



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# Perspectiva tributaria EY 2022

**Cristina Herrero**  
Presidenta de la AIREF

**14 de octubre 2021**

---

# Perspectiva tributaria

## EY 2022

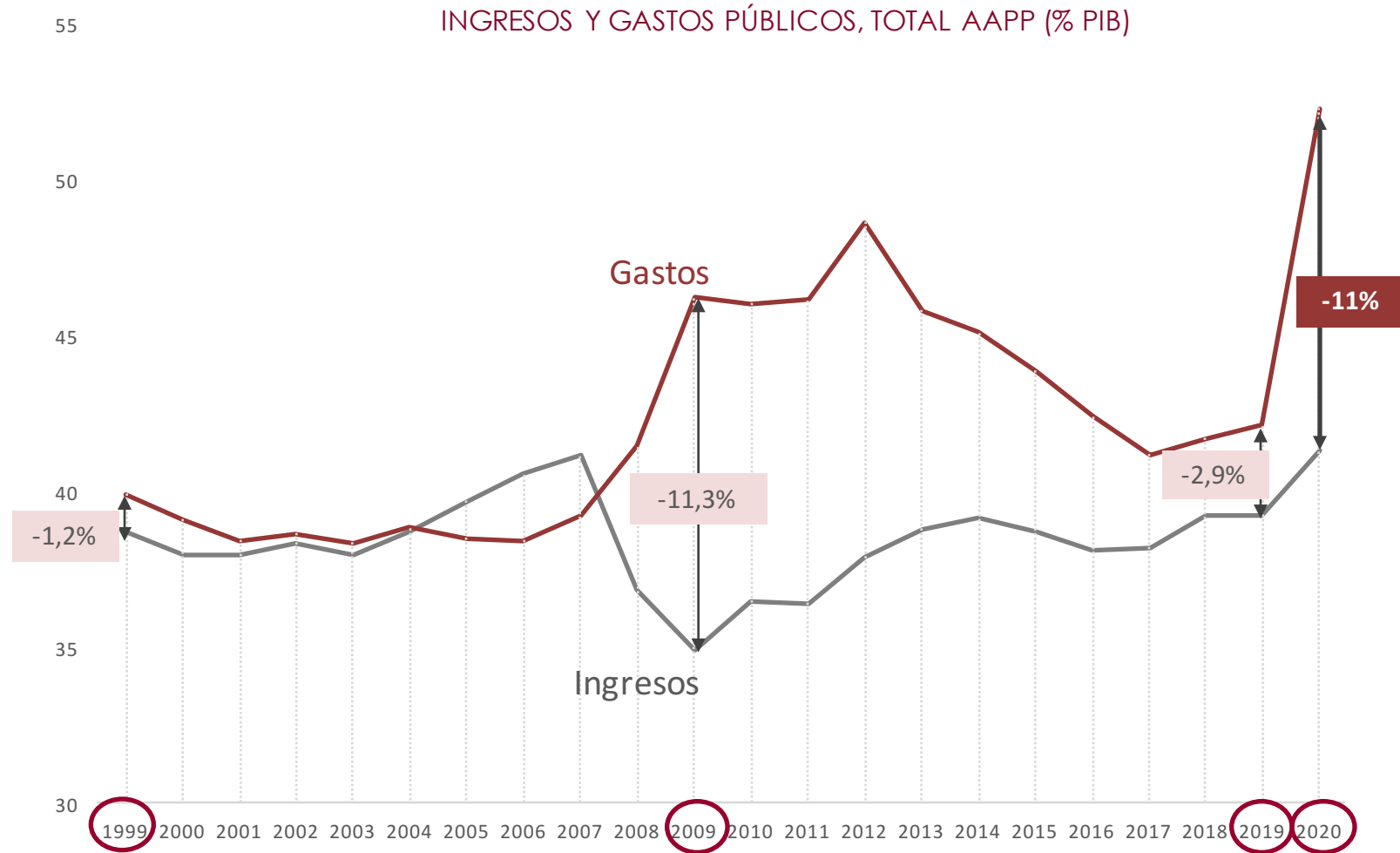
1. **El sistema impositivo: un elemento clave para la sostenibilidad de las finanzas públicas**
2. **Contribuciones de la AIReF en materia tributaria**

# 1

El sistema impositivo: un elemento clave para la sostenibilidad de las finanzas públicas

---

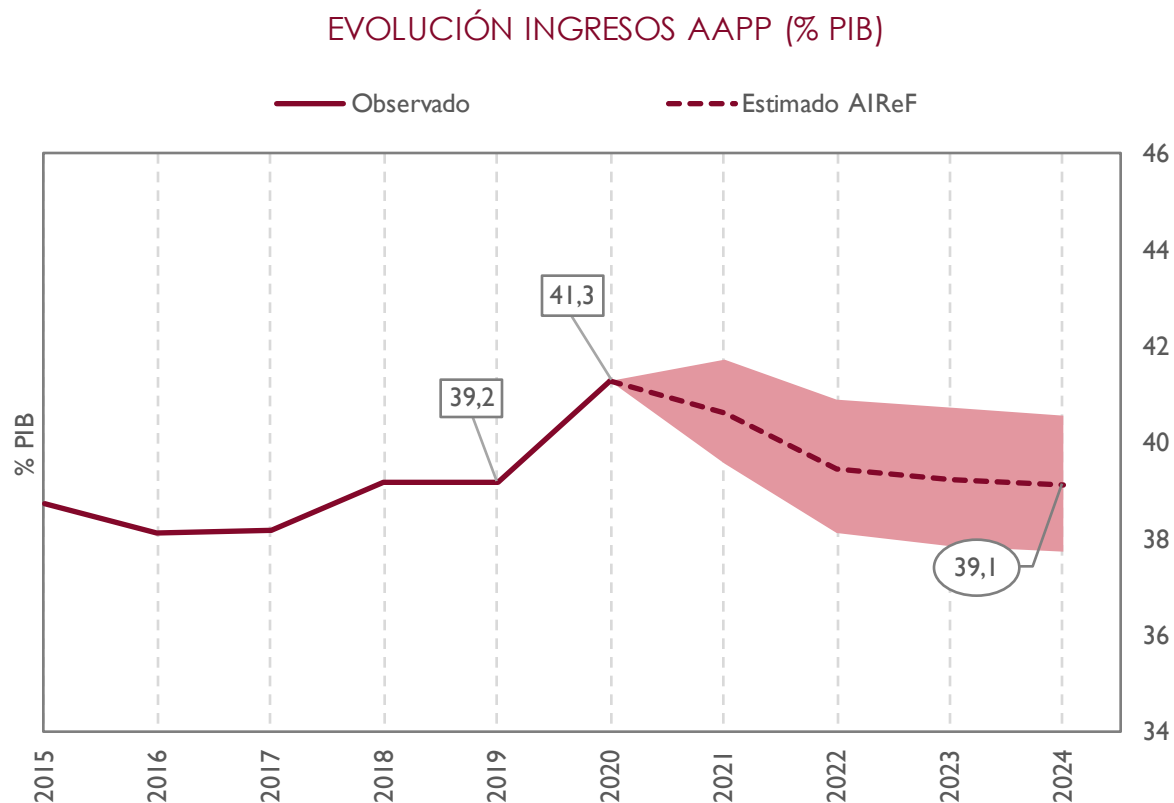
# Se entra en la crisis con un desequilibrio subyacente de las cuentas públicas: impacto “transitorio” intenso asociado a la crisis del COVID



Fuente: IGAE

## Previsiones de ingresos AIReF: retorno de la ratio sobre PIB a medio plazo

La AIReF en su informe sobre la APE preveía que el peso de los ingresos sobre el PIB, sin incluir el PRTR, se fuera reduciendo progresivamente hasta alcanzar el 39,1% en 2024

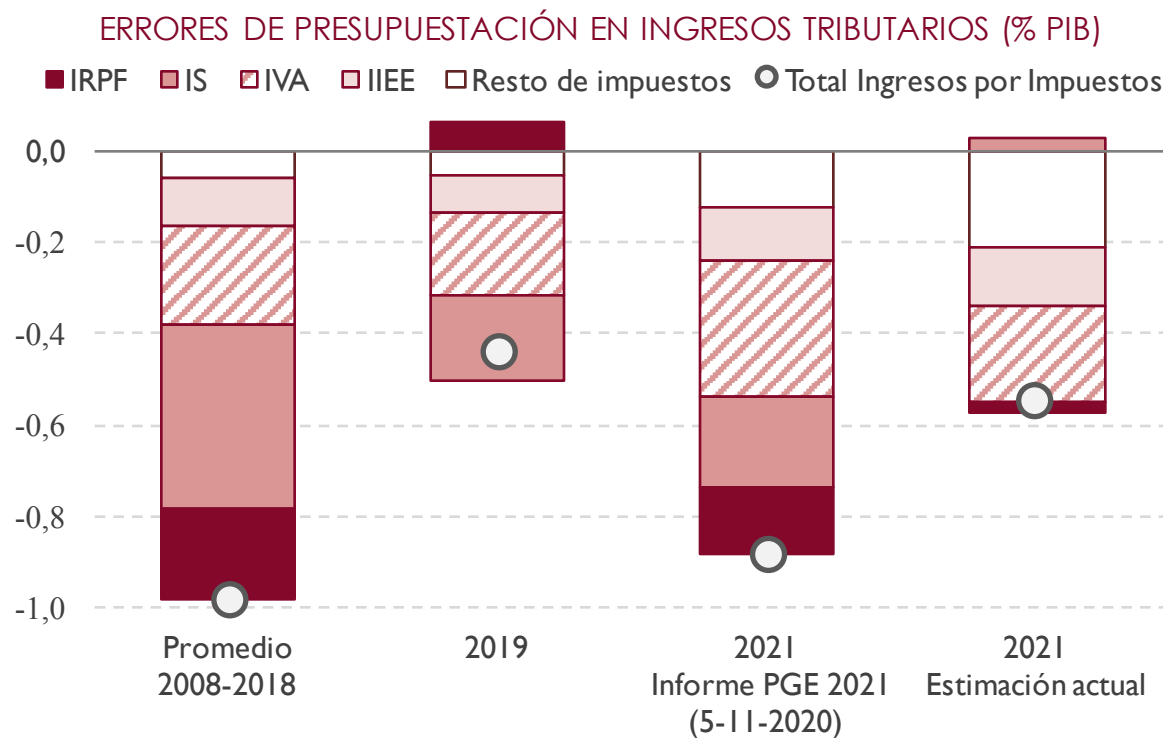


Fuente: IGAE y estimaciones AIReF informe de la APE

- **Dinamismo en 2020 y 2021:** puede adelantar a este año la recuperación de los niveles de ingresos pre pandemia en las principales figuras tributarias
- **Insuficiente para alcanzar las previsiones de los PGE21:** ni en indirectos (afectados por medidas para mitigar la subida de precios de la energía) ni en las nuevas figuras tributarias

# Previsiones de ingresos AIReF. ¿Qué está pasando en 2021?

La recaudación va mejor de lo esperado, pero no lo suficiente para cumplir las previsiones de los PGE



(\*) Desviación = Ingresado sin impacto de medidas aprobadas con posterioridad a los PGE - Presupuestado  
Positiva: Ingresado > Presupuestado  
Negativa: Ingresado < Presupuestado

Las AAPP tienden al optimismo en sus previsiones de ingresos (cerca de un 1 punto de media) y 2021 no fue una excepción:

- Diferencias en la valoración de las medidas (2 décimas)
- Diferencias en el “optimismo” de los modelos (6 décimas)
- Diferencias en el cuadro macro (1 décima)

2021 mejor de lo esperado: revisión AIReF

- La AIReF ha revisado al alza sus previsiones iniciales
- Nuevas medidas aprobadas que reducen recaudación
- Impacto de las medidas por debajo incluso de lo estimado por AIReF:
  - Menor recaudación de lo previsto (ITF e IDSD)
  - No han entrado en vigor (I. plásticos o I. Residuos)

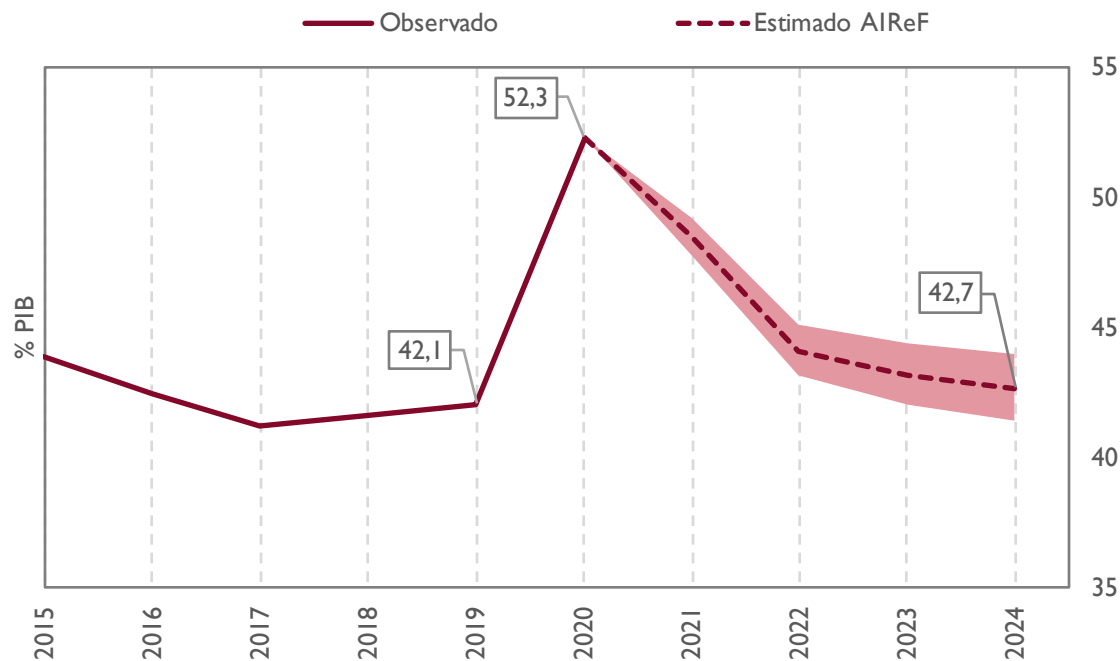
¿Qué cabe esperar en 2022?

# Previsiones de gastos AReF: presiones al alza en medio y largo plazo

**MEDIO PLAZO:** los gastos, sin incluir el PRTR, también reducen su peso en el PIB pero podrían situarse por encima de la ratio pre-pandemia

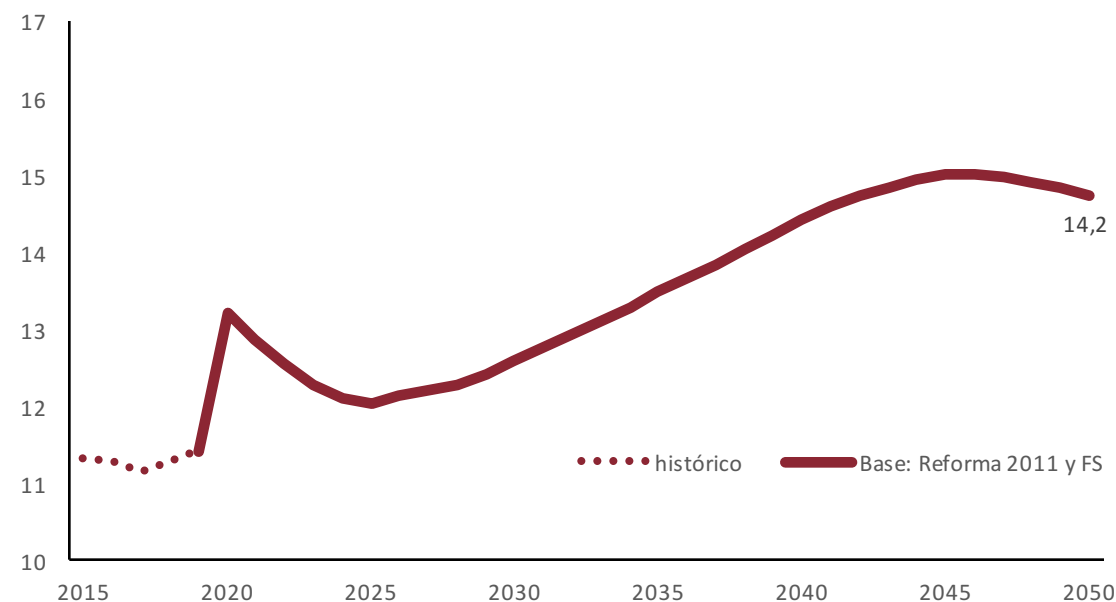
**LARGO PLAZO:** se identifica un reto derivado del envejecimiento con un aumento del gasto público de 3,3 puntos de PIB a 2050 (incorporando el factor de sostenibilidad a partir de 2023)

### EVOLUCIÓN GASTOS AAPP (% PIB)



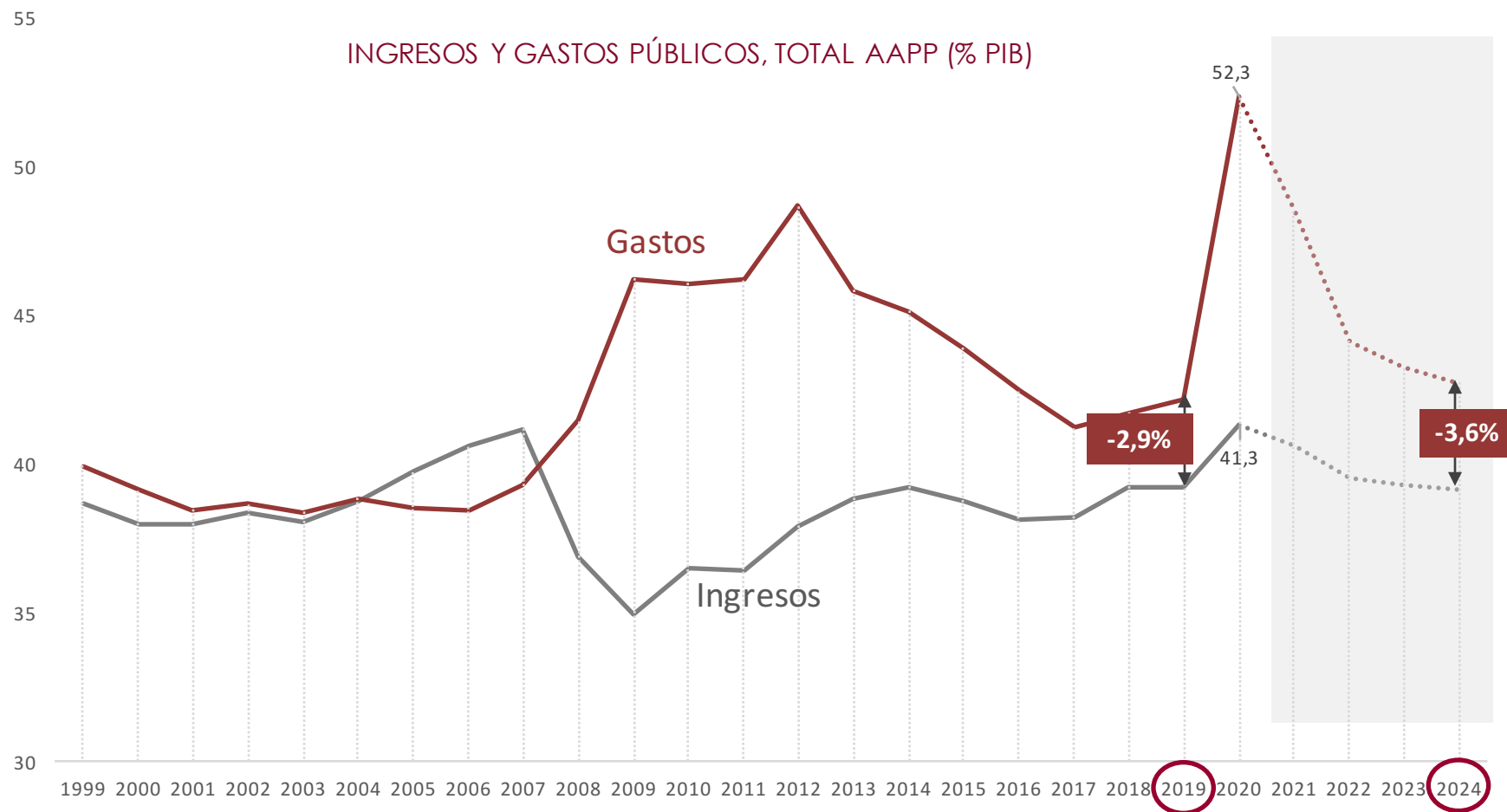
Fuente: IGAE y estimaciones AIReF Informe APE

### GASTO EN PENSIONES (% PIB)



Fuente: AIReF, Actualización de las previsiones demográficas y de gasto en pensiones, 28 de septiembre 2020

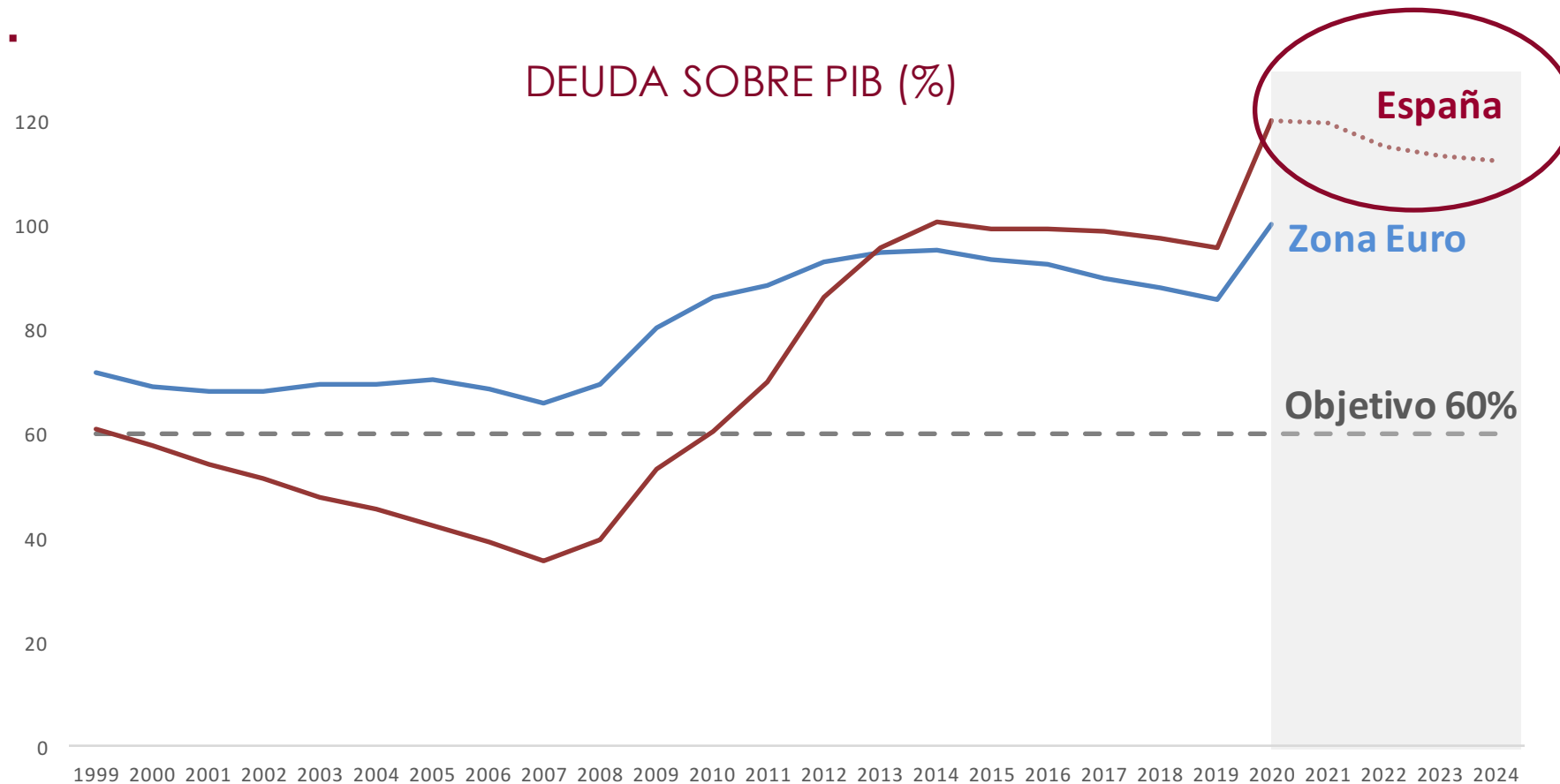
# Previsiones déficit público AIReF: expectativas de reconducción del déficit principalmente por la retirada de medidas y comportamiento inercial pero posible desequilibrio superior a nivel pre-pandemia



Fuente: IGAE y estimaciones AIReF Informe APE



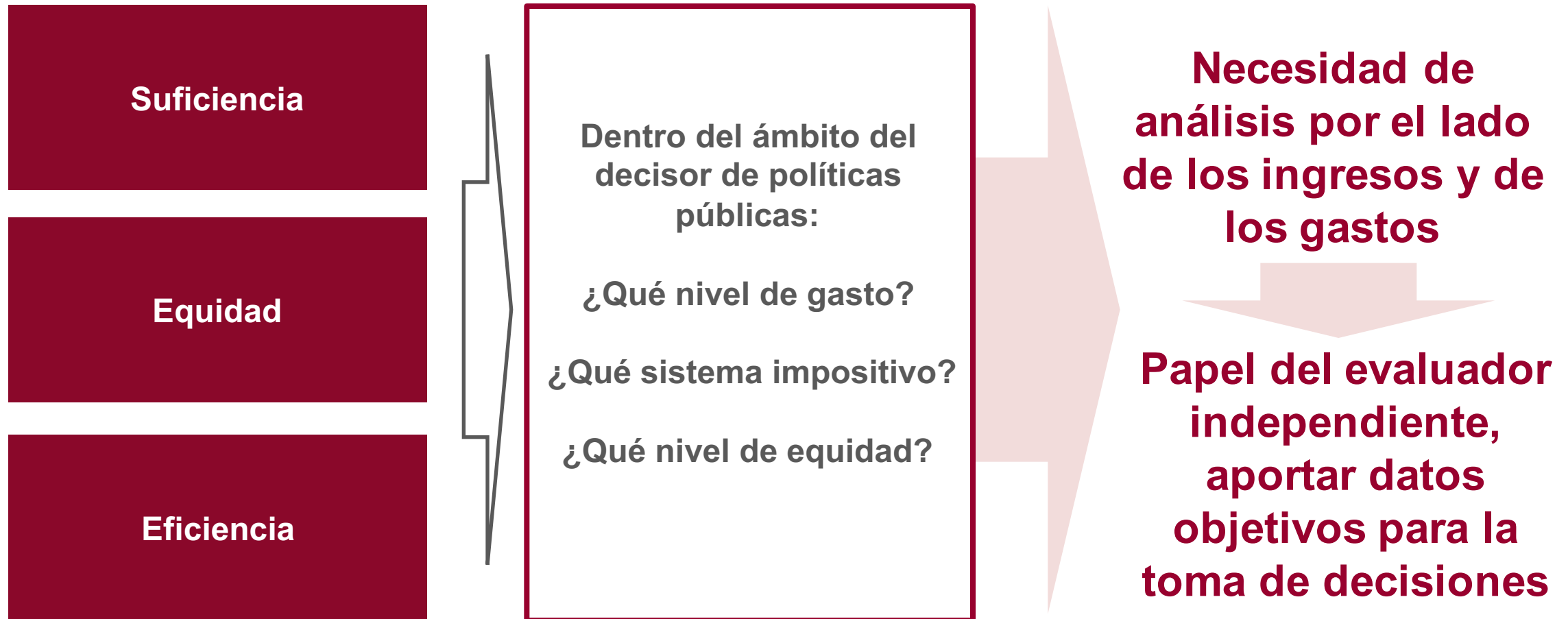
**Con la deuda pública en máximos históricos y expectativa de dinámicas que la mantienen elevada, resulta ineludible garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas...**



Fuente: Eurostat y Programas de Estabilidad

**... lo que exigirá la generación de espacios fiscales atendiendo tanto al lado del gasto como al lado de los ingresos**

# El sistema impositivo es un elemento clave para la sostenibilidad: necesidad de una visión integral



# 2

## Contribuciones de la AIReF en materia tributaria

---

## Contribuciones de la AIReF: aportar análisis independientes

**Suficiencia**

**Eficiencia**

**Equidad**



**A. Previsiones macroeconómicas,  
de ingresos y análisis de impacto  
de medidas**

**B. Evaluación de la  
eficiencia/equidad: beneficios  
fiscales**

**Análisis  
complejos y  
sometidos a  
grandes  
dificultades**

## Los ejercicios de previsión y evaluación están sujetos a importantes complejidades

Dificultades metodológicas

Información disponible

Exigentes plazos de elaboración de estimaciones

Falta de datos anteriores sobre los que basar las previsiones de nuevas figuras impositivas

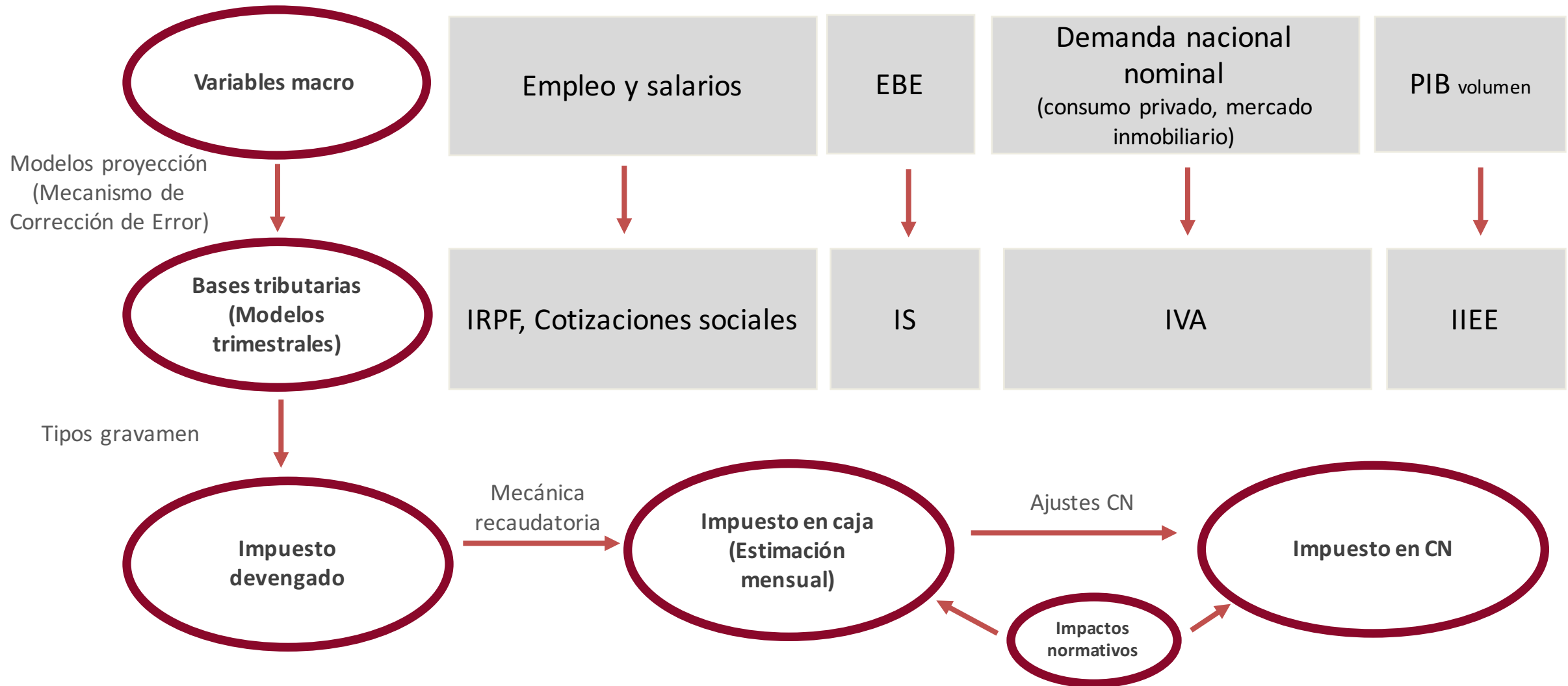
Distorsiones que pueden afectar a las relaciones subyacentes (ejemplo de la crisis por Covid-19)



**Estimaciones mediante intervalos**  
**Definición de escenarios y supuestos**  
**Revisión ante posibles desviaciones y autoevaluación**



# A. Previsiones macroeconómicas: macro como punto de arranque

Las previsiones fiscales de la AIREF se construyen a partir de las previsiones macroeconómicas



## A. Previsiones de ingresos: incorporación del impacto presupuestario de medidas Ejemplo: medidas ante la subida del precio de la luz

Incremento del déficit en 1.774 M€ en 2021 y en 100 M€ en 2022

En términos de CN, M€	2021		2022		
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	
IVA del 21% al 10%	-654		0		
IIEE Electricidad del 5,1% al 0,5%	-220		-100		
Suspensión Q3 y Q4 2021 Impuesto valor producción	-368	-368	-300	-300	 <b>Suspensión en Q4 afecta a ingresos 2022</b> <b>Efecto neutral en déficit</b>
Ampliación aportación de la subasta CO2 déficit tarifa		900			 <b>Ampliación aportaciones hasta 2.000 M€</b>
<b>Mayor Déficit</b>	<b>1.774</b>		<b>100</b>		

## A. Análisis del impacto presupuestario de medidas

### Ejemplo: medidas ante la subida del precio de la luz

La AIReF ha calculado el efecto de la disminución del IVA de la electricidad en la recaudación haciendo uso de diferentes metodologías con la finalidad de dar robustez a sus estimaciones

#### Enfoque microeconómico: método de microsimulación

Uso de **datos individuales de gasto y consumo de electricidad** de los hogares de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2019

Actualización a precios de 2021 usando la **inflación de la electricidad**

#### Efectos comportamiento:

- Caída de la demanda por incremento de los precios de la energía
- Concentración de la demanda en las franjas de menor precio
- Incremento de la demanda por disminución del IVA

**Análisis de efecto distributivo** e impacto en desigualdad: mayor impacto en rentas bajas y reducción de la desigualdad

Estimación de coste de la medida: **1.292M€ al año**  
**Caída de los ingresos en 2021: 654M€ (junio a dic.)**

#### Enfoque macroeconómico: varias fuentes de información

Tablas de origen y destino de la CNE (TOD) publicadas por el INE  
→33% energía consumida por hogares

Consumo antes de impuestos (M€) a partir de datos (2019) de consumo de AEAT y precios de kwh (2020)

Modelos de AIReF: modelo de corrección de error para previsión del consumo (Kwh 2021) y modelo de previsión de ingresos del IIEE sobre electricidad y supuesto sobre precio electricidad

**436M€ impacto en caja en 2021 (devengo junio-octubre)**

218M€ en 2022 (devengo nov.-dic.)



## B. Evaluaciones. Spending Review fase 2: Beneficios Fiscales

Política de gasto

60.000M€ coste fiscal  
(5 puntos del PIB)

1,2 puntos de reducción  
en la última década

Compleja comparativa  
internacional

**Finalidad del estudio:**

¿El beneficio fiscal cumple con el objetivo para el que fue creado?

¿Genera alguna distorsión que haga que sea recomendable su reformulación?

**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)

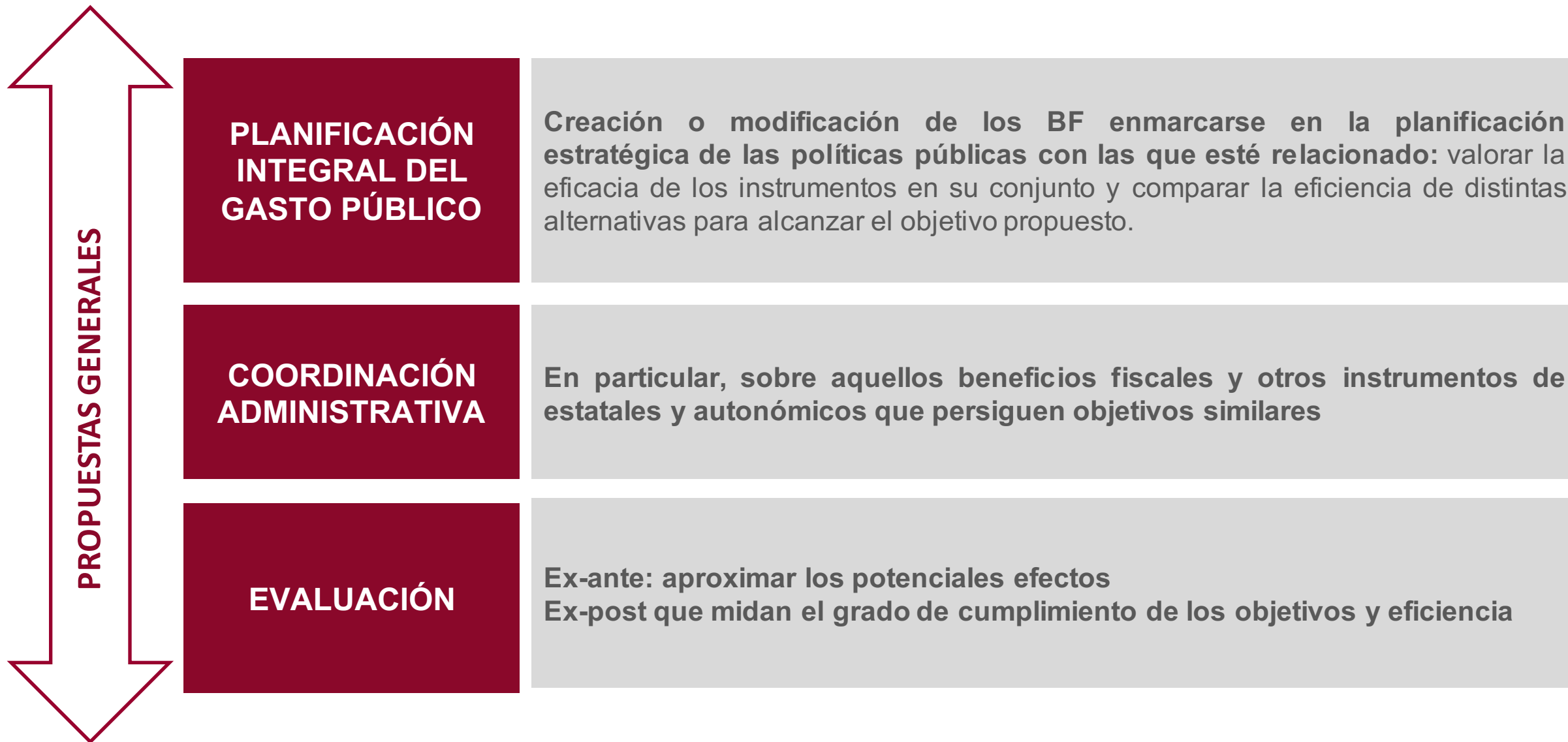
Impuesto Sociedades  
(674 M€, 20% total)

## B. Conclusiones y propuestas

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

**PROPUESTAS GENERALES**

## B. Propuestas generales



## B. Propuestas específicas

### PROPUESTAS ESPECÍFICAS

**Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social**

**No cumple el objetivo**

**Reformulación completa del beneficio fiscal de manera coherente con las recomendaciones que se acuerden en el Pacto de Toledo**

**Reducción por tributación conjunta**

**Sí cumple el objetivo, pero genera un desincentivo a la participación laboral del 2º perceptor de renta (principalmente mujeres)**

**Paulatina desaparición mediante el establecimiento de un régimen transitorio**

**Reducción por arrendamiento de viviendas**

**Sí cumple el objetivo, pero creciente dificultad para el acceso a la vivienda de los hogares de rentas bajas, especialmente en las grandes áreas metropolitanas**

**Reformular el incentivo reorientando su diseño para facilitar el acceso al alquiler a colectivos vulnerables, teniendo en cuenta las especiales necesidades en áreas metropolitanas mediante, por ejemplo, la modulación de la intensidad del incentivo**

## B. Propuestas específicas

### PROPUESTAS ESPECÍFICAS

**Tipos reducidos: 4% y 10%**

**Sí cumple el objetivo pero de forma no eficiente desde el punto de vista distributivo**

**Revisión paulatina y acompasada con la recuperación de la economía de los tipos reducidos del IVA en relación con aquellos bienes que consumen fundamentalmente las rentas altas y al mismo tiempo, articular medidas de gasto dirigidas a los colectivos más vulnerables y planes focalizados para la promoción y mejora de la calidad de los sectores estratégicos**

**Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI**

**No concluyente, pero elevada concentración de la inversión en manos de un número limitado de accionista que hace dudar de la naturaleza colectiva de la inversión**

**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)**

**Deducción por inversión en I+D+i**

**Sí cumple el objetivo de fomentar la inversión privada en I+D+i, aunque su potencia teórica en la práctica se ve reducida por los límites y barreras administrativas**

**Eliminar algunos requisitos para su acceso (mantenimiento de las plantillas) y establecer un mecanismo de acreditación rápido y semiautomático para empresas que no superen un límite de inversión**



[www.airef.es](http://www.airef.es)

[@AIReF\\_es](https://twitter.com/AIReF_es)