

Evaluación de beneficios fiscales: la experiencia española

**Seminario de Política Fiscal CEPAL
Santiago de Chile**

17 de mayo de 2023

Cristina García-Herrera

Directora de Estudios

Instituto de Estudios Fiscales



NACIONES UNIDAS

CEPAL



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA



Instituto de
Estudios Fiscales

Contenido

Los beneficios fiscales en España

- Concepto
- Cuantificación

Evaluación de beneficios fiscales

- La experiencia de la AIReF
- Evaluación por el Ministerio de Hacienda y Función Pública

Conclusiones y recomendaciones



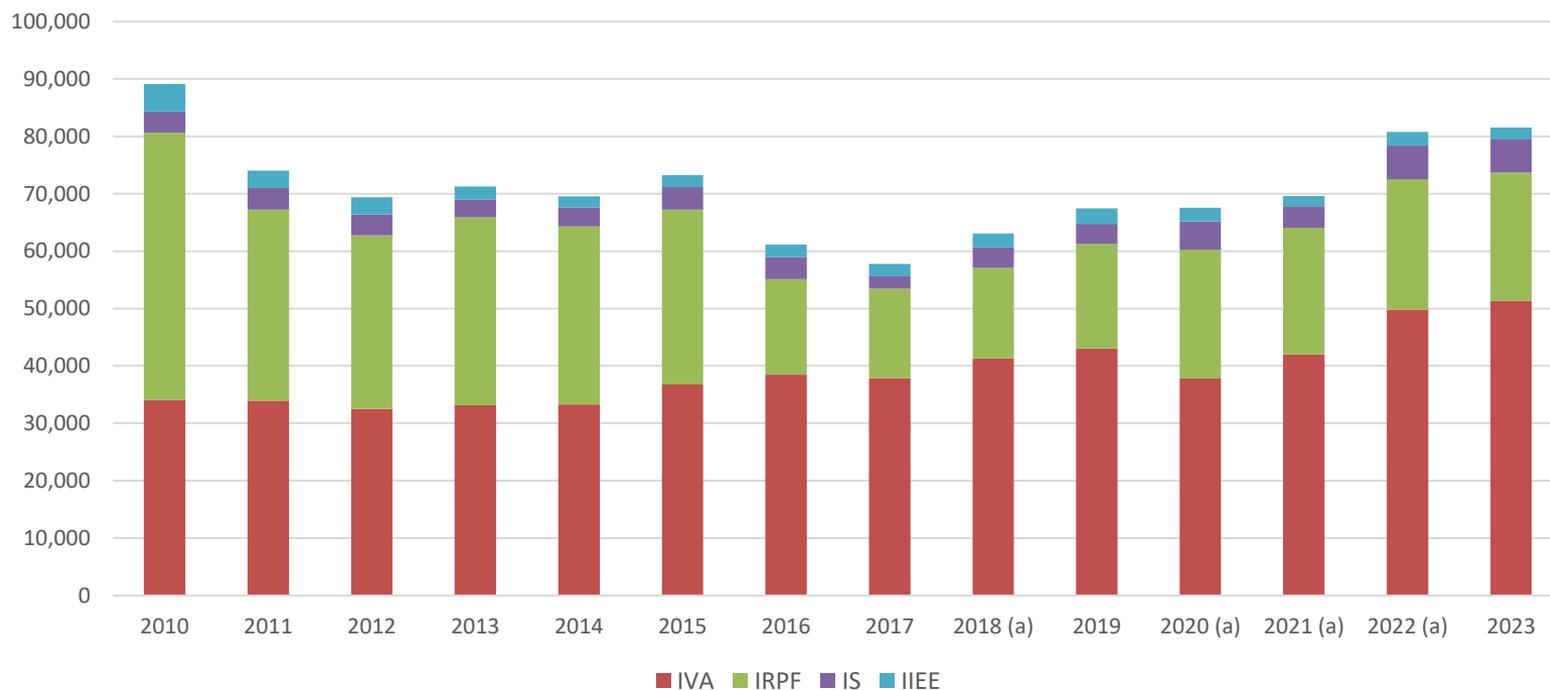
1 Los beneficios fiscales en España

Concepto

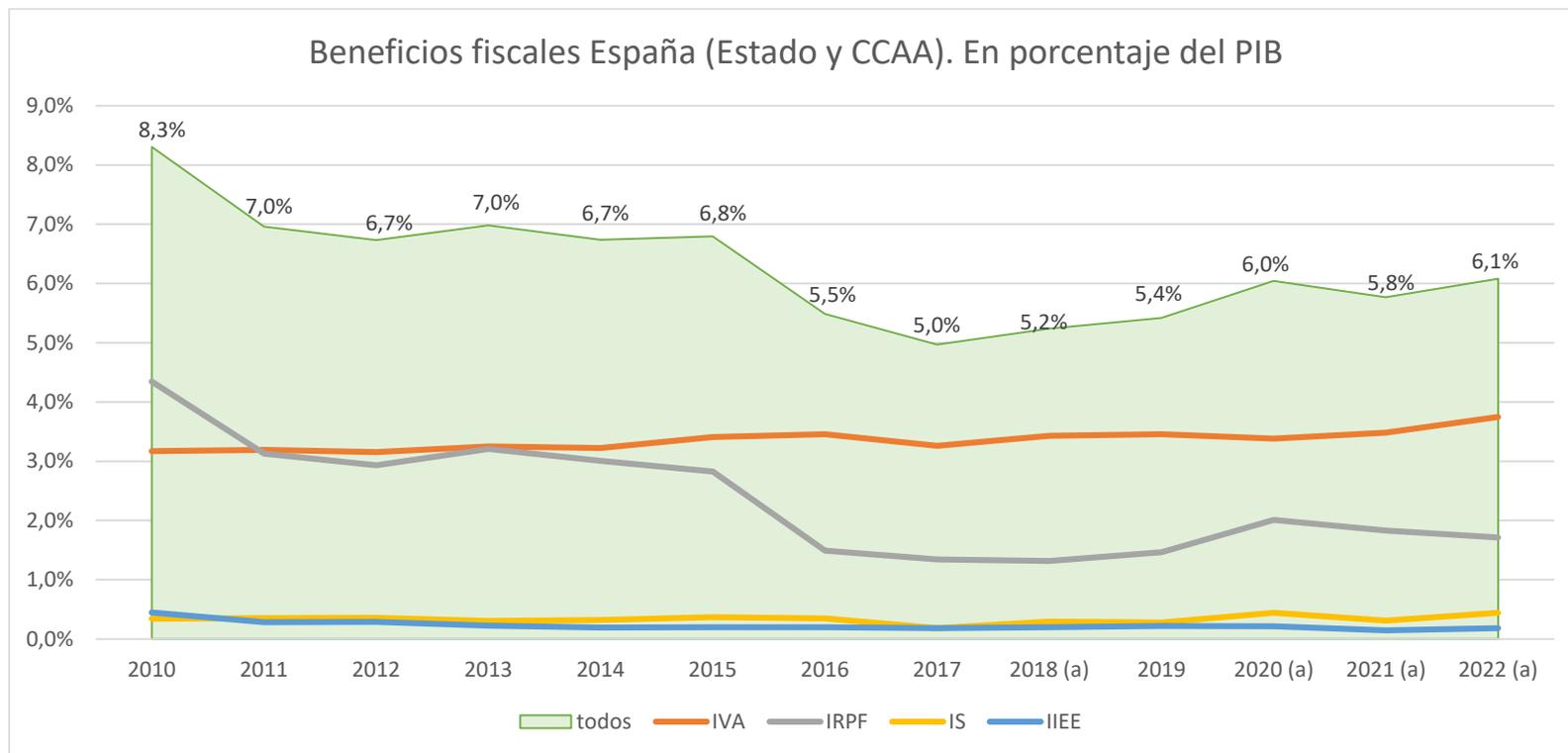
Los beneficios fiscales son instrumentos de política fiscal que permiten **minorar la carga tributaria** que recae sobre los contribuyentes mediante la introducción de exenciones, reducciones o ajustes en la base imponible, tipos reducidos de gravamen, bonificaciones, deducciones en la cuota o devoluciones, con objeto de crear incentivos que permitan alcanzar determinados **objetivos de política económica y social**.

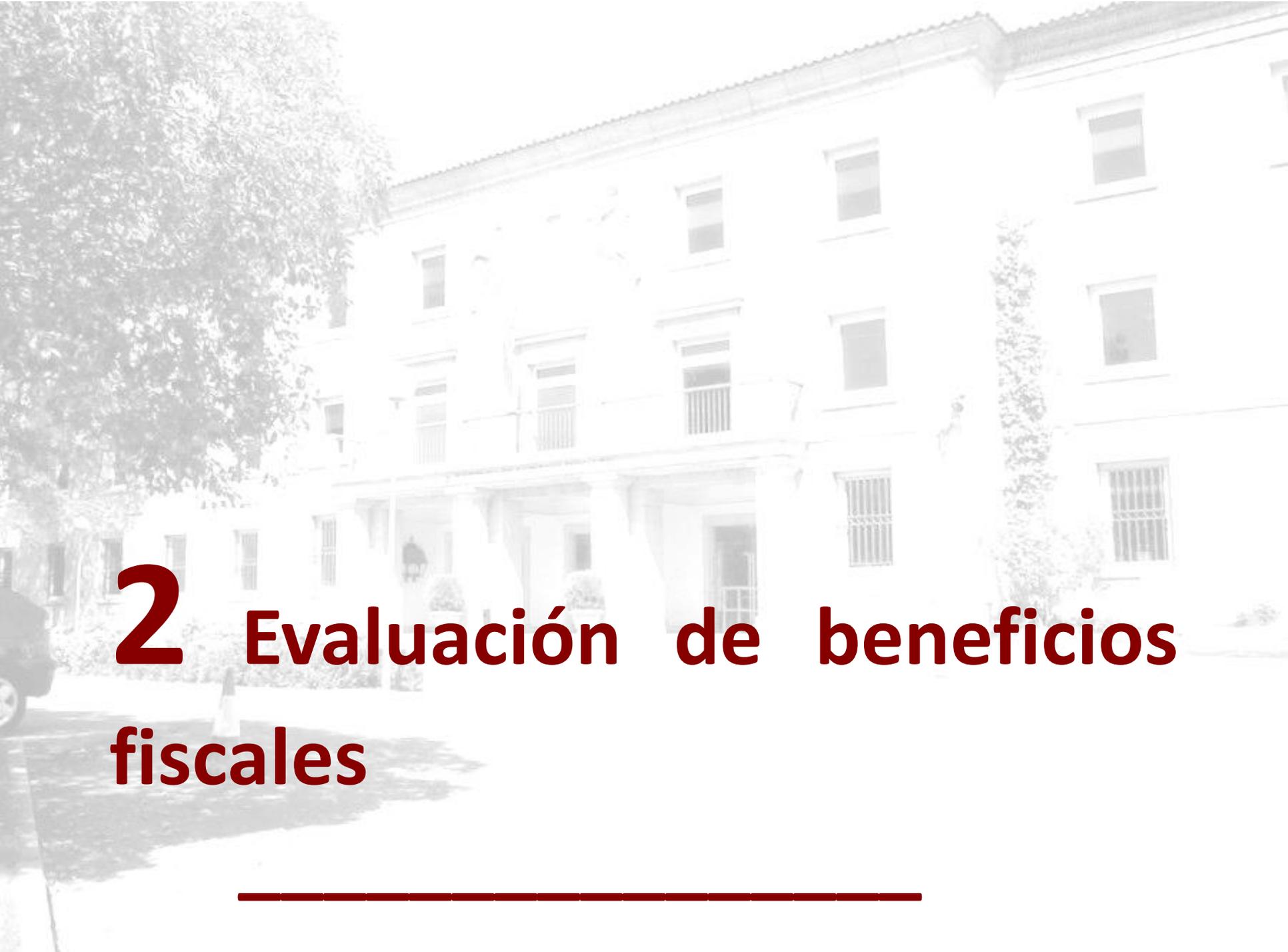
Cuantificación

Total Beneficios Fiscales España (Estado y CCAA). Millones de euros



Cuantificación





2 Evaluación de beneficios fiscales

La necesidad de evaluación

- Cuantificación de los BF en el PBF (mandato constitucional)
- Necesidad de evaluación
 - ¿Cumplen su objetivo?
 - ¿Generan alguna ineficiencia adicional?
 - ¿Constituyen la mejor vía?

Beneficios fiscales	Gasto directo
Introducen complejidad en el sistema	Complejidad en la gestión
Dificultades interpretativas, litigiosidad y recursos públicos	Dificultades por falta de automatismo
Falta de transparencia	Transparencia
Menor control	Mayor control

La evaluación de la AIReF

- Origen: **Spending Review** de la AIReF 2019/20
- Evaluación de 13 BF. Coste recaudatorio 35.000 millones de euros (60% del total)
- La finalidad de este informe es evaluar si cada beneficio fiscal cumple con el **objetivo** para el que fue creado y si genera alguna **distorsión** que haga que sea recomendable su reformulación.
- **No** se discuten los **objetivos de política económica** de los BF
- Colaboración con AEAT, INE, IEF.
- [Estudio Beneficios Fiscales Spending Review.pdf \(airef.es\)](#)

La evaluación de la AIReF

IRPF (8.391 M€) 61% total	IVA e IIEE (25.183M€) 58% total	IS (674M€) 20% total
Reducción tributación conjunta	Tipos reducidos 4 y 10%	Tipos reducidos: SICAV y SOCIMIS
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	Exenciones sanidad y educación	Deducción de donativos
Reducción por rendimientos del trabajo	Exención de servicios financieros	Deducción por inversión en I+D+i
Reducción por arrendamiento de viviendas	Tipos reducidos de hidrocarburos	
Deducción por donativos		
Deducciones sociales (maternidad, discapacidad, familia numerosa)		

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

- Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (reforma 2 componente 28)
- **REFORMA 2. Análisis de beneficios fiscales**
- **Objetivo:** evaluar la eficacia y eficiencia de los beneficios fiscales, para modificar o eliminar aquellos que no cumplan su objetivo, que distorsionen la progresividad o la redistribución del sistema tributario o generen otros efectos desfavorables sobre el trabajo, el consumo o el ahorro, alcanzando un sistema tributario más justo, eficiente, simple y con mayores niveles de seguridad jurídica.
- **Medidas:** esta reforma se realizará a lo largo del período 2021-2023.
- Grupo de Trabajo: AEAT, DGT e IEF
- [REVISIÓN DE BENEFICIOS FISCALES 2021 \(hacienda.gob.es\)](https://www.hacienda.gob.es)
- <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Informe-revision-beneficios-fiscales-2022.pdf>

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Importancia relativa de los Beneficios Fiscales analizados - AGE	Importe Millones €			% PBF			% PIB	
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022
BENEFICIOS FISCALES A PUBLICAR EN 2023 (10)	3.902	4.216	4.223	10,2%	9,4%	9,3%	0,32%	0,32%
Impuesto sobre Sociedades (IS):								
Reducción - reserva de capitalización (artículo 25).	423,5	566,4	609,1					
Reducción - reserva de nivelación (artículo 105).	48,0	52,6	59,0					
Deducción por producciones cinematográficas, [...] (art. 36).	65,8	78,9	89,0					
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):								
Exención de las indemnizaciones por despido (artículo 7.e)	491,6	611,9	532,0					
Exención de las prestaciones de invalidez (art. 7.f)	1.173	1.177	1.172					
Exención prestaciones familiares: maternidad, [...] (art. 7.h)	483,6	532,6	566,6					
Exención- desempleo modalidad de pago único (artículo 7.n)	25,6	32,3	31,6					
Anualidades por alimentos a favor hijos (artículos 64 y 75).	143,2	143,3	148,8					
Reducción tributación conjunta, monoparental (artículo 84). (*)	1.044	1.014	1.006					
Exención ganancias patrim. mayores de 65 años (art. 33.4.b).	3,4	7,2	7,8					
BENEFICIOS FISCALES PUBLICADOS EN 2022 (5)	784	924	938	2,1%	2,1%	2,1%	0,06%	0,07%
Exención parcial del gravamen sobre Loterías (IRPF)	390,9	446,2	475,6					
Exención rendimientos del trabajo en el extranjero (IRPF)	60,3	65,2	71,5					
Régimen especial entidades sin fines lucrativos (IS)	270,1	345,1	336,7					
Reducción de rentas de activos intangibles (IS)	60,4	64,6	51,4					
Tipo reducido para el carbón de uso profesional (IIIE)	1,8	2,6	2,4					
BENEFICIOS FISCALES PUBLICADOS POR AIREF EN 2020 (*)	24.869	28.361	28.622	65,1%	63,4%	63,2%	2,06%	2,13%
TOTAL	29.554	33.501	33.782	77,3%	74,9%	74,6%	2,45%	2,78%

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública *Metodología*



La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

1. DESCRIPCIÓN

1.1. Regulación vigente, definición y objetivos

- La Ley del IRPF establece la **exención de las prestaciones por desempleo** cuando se perciban en la **modalidad de pago único**, siempre que se acredite que se va a realizar una actividad como socio trabajador de una cooperativa de trabajo asociado o una sociedad laboral o como autónomo.
- Esta exención está condicionada al **mantenimiento durante el plazo de cinco años** de la participación en la cooperativa o sociedad, o de la actividad en el caso del trabajador autónomo.
- El **objetivo** de este beneficio fiscal es **propiciar la iniciativa de autoempleo** de los trabajadores desempleados.

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

1. DESCRIPCIÓN

1.2. Evolución normativa

Cuadro 7.1
Principales cambios normativos

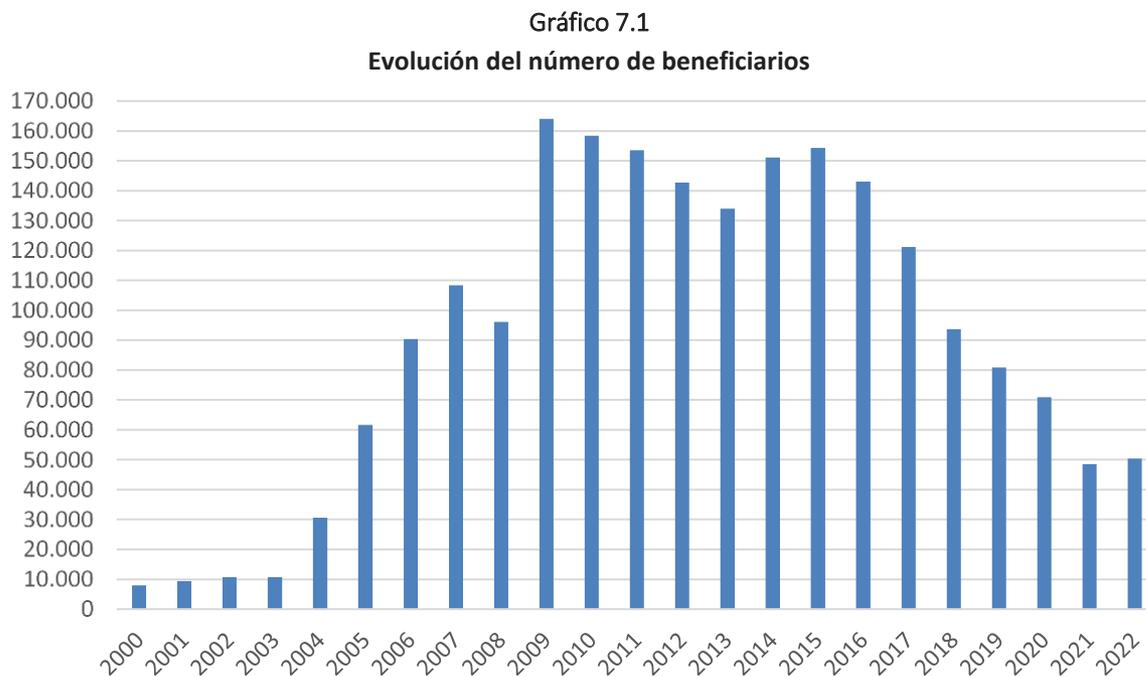
Año	Modificación
Origen 1997	Límite 3.005,06 € (500.000 pts.).
1999	Límite 6.010,12 € (1.000.000 pts.).
2001	Límite 12.020,24 €.
2003	Se excepcionan de la aplicación del límite las prestaciones por desempleo percibidas por trabajadores con discapacidad que se conviertan en trabajadores autónomos.
2010	Límite 15.500 €.
2013	Se suprime el límite.

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

1. DESCRIPCIÓN

1.3. Cuantificación

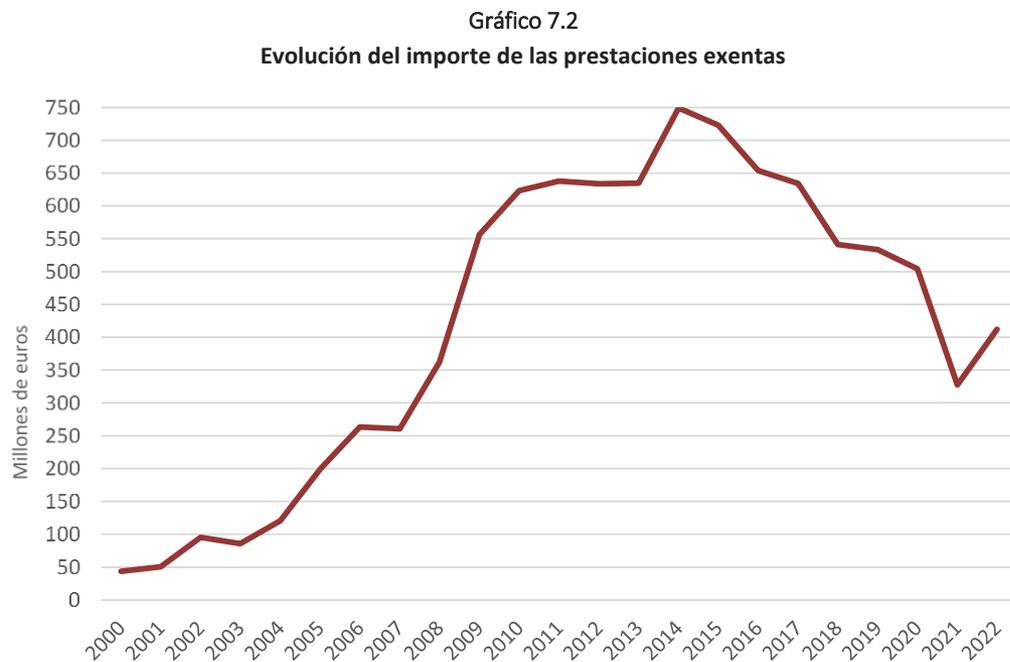


La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

1. DESCRIPCIÓN

1.3. Cuantificación



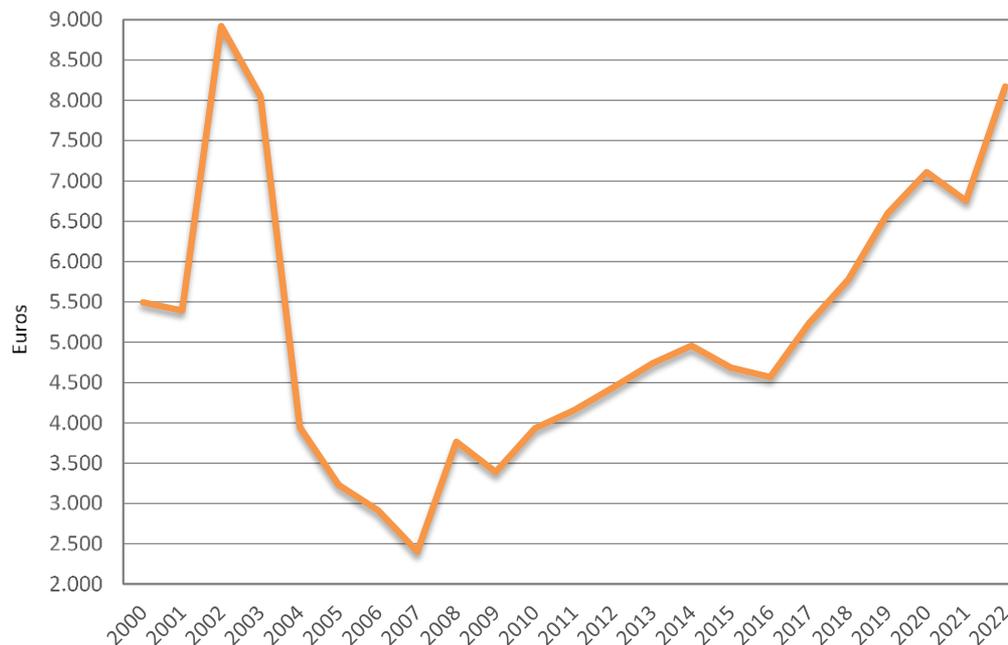
La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

1. DESCRIPCIÓN

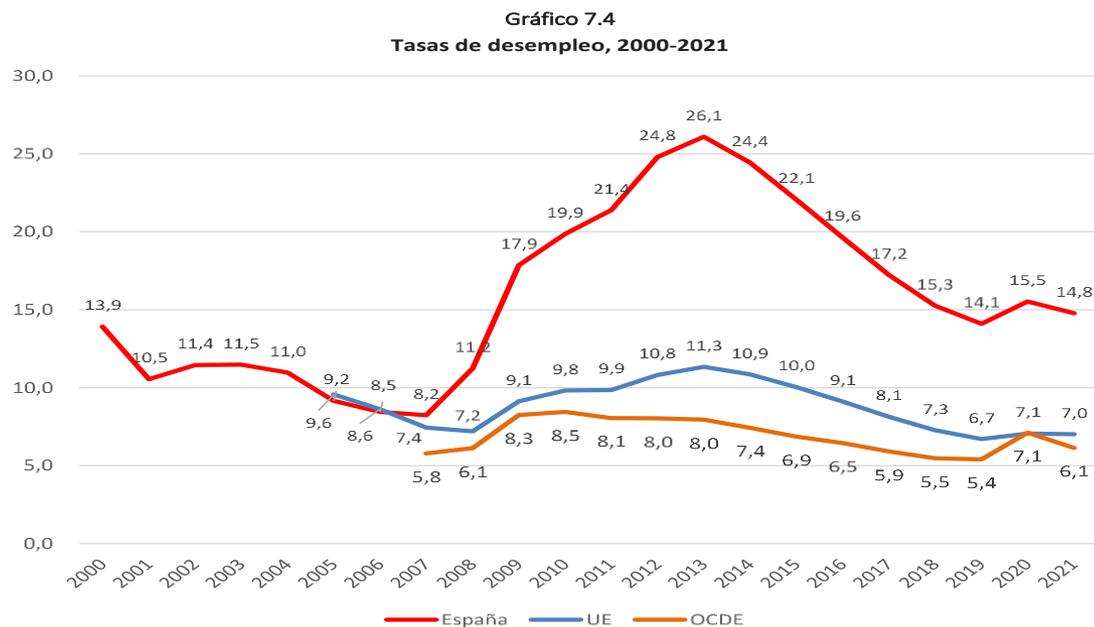
1.3. Cuantificación

Gráfico 7.3
Evolución de la prestación exenta media por beneficiario



La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública *Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único*

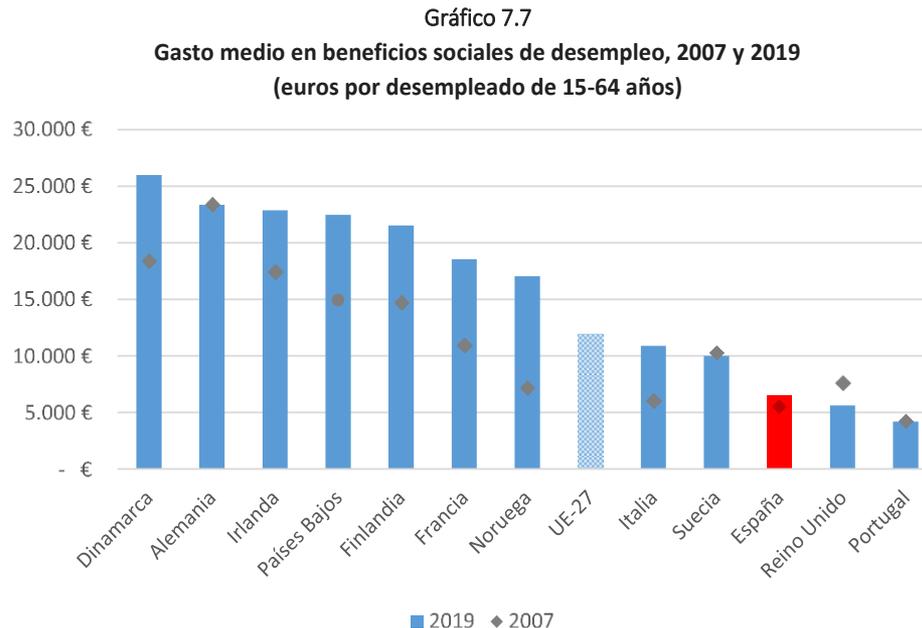
2. MARCO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO ECONÓMICO



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (*Labour Force Statistics*).

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública *Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único*

2. MARCO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO ECONÓMICO

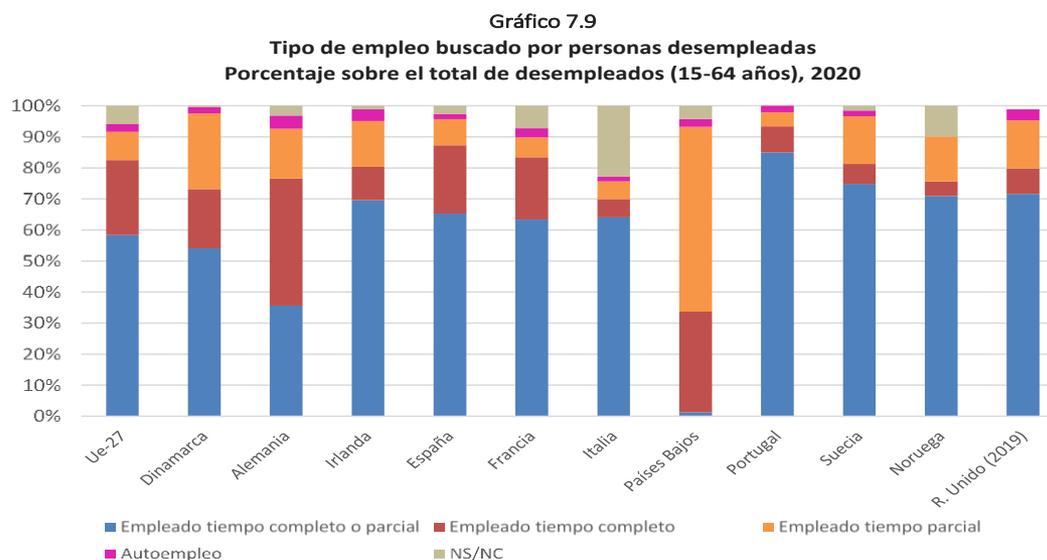


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Eurostat (LFSA_UGATES y SPR_EXP_SUM).

Notas: los datos de Reino Unido son de 2018. Los datos de Australia, Canadá, y EEUU no están disponibles. La media de la UE-27 del año 2007 no está disponible.

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública *Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único*

2. MARCO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO ECONÓMICO



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa de Eurostat (LFSA_UGATES).

Nota: los datos para Australia, Canadá y Estados Unidos no están disponibles. Los datos del Reino Unido son de 2019

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

3. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

De los países incluidos en la comparativa:

- En Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Países Bajos las prestaciones por desempleo se consideran **rentas sujetas y no exentas** en el IRPF, sin que exista una modalidad de capitalización y pago único con un tratamiento fiscal diferenciado.
- En Alemania, Irlanda y Reino Unido las prestaciones por desempleo se consideran rentas **exentas**.
- En Francia, Italia y Países Bajos las prestaciones por desempleo son rentas **sujetas y no exentas con especialidades**.

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

4. BASES DE DATOS Y ANÁLISIS DESCRIPTIVO

4.1. Bases de datos

Se dispone de información sobre los **declarantes de IRPF que recibieron la prestación por desempleo durante el año 2014** y declararon ingresos por actividades económicas en el periodo 2013-2020.

Para estos **154.000 declarantes** se dispone de las siguientes variables:

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

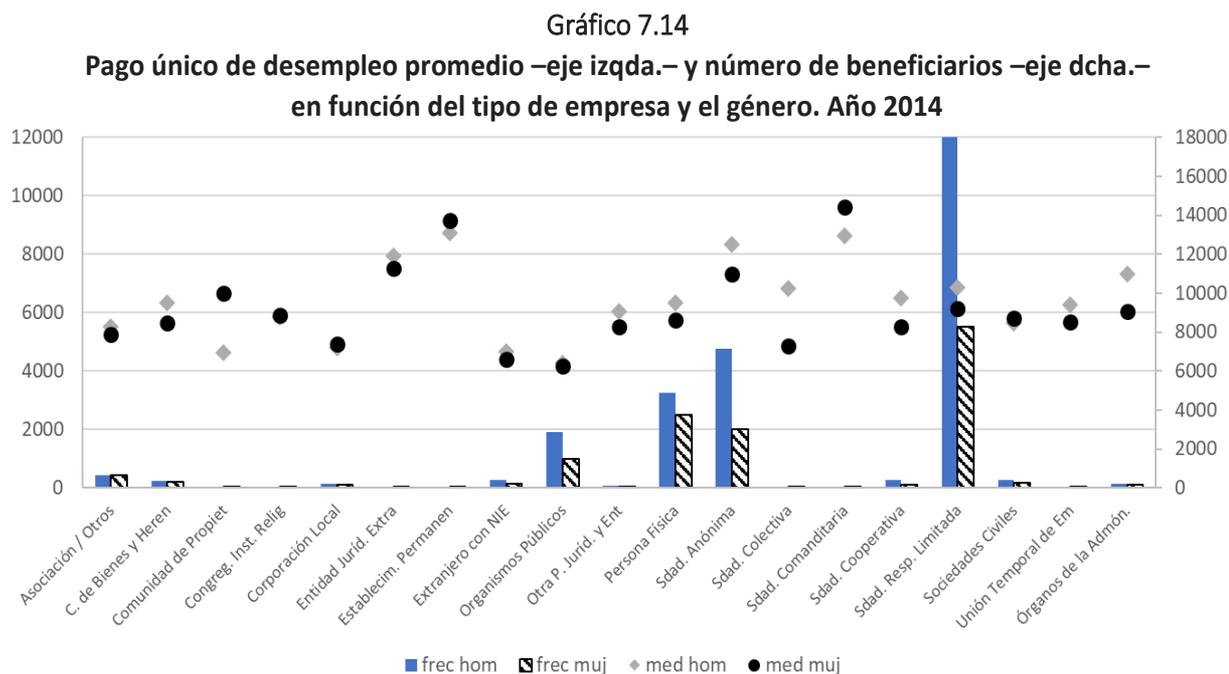
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

- Identificador anonimizado del perceptor.
- Identificador anonimizado del retenedor.
- Año del ejercicio fiscal.
- Clave de la fuente de renta.
- Subclave de la fuente de renta.
- Sexo.
- Año de nacimiento.
- Provincia del declarante.
- Rendimientos dinerarios íntegros.
- Código del epígrafe del IAE de la empresa.
- Código de la provincia de residencia de la empresa.
- Tipo de NIF del retenedor.
- Rendimientos íntegros del capital mobiliario.
- Rendimientos dinerarios íntegros del trabajo y rendimientos netos reducidos.
- Base liquidable total sometida a gravamen.
- Rendimientos íntegros de las actividades económicas y rendimientos netos reducidos totales.
- Rendimientos de las actividades económicas en estimación directa y rendimientos netos reducidos.
- Rendimientos íntegros del capital inmobiliario y rendimientos netos reducidos.
- Base liquidable general sometida a gravamen.
- Base imponible general.
- Suma de los rendimientos netos reducidos del capital inmobiliario.
- Base imponible del ahorro.
- Cuota resultante de la autoliquidación.
- Tipo de tributación (individual o conjunta).
- Tipo de titular (declarante o cónyuge).

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

4. BASES DE DATOS Y ANÁLISIS DESCRIPTIVO

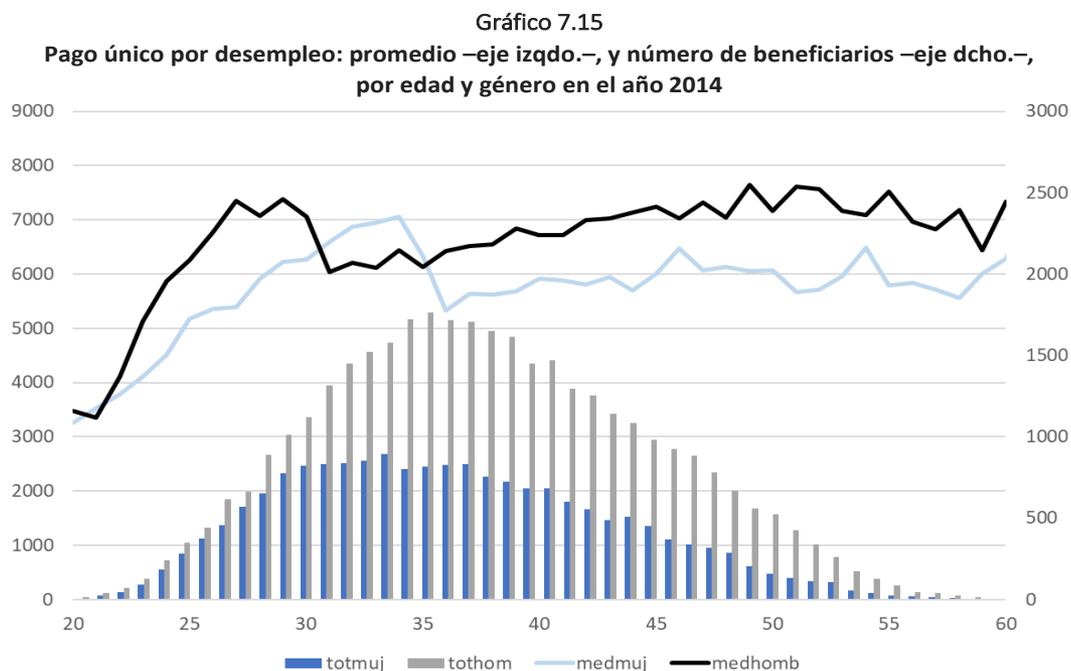
4.2. Análisis descriptivo



La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

4. BASES DE DATOS Y ANÁLISIS DESCRIPTIVO

4.2. Análisis descriptivo



La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

5. EVALUACIÓN

Se analiza el **éxito empresarial** de los declarantes que recibieron la prestación por desempleo en la modalidad de pago único en 2014. Se plantean dos evaluaciones de impacto:

(1) Se analiza el éxito empresarial de los individuos que recibieron la prestación por desempleo en la modalidad de pago único, **en comparación con los individuos que la recibieron en la modalidad mensual.**

(2) Se estima **la función de respuesta al importe de la prestación** de los individuos que reciben la prestación de desempleo en la modalidad de pago único.

La evaluación del Ministerio de Hacienda y Función Pública

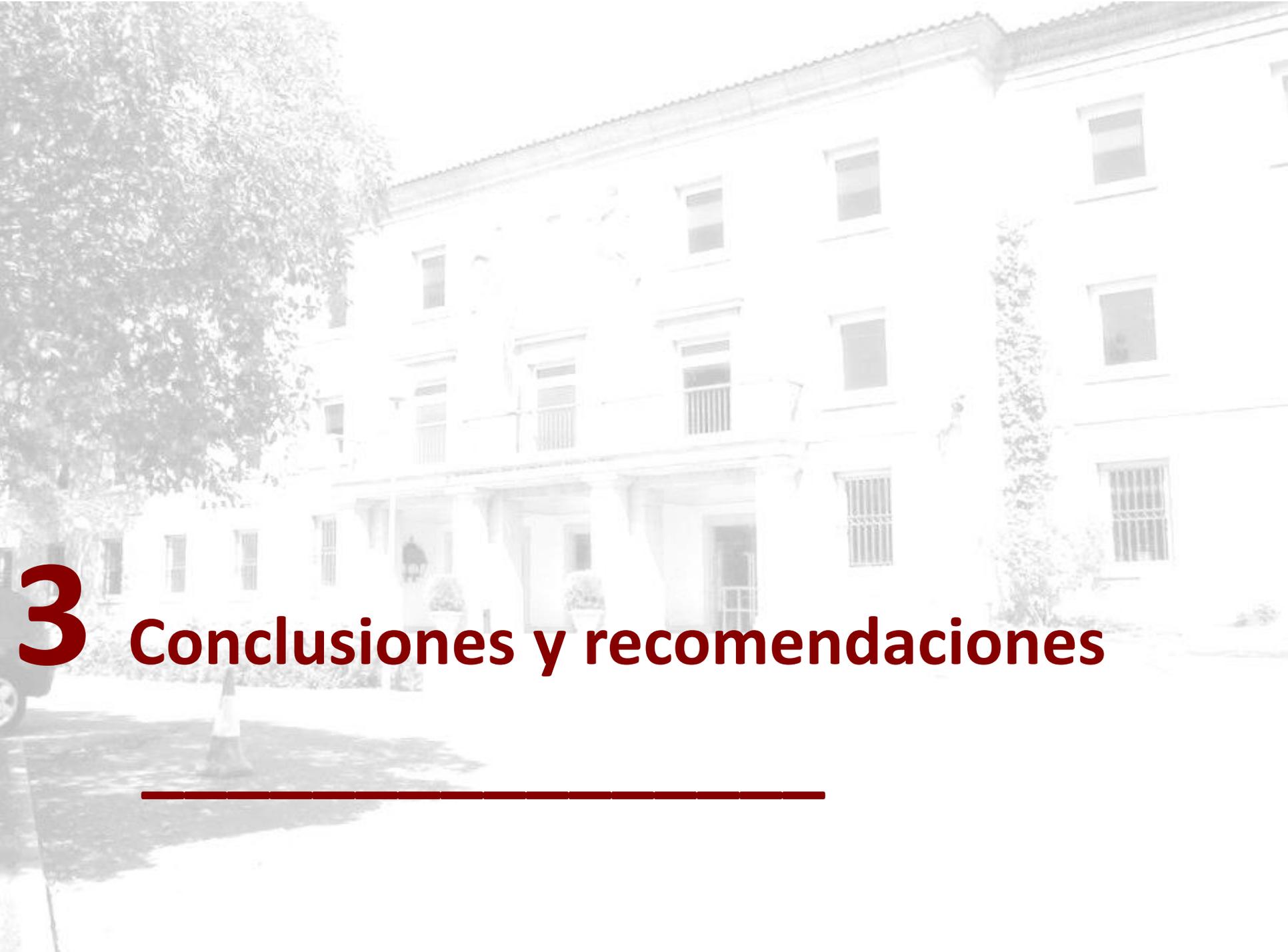
Exención en el IRPF de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único

5. EVALUACIÓN

La evaluación de impacto concluye que la utilización de la prestación por desempleo en la modalidad de pago único tiene **impacto positivo en el desarrollo de actividades económicas**.

El análisis muestra que **la probabilidad de supervivencia** de las actividades creadas por los declarantes que recibieron la prestación en la modalidad de pago único **fue superior**, tanto a corto como a medio y largo plazo, en comparación con la supervivencia de las actividades desarrolladas por quienes recibieron una prestación en la modalidad mensual.

Por otro lado, **cuanto mayor fue la cuantía de la prestación más elevada fue la probabilidad de supervivencia**, al menos a los 2, 4 o 6 años siguientes a su cobro.



3 Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Los beneficios fiscales tienen un coste de oportunidad en términos recaudatorios por lo que es clave garantizar su eficacia para que cumplan el objetivo para el que fueron creados.
- Necesidad de evaluación, también ex ante.
- Necesidad de abordar sus conclusiones en el marco integral de la política pública afectada.
- Necesidad de medios materiales y humanos.
- Cultura de evaluación.



Muchas gracias