



Evaluación de gastos tributarios en España: experiencia reciente

Alain Cuenca
Director General del Instituto de Estudios Fiscales



XXXIV Seminario regional de política fiscal
Comisión Económica para América Latina
14 de junio de 2022 (virtual)

Antecedentes 2006-2017

- En 2006 se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL)
- Su impulso inicial se frenó con la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en 2012
- Realizó 41 evaluaciones hasta su transformación en 2017 en el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (IEPP), prácticamente inactivo desde entonces
- Hasta 2017 hubo al menos otras 35 evaluaciones ex post en ámbitos como Cooperación al desarrollo, Medio Ambiente, Empleo, CDTI, etc...



Contexto: AIReF 2017-2021

- En 2017 el gobierno encarga a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) un proceso de *Spending Reviews* en diferentes etapas:
- *Spending Review* Fase 1 (2018-2019):
 - Evaluación de la estrategia de subvenciones
 - Medicamentos dispensados a través de receta médica
 - Políticas activas de empleo
 - Becas de educación universitaria
 - Promoción talento y empleabilidad en I+D+i
 - Fortalecimiento de la competitividad empresarial
 - Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.



Contexto: AIReF 2017-2021

➤ Spending Review Fase 2 (2019-2020):

- Beneficios fiscales (1)
- Gasto hospitalario SNS (farmacia e inversiones)
- Incentivos a la contratación
- Infraestructuras de transporte

➤ Spending Review Fase 3 (2021-2022):

- Instrumentos financieros del sector público de apoyo a los sectores productivos
- Gestión de residuos urbanos



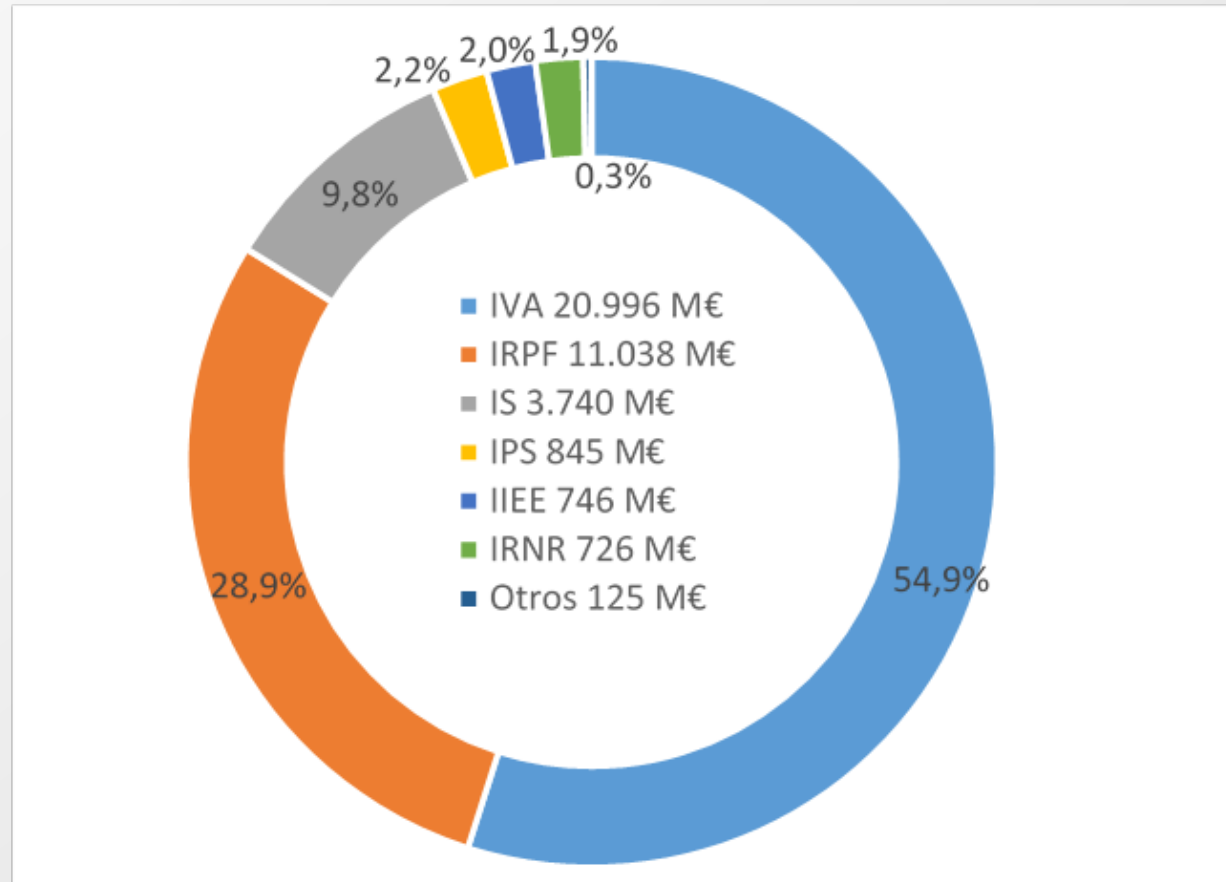
Contexto: PRTR 2021-2023

- Nuevo *Spending review* vía AIReF para 2022-2026
- Creación unidad técnica en el ministerio de Hacienda para el seguimiento de las propuestas resultantes de evaluaciones (principio “cumplir o explicar”)
- Unidad impulsora de la evaluación en la administración: el IEPP
- Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado: evaluación ex ante
- Evaluación por la unidad de evaluación del IEF de 15 beneficios fiscales en 2021-22 con misma metodología AIReF (2) (en colaboración con AEAT y DGT)



Evaluación de los gastos tributarios

➤ Coste recaudatorio estimado en 2021 (3,2% PIB):



Fuente: Presupuesto de beneficios fiscales 2022.



Evaluación de los gastos tributarios

Se describe a continuación:

1.- La evaluación realizada por AIReF en 2020:

<https://www.airef.es/es/estudios/estudio-beneficios-fiscales/>

2.- La evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en 2021:

[https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Gabine
teMinistro/Varios/31-03-22-Informe-Revision-Beneficios-
Fiscales-2021.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Gabine%20Ministro/Varios/31-03-22-Informe-Revision-Beneficios-Fiscales-2021.pdf)



1.- Gastos tributarios (coste fiscal en 2016)

Beneficio fiscal	Coste (Millones €)
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 IS	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 AIReF (57% del total)	34.248



Reducción por tributación conjunta (mod. 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 receptor de renta (mayoritariamente mujeres), lo que acentúa los problemas de brecha de género de la economía española.
PROPUESTAS	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. 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.



Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social

DEFINICIÓN	Hasta 8.000 € por aportaciones a planes de pensiones (diferimientofiscal).
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.



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)



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



Deducción 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.



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



Tipos IVA 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. 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, 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>

Tipos IVA reducidos: 4% superreducido / 10% reducido

PROPUESTAS

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

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



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.



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 CO2 y NO2)



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).



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.



Deducción por I+D+i en el IS

DEFINICIÓN	Deducción del 25% de los gastos dedicados a investigación y desarrollo (ampliable hasta el 42% para gastos de personal investigador) y del 12% de los destinados a innovación existiendo ciertos límites máximos.
COSTE (millones €)	1.100
OBJETIVO	Fomentar la inversión en I+D+i
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	Sí alcanza el objetivo de fomentar la inversión en I+D+i, que se incrementa en 1,5 euros por cada euro que la administración destina al incentivo fiscal
PROPUESTAS	<p>Establecer un mecanismo de acreditación de la I+D+i rápido y semiautomático para empresas cuya inversión por I+D+i no supere un cierto límite.</p> <p>Publicar la lista de personas jurídicas beneficiarias del incentivo fiscal para equiparar su publicidad a la requerida en los programas de subvenciones directas a la I+D+i y de esta forma mejorar la transparencia.</p> <p>Aumentar los requerimientos de información sobre las características, la composición del gasto en I+D y los resultados de la innovación de las empresas beneficiarias para poder llevar a cabo una mejor evaluación de la eficacia del incentivo fiscal.</p> <p>Analizar el beneficio fiscal de forma conjunta con las políticas de transferencias directas y subvenciones dentro de la política global de apoyo a la I+D+i.</p>



2.- Coste beneficios fiscales analizados con datos de 2021

Beneficio fiscal	Millones de euros
Reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles (IS)	60,4
Régimen especial de las entidades sin fines lucrativos (IS)	270,1
Exención parcial del gravamen sobre los premios de determinadas loterías y apuestas (IRPF)	390,9
Exención de los rendimientos del trabajo obtenidos en el extranjero (IRPF)	60,3
Tipo reducido de gravamen para el carbón de uso profesional (IIEE)	1,8
TOTAL beneficios fiscales analizados (3% del total)	783,5



Ajustes en base imponible sobre las rentas procedentes de determinados activos intangibles

DEFINICIÓN	Reducción en la base imponible sobre las rentas positivas procedentes de la cesión del derecho de uso o de explotación de patentes y software avanzado registrado que derive de actividades de investigación y desarrollo (<i>patentbox</i>)
COSTE (millones €)	60,4
OBJETIVO	Estimular a las empresas para que desarrollen actividades innovadoras que tengan un carácter eminentemente tecnológico, favoreciendo la internacionalización de las empresas innovadoras y, al mismo tiempo, reduciendo la dependencia tecnológica del exterior de las empresas españolas
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SI. Los resultados muestran el bajo nivel de <i>take-up</i> de este beneficio fiscal, solo 170 empresas al año, con un valor promedio de 1,4 millones de euros por empresa. Aquellas empresas que lo utilizan realizan un gasto en I+D+i mayor en comparación con el que hubieran realizado de no existir este beneficio fiscal.



Régimen fiscal especial aplicable a las entidades sin fines lucrativos

DEFINICIÓN	Exención en el IS de una serie de rentas derivadas de los ingresos que constituyen su financiación básica (donativos, cuotas de sus asociados y subvenciones), culturales, artísticos, educativos, deportivos, etc.). Además, la base imponible que se corresponde con el desarrollo de actividades económicas no exentas está sometida al tipo reducido de gravamen del 10%.
COSTE (millones €)	270,1
OBJETIVO	Incentivar la participación del sector privado en la consecución de fines de interés general y facilitar la supervivencia de las entidades sin fines de ánimo de lucro, que realizan labores complementarias a las del Estado como es la provisión de bienes públicos socialmente deseables y asociados a la generación de externalidades positivas
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SI. Los resultados muestran que aquellas entidades sin fines de lucro que utilizan el beneficio fiscal con mayor intensidad presentan mayores opciones de continuar desarrollando su actividad y tributando por el IS que aquellas que o bien no lo utilizan o lo hacen con una menor intensidad.



Exención parcial de los premios de determinadas loterías y apuestas

DEFINICIÓN	Exención parcial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas organizados por el Estado, las Comunidades Autónomas y ciertas entidades privadas sin ánimo de lucro, hasta un importe máximo unitario de 40.000 euros
COSTE (millones €)	390,9
OBJETIVO.	Aumentar la recaudación procedente de las referidas loterías, fomentando la participación de los ciudadanos. Al mismo tiempo, simplificar la gestión del gravamen especial, al limitar su alcance solo para los premios de mayor cuantía que son los que proporcionan una mayor recaudación y afectar así el gravamen especial a un número sustancialmente menor de contribuyentes
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO. Los cambios normativos en la exención parcial no tuvieron efectos significativos en el gasto que realizaron los individuos en los juegos de las loterías.



Exención de los rendimientos del trabajo obtenidos en el extranjero

DEFINICIÓN	Están exentos del IRPF los rendimientos del trabajo percibidos por trabajos efectivamente realizados en el extranjero, con el límite máximo de 60.100 euros anuales, siempre que se cumplan determinados requisitos
COSTE (millones €)	60,3
OBJETIVO	Favorecer la expansión internacional de las empresas españolas. Al reducir la presión fiscal de los trabajadores residentes que se desplazan al extranjero, se incentiva la internacionalización del capital humano con residencia en España. Y al reducir los costes salariales, se aumenta de forma indirecta la competitividad de las empresas españolas
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	SI. Efecto positivo sobre las exportaciones totales con un notable incremento de estas respecto a las que hubieran tenido en el caso de no existir el beneficio fiscal. No obstante, en la gran mayoría de empresas analizadas solo afecta a 1 o 2 trabajadores. Se observa un comportamiento estratégico por parte de las compañías que tienen en cuenta el máximo exento de 60.000 euros anuales



Exenciones y tipo reducido para el carbón de uso profesional

DEFINICIÓN	Tipo de gravamen reducido de 0,15 euros por gigajulio (GJ) (frente al tipo general de 0,65 euros por GJ) sobre el consumo de carbón destinado a usos con fines profesionales, siempre y cuando no se utilice en procesos de generación y cogeneración directa o indirecta de energía eléctrica
COSTE (millones €)	1,8
OBJETIVO	El objetivo del beneficio fiscal del tipo reducido es mantener la competitividad industrial, igualando el tratamiento fiscal del carbón al del gas natural y el biogás cuando se utilicen para similares fines y usos
CUMPLIMIENTO OBJETIVO	NO. Cuando las diferencias de precio con los recursos energéticos alternativos no son exactamente de 0,5 euros por GJ, el tipo de gravamen reducido distorsiona el mercado de precios, con el consecuente coste de eficiencia asociado. Para 2020, el precio del carbón es inferior al precio del gas, por lo que no parece necesario bonificar el consumo de carbón destinado a usos con fines profesionales





¡Muchas gracias!

 @AlainCuenca