	Progresivo
EVALUACIÓN	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)

Deducción por donativos IRPF

	DEFINICIÓN	75% de la donación para los 150 primeros euros y del 30% para el resto
	COSTE (millones €)	469
	DESIGUALDAD	Neutral
EVALUACIÓN	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.
	PROPUESTAS	--

Deducciones sociales (maternidad, familia numerosa, discapacidad)

	DEFINICIÓN	Impuesto negativo de hasta 1200€ a madres con hijos menores de 3 años, familias numerosas y contribuyentes con personas con discapacidad a cargo
	COSTE (millones €)	1.708 (44% deducción por maternidad, 36% deducción por familiar numerosa y 20% deducción por personas con discapacidad a cargo)
	DESIGUALDAD	Progresivo
EVALUACIÓN	OBJETIVO	Fomentar la natalidad, la inclusión de personas con discapacidad y reducir la brecha de género
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SÍ , efecto positivo pequeño, pero significativo, tanto sobre la natalidad como en la participación laboral de las mujeres con hijos menores de 3 años
	PROPUESTAS	--

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 (1763 Sanidad - 1694 Educación)
	DESIGUALDAD	Neutral
EVALUACIÓN	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.
	PROPUESTAS	--

Exenciones del IVA para los servicios financieros

	DEFINICIÓN	Posibilidad de no gravar lo servicios financieros
	COSTE (millones €)	2.777
	DESIGUALDAD	--
EVALUACIÓN	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, no afectando a las empresas al poderse deducir el IVA soportado.
	PROPUESTAS	--

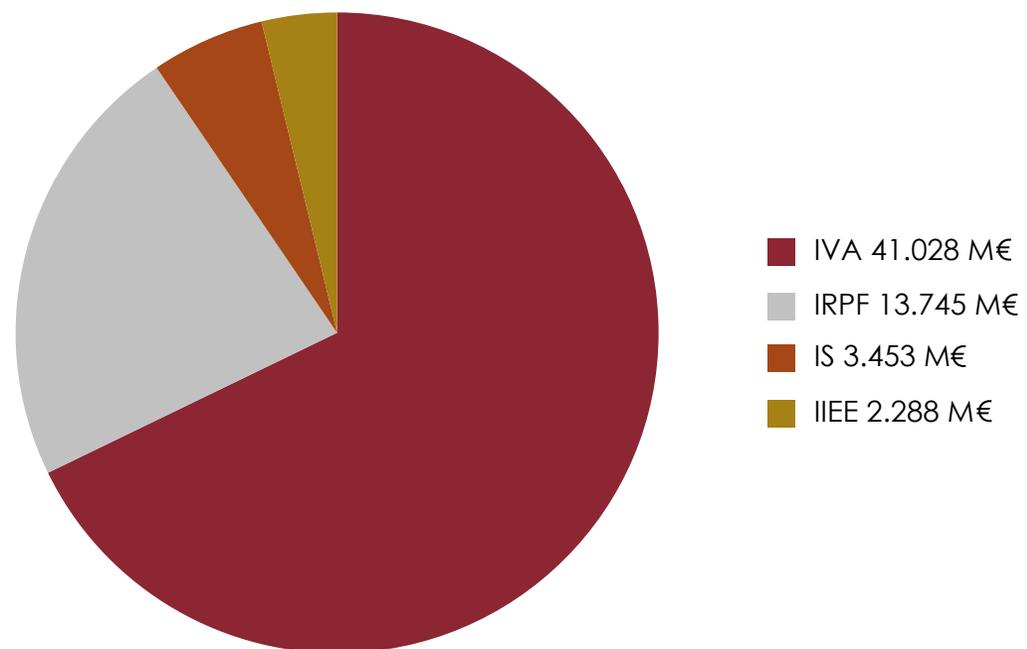
Diferencia impositiva en el IIEE entre Diésel y Gasolina (uso no profesional)

	DEFINICIÓN	Diferencia de 93,69€ por cada 1.000 litros en la imposición en favor del diésel
	COSTE (millones €)	1.162 (solo hogares, uso no profesional)
	DESIGUALDAD	Neutral
EVALUACIÓN	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 objetivos de política medioambiental (p.e. fijar un precio a las emisiones de cada Kg de CO2 y NO2)

Deducción por donativos en el IS

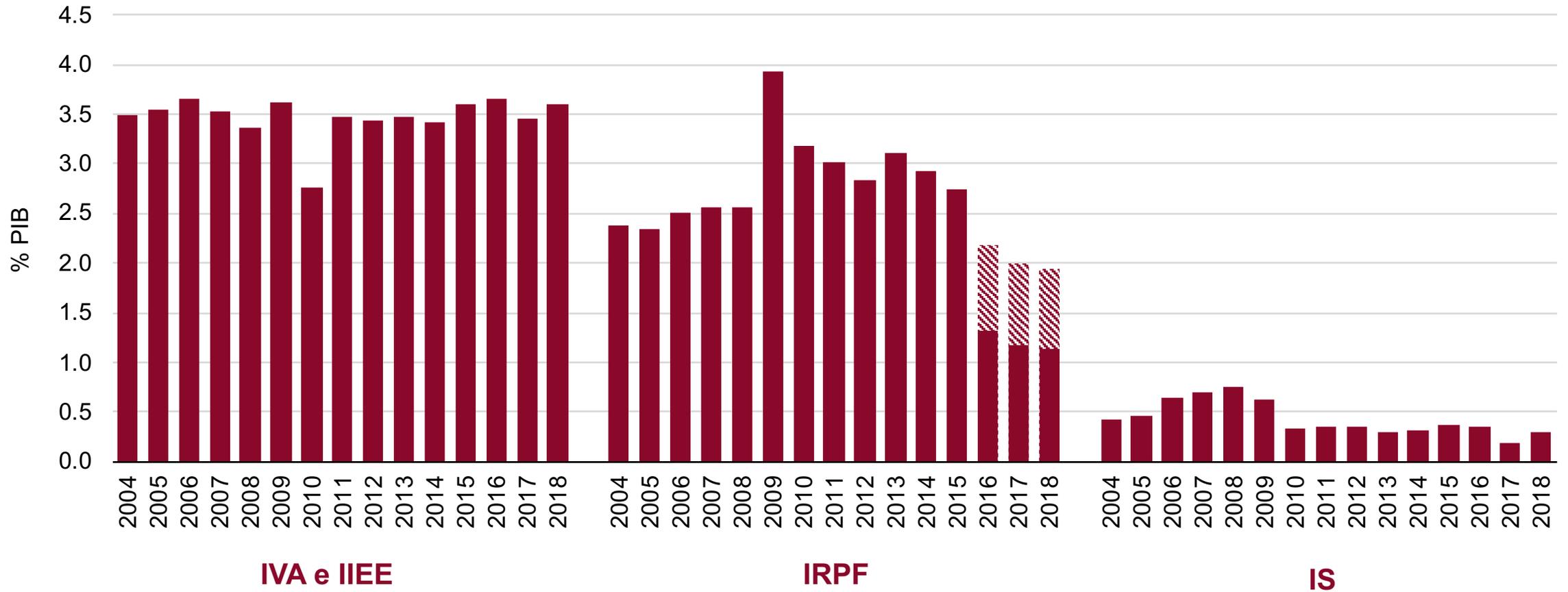
	DEFINICIÓN	35% de la donación con límite
	COSTE (millones €)	107
EVALUACIÓN	OBJETIVO	Fomentar la financiación del tercer sector
	CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO CONCLUYENTE , no se identifica relación de causalidad directa entre el beneficio fiscal y el avance reciente de las donaciones si bien el análisis 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.
	PROPUESTAS	--

Distribución del coste recaudatorio del conjunto de beneficios fiscales por figuras tributarias, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de beneficios fiscales.

Evolución histórica de los beneficios fiscales



Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de beneficios fiscales. El área sombreada corresponde al coste total de los 2.000€ deducibles del rendimiento neto del trabajo que dejaron de ser considerado beneficio fiscal a partir de 2015