

LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA



COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL
LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA

Madrid, 2022

Origen y justificación del LB:



- **Origen: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 28. Hito: Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria**
- **Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda: creación del Comité de Personas Expertas.**
- **Motivación de la reforma fiscal solicitada:**
 - *“El sistema tributario español requiere una reforma que, adecuándolo a la realidad económica del siglo XXI, permita hacerlo más equitativo, progresivo y justo”*
 - *“Se trata de sentar las bases para una reforma tributaria estructural a medio y largo plazo que modernice y aumente la eficiencia del sistema tributario de nuestro país”*

Objetivos del LB:



- 1. Que el Comité (CPE) “..analice en profundidad el sistema en su conjunto y facilite su modernización y adaptación al contexto actual, consiguiendo que las diferentes figuras se engarcen en dicho sistema con la debida coherencia.” Doble objetivo: diagnóstico del sistema y propuestas en áreas específicas.**
- 2. Análisis y propuestas en áreas específicas: La imposición medioambiental, Imposición societaria, Tributación de la economía digitalizada, Fiscalidad de las actividades económicas emergentes y Armonización de la tributación patrimonial.**
- 3. Informe que “sirva de fundamento de una reforma del sistema tributario para garantizar su sostenibilidad (medioambiental y financiera), reducir el déficit estructural y financiar el Estado de bienestar”. Sistema Tributario del siglo XXI**

El proceso de elaboración:

- **Antecedentes**
- **Formación y composición del Comité.**
 - **Identificación de problemas, nuevos retos y énfasis en el diagnóstico**
 - **Integración de la aproximación económica con la jurídica**
 - **Discusión de alternativas basadas en la literatura y un método coherente**
- **Invitación al debate social sobre el sistema tributario. Consulta pública con dos vertientes: general y otra dirigida a las CCAA.**
- **Publicación de aportaciones en la página web del Comité.**
- **Ponencias en áreas temáticas, presentaciones y borradores de capítulos, enmiendas por escrito y amplios debates en sesiones plenarios.**
- **Resultado consensuado. Mejora respecto a profusión de votos particulares.**
- **Informe Técnico, con análisis de alternativas con explicaciones de ventajas e inconvenientes.**



Rasgos básicos de contenido y la metodología:



- **Dos aproximaciones distintas:**
 1. **Diagnóstico del Sistema Tributario**
 2. **Análisis detallado de 5 áreas de imposición**

- **Coherencia interna del Libro Blanco**
 - **Fundamentos y Objetivos de la Reforma Tributaria**
 - **Integración del análisis económico y del derecho financiero y tributario**
 - **Esfuerzo por examinar los efectos de las medidas propuestas**
 - **Simulaciones, cuantificaciones, propuestas de evaluación independiente**

- **Objetivo derivado: Diagnóstico que sirva de punto de partida para el debate público**
 - **Análisis a disposición del legislador que haría la reforma**
 - **Propuestas técnicas. Las decisiones sobre los cambios pertenecen al ámbito político**

Un sistema fiscal para el siglo XXI

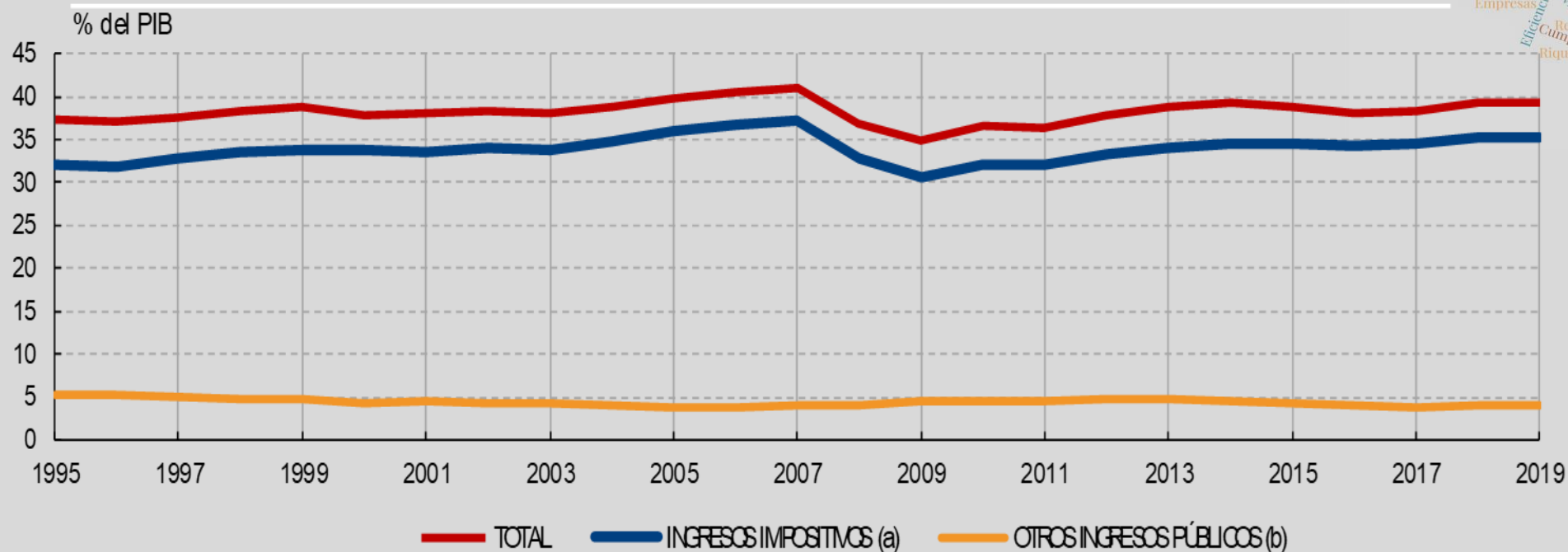


Diagnóstico

- **Retos:** Intensas demandas y necesidades de financiación de servicios públicos, déficit estructural, crecimiento de la desigualdad (personal, intergeneracional y de género), globalización, cambio tecnológico, medioambiente y envejecimiento.
- Estrecha vinculación con el gasto; consolidación/suficiencia, equidad, eficiencia (art. 31 Constitución Española), financiación de los servicios.
- **Diseño de la reforma:**
 - Consolidar la recuperación económica (Covid 19, invasión de Ucrania) antes de poner en marcha las reformas. Aplicación gradual y razonada programación.
 - Atención al vector territorial: Integración en el marco internacional. La importancia de la descentralización del Estado
- **Cifras:** Los ingresos públicos se han mantenido estables y por debajo de las medias europeas. Algunos datos. Necesidad de mayor capacidad de recaudación. Las bases de la recaudación: IRPF, IVA, cumplimiento y fraude



Evolución de los ingresos públicos en España (1995-2019)



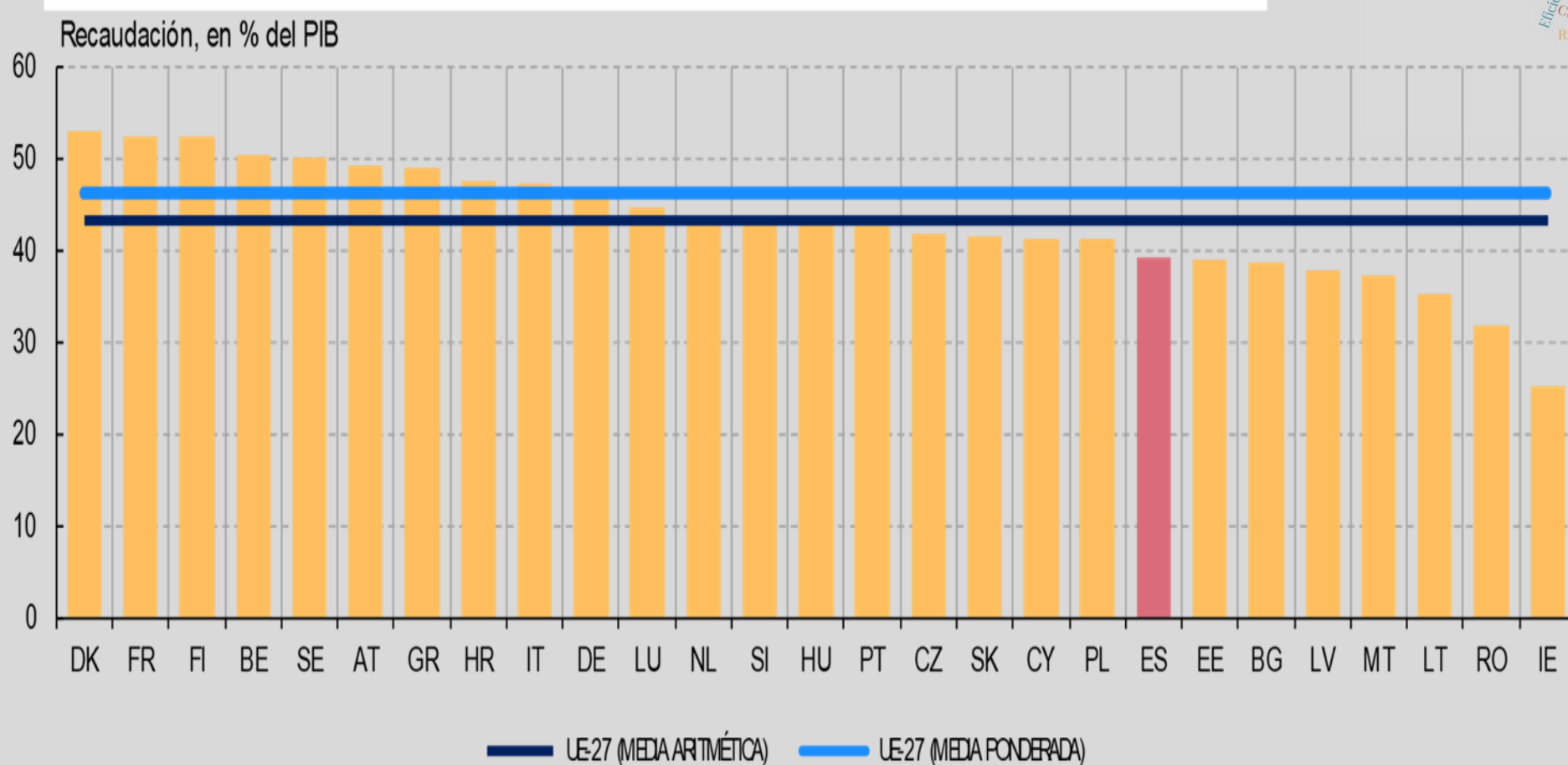
FUENTE: INE y Eurostat (2021).

a. Los ingresos impositivos incluyen la recaudación derivada los impuestos sobre la producción e importaciones, los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, los impuestos sobre el capital, así como las contribuciones sociales efectivas obligatorias.

b. Los otros ingresos públicos provienen de las ventas y producción de mercado de las AAPP, principalmente en forma de tasas y precios públicos, los ingresos corrientes procedentes de subsidios y transferencias, las rentas de la propiedad en manos de las AAPP (dividendos e intereses) y los ingresos del capital en forma de ayudas a la inversión y transferencias de capital.

Digitalización
Fraude
Ecología
Innovación
Medioambiente
Emprendedores
Oportunidades
Protección
Empresas
Eficiencia
Riqueza
Administración
Bienestar
Desigualdad
Simplificación
Fiscal
Globalización
Competitividad
Rentas
Servicios Públicos
Cumplimiento
Sostenibilidad
Emergentes
Equidad

Ingresos de las AA.PP. en la UE (2019)



FUENTE: Eurostat (2021).

Recomendaciones (I)



- **Ampliar los bases tributarias, espacios para la financiación de las demandas sociales.**
 - **Gastos tributarios ineficientes e inequitativos.**
 - **Reducir el desfase con la UE en la recaudación de los grandes tributos, como ocurre especialmente en el IVA.**
 - **Fraude fiscal y administración tributaria.**
- **Combate a la desigualdad y la excesiva concentración de riqueza. Instrumento central de redistribución y progresividad: IRPF**
 - **Deducción reembolsable trabajadores con bajos salarios (EITC)**
 - **Deducción reembolsable por hijos/pobreza infantil. Atención a demanda social.**
 - **Ajustes de las tarifas del IRPF.**
- **Propuestas para asegurar la eficiencia y neutralidad (IRPF e IVA)**
 - **Generalización estimación directa.**
 - **Neutralidad en el gravamen rentas del capital.**

Recomendaciones (II) IVA

Eficiencia y potencial recaudatorio: base amplia con un único tipo de gravamen

- **Economías UE-27: aplican tipos reducidos a una serie de productos**
- **España: economía en la que un mayor % base potencial tributa a un tipo reducido. 33 categorías de productos sujetos a un tipo reducido**
- **Tipo implícito del IVA: posición 25 en la UE-27 (*Policy Gap* por tipos reducidos)**
- **Recaudación respecto al PIB de España: posición 23 en la UE-27**
- **Mayor recaudación: Dinamarca (25%), Suecia, Finlandia, Croacia, Hungría**

Beneficios fiscales y tipos reducidos en el IVA

- **Principal beneficio fiscal del sistema tributario: >2pp PIB y >50% beneficios**
- **>€27mm anuales (70% tipo reducido 10% y 30% tipo superreducido 4%)**

Diferencias respecto a los tipos aplicados en las economías europeas (AIReF))

- **Mayores diferencias: alimentación, ocio, cultura o restauración**
- **Diferenciales de menor cuantía: hostelería y transporte.**

Recomendación de revisar y reducir los tipos (Convergencia hacia un impuesto moderno) y aplicar compensaciones y medidas de protección de la competitividad.



Recomendaciones (III) IRPF

Principal figura impositiva del sistema tributario:

- **Potencial recaudatorio y distributivo a decidir por el legislador**
 - **Instrumento clave para determinar la capacidad redistributiva y la progresividad del sistema, además de facilitar la estabilización y otros objetivos de política económica,**
- **Recomendaciones:**
- **Ensanchar la base: Supresión de exenciones, reducciones, deducciones o regímenes especiales no justificados, tras una evaluación rigurosa.**
 - **Mantenimiento del impuesto dual (base general y del ahorro)**
 - **Inclusión del capital inmobiliario en base del ahorro (+ neutralidad)**
- **Mejor integración de las políticas impositivas con las prestaciones públicas**
- **Posible articulación de medidas compensatorias de IVA o fiscalidad MA**
 - **Deducción reembolsable para mínimo descendientes menores de 18 años**
 - **Deducción reembolsable en cuota: esquema Earned Income Tax Credit**
- **Eliminación gradual de la estimación objetiva (sistema de módulos); Reforma y simplificación de la obligación de declarar e Integración de prestaciones y comunicación de situación tributaria**





Recomendaciones (IV): Cumplimiento y fraude

- **El fraude y la elusión fiscal deben ser medidos adecuadamente y combatidos de forma adecuada.**
- **Creación de una unidad permanente de análisis del cumplimiento tributario en línea con la propuesta de la Ley 11/2021.**
- **Reforzar los recursos humanos y materiales de la Administración Tributaria, no solo para tareas de inspección y control, sino también, de ayuda a la clarificación de las normas tributarias.**
- **Mejorar las estrategias de información, comunicación y educación tributaria y, en general, de la relación de la administración tributaria con los contribuyentes, especialmente con los que cumplen con sus obligaciones..**
- **Limitar la litigiosidad tributaria; fomento de las actas “con acuerdo”; acortar los plazos de resolución de controversias.**
- **Reforzamiento de la estrategia y actuación coordinada de la AEAT con las Agencias autonómicas.**

Un sistema fiscal para el siglo XXI



118

propuestas

Medioambiente (I)

- **Un reto para la humanidad y un compromiso de España.**
 - **Emergencia climática y transición a una economía descarbonizada**
 - **La fiscalidad medioambiental, instrumento para facilitar una toma de decisiones más eficiente (internalización efectos externos) y estimular el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias.**
- **Compromisos de España en materia climática y transición energética:**
 - **Aplicación del principio “quien contamina paga”. Retrasos respecto a los objetivos 2030 y del paquete “Fitfor55”**
 - **Menor peso recaudatorio en % PIB: posición 24 en el conjunto UE-27. Regulación compleja.**
- **Principios de la reforma**
 - **Gradualismo dentro de la urgente transición requerida**
 - **Compensación a hogares de menor renta (análisis de efectos distributivos)**
 - **Consideración de efectos en la competitividad empresarial**
- **Otras políticas: ajustes en frontera, imposición societaria**



Medioambiente (II)



- **Propuestas para una electrificación sostenible**
 - **Supresión del impuesto sobre el valor de la producción eléctrica; Convertir IEEB electricidad en componente fijo y aplicar el mínimo de la Directiva.**
 - **No se comparte el mantenimiento de un IVA reducido para la electricidad.**
- **Propuestas para movilidad compatible con los objetivos de la transición ecológica**
 - **Incremento de la fiscalidad de los hidrocarburos**
 - **Ajustes de los impuestos sobre vehículos.**
 - * **Tributo municipal para la congestión de determinadas ciudades e instrumentos de pago por el uso de determinadas infraestructuras viarias.**
- **Propuestas relativas a la economía circular**
 - **Tratamiento de la generación de residuos**
 - **Extracción de áridos, fertilizantes nitrogenados o emisiones de grandes instalaciones**
- **Propuestas vinculadas a los costes medioambientales asociados al uso del agua**
 - **Reforma de tributos vinculados cobertura costes de infraestructuras hidráulicas**
 - **Creación de un tributo para la extracción de recursos hídricos. Coordinación CCAA**

Sociedades (I)

- **Justificación: gravamen complementario a la imposición sobre la renta personal y evitar que la imposición societaria se convierta en un refugio para eludir impuestos**
- **Recaudación relativa vs economías UE-27 (%PIB, % ingresos y tipos efectivos); atomización; el stock de pérdidas de la crisis anterior lastra la recaudación (presente y futura); tipos efectivos de grandes grupos distorsionados por actividad en exterior..**
- **Revisión de la dimensión internacional de la imposición societaria. Acuerdos-tratados internacionales y Directivas de obligado cumplimiento. (Análisis y potencial impacto recaudatorio del acuerdo OCDE-G20).**
- **Principios y áreas prioritarias de reforma: Eficiencia y equidad horizontal; Estímulo a la inversión empresarial y la recuperación económica; crecimiento empresarial (umbrales) y productividad (innovación, intangibles); Neutralidad, seguridad jurídica, simplificación; ampliación de bases (impacto de otras medidas de política económica)**



Sociedades (II)

- **Propuestas sobre los sujetos pasivos: Sede de dirección efectiva, integración del establecimiento permanente en el impuesto, contrarrestar la utilización de sociedades con finalidad de elusión o abuso y la mejora del régimen de las sociedades patrimoniales.**
- **Propuestas sobre la base impositiva: Gravamen que aproxime la capacidad de pago y se reduzcan las distorsiones; sistema de ajustes contables, exención rentas del exterior; reglas de amortización fiscal; sesgo al endeudamiento (ACE incremental); compensación de BINs; gastos no deducibles (norma anti-abuso).**
- **Tipo de gravamen: Consideraciones sobre tipo de gravamen y tipo efectivo sobre RC; mantenimiento del tipo general.**
- **Evaluación de beneficios fiscales: Patent box, SOCIMI, SICAV, donativos; Incentivos a la I+D+i (reforma para mejorar su efectividad para estimular el esfuerzo innovador)**
- **Otros: Reforma del sistema de pagos fraccionados; eliminación del IAE**



Patrimonio (I)

- **Concentración de la riqueza y existencia de distintas figuras que gravan la tenencia y la transmisión de la misma: ITP-AJD, IBI, IIVTNU, IPN, ISD, imputación rentas inmobiliarias en el IRPF.. Relevancia especial del gravamen sobre los activos inmobiliarios. España, entre las economías de la UE-27 con mayor gravamen**
- **Análisis centrado en la tributación sobre la riqueza personal (IP e ISD) y revisión de las justificaciones desde el ámbito económico. Instrumento adicional de progresividad en un contexto de aumento de la desigualdad. Indicador de capacidad económica (CE)**
 - **IPN: equidad, complemento del IRPF, gravamen de rentas difíciles de identificar, uso más eficiente del capital, instrumento de control tributario**
 - **ISD: igualdad de oportunidades, movilidad social.**
- **Limitaciones y argumentos contrarios**
 - **Deslocalización de bases, gravamen adicional al capital, distorsión de decisiones de inversión, fraude, problemas de valoración, costes administrativos-**



Patrimonio (II)

- **Propuestas relativas al Impuesto sobre el Patrimonio: Aumento del mínimo; reducción de los tipos de la tarifa progresiva; mantenimiento del límite conjunto con IRPF (con posibilidad ajustes en %); mejoras en los criterios de valoración de activos y deudas; medidas para evitar deslocalización internacional, uso de sociedades, criptoactivos,...**
- **Propuestas relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: reducción del número de tramos y del tipo de gravamen; ampliaciones de la base gravable (reducciones seguras y parentesco); aumentos de mínimo exento y supresión de coeficientes multiplicadores.**
- **Propuestas relativas al encargo de concreción de la armonización entre CCAA**
 - **La imposición a la riqueza no es un instrumento adecuado a nivel subcentral**
 - **Diagnóstico: grandes diferencias de tributación efectiva entre CCAA**
 - **Problemas para la equidad horizontal y la equidad vertical del sistema**
 - **Menú de alternativas de ordenación de competencias a escoger por el legislador**
 - **Equilibrio entre autonomía, eficiencia y equidad**



Economía digitalizada y actividades emergentes (I)

- **Diagnóstico:** Incremento acelerado de la relevancia de la actividad digital. **Comercio electrónico con significativo déficit comercial; plataformas digitales, juegos de azar; nuevos modelos de negocio digital y tecnologías disruptivas (uso de datos, nube)**
- **Retos tributarios de la digitalización:** Desarrollo de actividades sin presencia física en una jurisdicción; problemas de conexión para tributación basada en criterio residencia; crecimiento del comercio transfronterizo y actividades/servicios en la nube; problemas con el registro y la valoración de determinados activos; criptoactivos, tokens, activos intangibles.
- **Efectos:** La digitalización facilita la movilidad de las bases a escala internacional y erosiona los ingresos y afecta a la distribución de la carga. Es imprescindible asegurar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades de la digitalización.
- **Propuestas:** Simplificar el cumplimiento de las obligaciones administrativas y tributarias; coordinación internacional (Iniciativas del Pilar 1 OCDE-20, y Plan de acción en materia de IVA). **Objetivo:** Nivelar la tributación de actividades digitales respecto a las actividades tradicionales, tengan o no residencia en España



Economía digitalizada y actividades emergentes (II)

- Diagnóstico de Actividades emergentes: Déficit de emprendimiento y actividad innovadora de la economía española
- Propuestas:
 - Fomentar la transformación digital de las empresas
 - Medidas para facilitar la adopción del teletrabajo
 - Estimular y facilitar la innovación y el emprendimiento
 - Medidas específicas para empresas de nueva creación y empresas innovadoras
 - Libertad de amortización, compensaciones de BINs
 - Simplificar el sistema tributario (ventanilla única)
 - Sencillez, claridad de las normas: Medidas para facilitar y reducir los costes del cumplimiento, sistema de franquicia IVA hasta 3.000 euros; medidas en el ámbito de la economía colaborativa y ajustes para reducir complejidad y litigiosidad (ITP, IVA, IRPF)



Consideraciones finales



- 1. Contemplar el sistema tributario en su conjunto, no piezas sueltas.**
- 2. Un sistema coherente e integrado con el Gasto que debe financiar y vinculado a otras medidas de política económica para asegurar crecimiento estable con eficiencia y equidad.**
- 3. Necesidad de garantizar suficiencia y sostenibilidad de las finanzas en el largo plazo.**
- 4. Efectos redistributivos de un Sistema Tributario del siglo XXI para afrontar el aumento de la desigualdad y de la concentración de la riqueza.**
- 5. Atención a los objetivos medioambientales y de salud.**
- 6. Evaluación permanente de gastos directos, gastos fiscales y tributos.**
- 7. Importancia de la perspectiva internacional (Coordinación/Integración) y de los cambios tecnológicos y demográficos en el contexto de la reforma.**