

Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario

INFORME

Manuel Lagares Calvo
(Presidente de la Comisión)

Madrid, 14 de marzo de 2014

Mandato recibido por la Comisión

Acuerdo de Consejo de Ministros de 5/7/2013

- **Proponer una reforma del sistema tributario para lograr:**
 - ✓ Sistema más sencillo: Simplificación y eliminación de impuestos
 - ✓ Sistema suficiente: Recursos necesarios (déficit público)
 - ✓ Sistema orientado al crecimiento económico (ahorro, eficiencia)
 - ✓ Sistema que proteja el desarrollo social (familia, discapacidad...)
 - ✓ Reducir efectos negativos sobre la unidad de mercado y la neutralidad fiscal

- **Antes de finales de febrero de 2014**

Alcance de la Reforma

Una reforma integral del sistema fiscal para modernizar la economía

- **El Informe plantea una reforma integral del sistema fiscal que contribuya a modernizar la economía española**
- **Los impuestos deben ayudar al crecimiento y al empleo.**

Por ello la Comisión propone:

- ✓ Una rebaja importante del IRPF que impulse la economía
- ✓ Una Impuesto de sociedades que ayude a recapitalizar las empresas
- ✓ Una reforma del IVA que afecte poco al consumo, impulsado por la rebaja del IRPF
- ✓ Proteger el medio ambiente y hacer que pague quien contamine
- ✓ Luchar intensamente contra el fraude
- ✓ Reducir las cotizaciones sociales para aumentar el empleo

Contenido del Informe

El documento remitido al Gobierno

- **El Informe remitido al Gobierno incluye:**
 - ✓ 125 propuestas de reforma
 - ✓ 270 modificaciones impositivas
 - ✓ 444 páginas de texto
- **La Comisión concluyó su trabajo el pasado 26 de febrero**

Marco económico de las propuestas

Momento oportuno para un impulso fiscal compensado

- **Contexto económico de la reforma**

- ✓ Iniciada la recuperación pero con crecimiento aún reducido
- ✓ Fuerte aumento de las exportaciones de bienes
- ✓ Reanimación todavía débil del consumo
- ✓ Consolidación fiscal no finalizada
- ✓ Fuerte endeudamiento exterior
- ✓ Desempleo muy elevado

- **2015 es el momento oportuno para un impulso fiscal compensado**

Recomendaciones de los organismos Internacionales

Informes recientes de la UE, el FMI y la OCDE

- **Algunas recomendaciones recientes en relación a nuestro sistema fiscal:**
 - ✓ La consolidación fiscal debe ser prioritaria
 - ✓ Reducir la presión fiscal directa impulsaría el crecimiento
 - ✓ El sistema requiere de una fuerte reducción de los gastos fiscales
 - ✓ Es necesario luchar contra la economía informal y el trabajo no declarado
 - ✓ Deben incrementarse los impuestos indirectos y medioambientales
 - ✓ Debe aumentarse la tributación de los inmuebles, pero reduciendo la de sus transmisiones
 - ✓ Debe efectuarse una devaluación fiscal para promover el empleo

Objetivos de la Reforma

Prioridades

- **Consolidación presupuestaria**
 - ✓ Reducción del déficit público
- **Mayor crecimiento económico y empleo**
 - ✓ Impulso a la recuperación
- **Justicia en la imposición**
 - ✓ Trato igual a los iguales
- **Desapalancamiento de familias y empresas**
 - ✓ Impulso al ahorro privado

Líneas de actuación propuestas

Cómo alcanzar los objetivos

- **Alcanzar los objetivos propuestos exige:**
 - ✓ Simplificar el sistema y suprimir algunos impuestos
 - ✓ Recomponer las bases imponibles eliminando exenciones
 - ✓ Reducir tarifas y tipos en impuestos directos
 - ✓ Proteger los rendimientos más reducidos del trabajo
 - ✓ Cambiar sustancialmente los impuestos medioambientales
 - ✓ Luchar contra el fraude fiscal
 - ✓ Mejorar la unidad de mercado y la neutralidad fiscal

Estructura básica de la Reforma

Bloques de reforma propuestos por la Comisión

- **La Comisión en su informe propone dos grandes bloques de reforma:**
 - ✓ Una reducción compensada de los impuestos directos
 - ✓ Una devaluación fiscal

Estructura básica de la Reforma

Primer bloque: Reducción compensada de los impuestos directos

- **Reducción de los Impuestos Directos. Alcance:**

- ✓ Reducción de tipos y tarifas en IRPF y Sociedades
- ✓ Impulso a la recapitalización de las empresas en Sociedades
- ✓ Supresión del Impuesto sobre el Patrimonio y mayor coordinación en el Impuesto de Sucesiones

- **Financiación compensada de la reducción de impuestos directos:**

- ✓ Eliminación de exenciones, reducciones y bonificaciones
- ✓ Lucha contra el fraude fiscal: módulos, control patrimonial...
- ✓ Reformulación de la Imposición especial y medioambiental
- ✓ Reordenación de los bienes y servicios bonificados en el IVA (excluidos los de primera necesidad)

- **Momento: a partir de 2015**

Estructura básica de la Reforma

Segundo bloque: la devaluación fiscal

- **Devaluación fiscal. Alcance:**

- ✓ Reducción de cotizaciones sociales y otros costes salariales para abaratar el empleo sin afectar a los salarios de los trabajadores
 - ✓ Orientada a las cotizaciones sociales pagadas por las empresas
 - ✓ Concentrada en las cotizaciones de empleos con bajos salarios

- **Alternativas para la financiación compensada de la devaluación fiscal:**

- ✓ Mayor recaudación del nuevo sistema tributario
- ✓ Eventuales crecimientos del tipo general del IVA

- **Momento: cuando la financiación de las pensiones se estabilice**

Efectos económicos previsibles

Estimaciones iniciales

- **Reducción de impuestos directos**

- ✓ Efectos “ceteris paribus”(*): Equilibrio presupuestario ($\pm 1\%$ PIB)
- ✓ Efectos según modelos dinámicos(**)
 - ✓ Crecimiento de la producción y del empleo (0,3% - 0,5%)
 - ✓ Ligera mejora del déficit público

- **Devaluación fiscal**

- ✓ Efectos “ceteris paribus”(*): Equilibrio presupuestario ($\pm 1\%$ PIB)
- ✓ Efectos según modelos dinámicos(**)
 - ✓ Mayor crecimiento de la producción y del empleo (0,7% PIB)
 - ✓ Mejora apreciable del déficit público

(*) Evaluados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

(**) Evaluados mediante modelo REMS: Rational Expectations Model of the Spanish Economy

Anexo

Principales propuestas de reforma

Contenido del Informe

Capítulos

- 0) Resumen Ejecutivo
- 1) Marco general de la reforma del sistema tributario español
- 2) Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- 3) Reforma del Impuesto sobre Sociedades
- 4) Reforma de la imposición patrimonial
- 5) Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido
- 6) Reforma de la imposición especial y medioambiental
- 7) Reforma de las cotizaciones sociales
- 8) Lucha contra el fraude fiscal
- 9) Imposición, unidad de mercado y neutralidad fiscal

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (I)

Principales propuestas de reforma

- **Mantenimiento del actual sistema dual de imposición**
 - ✓ Base general: tarifa progresiva
 - ✓ Base del ahorro: tipo único
- **Recomposición de bases: eliminación de exenciones, reducciones...**
- **Reordenación del gravamen de bienes inmuebles**
 - ✓ Gravamen de todos los rendimientos (imputados y efvos.)
 - ✓ En la base del ahorro y no a tarifa progresiva
- **Desaparición de los métodos objetivos (módulos)**
- **Tratamiento homogéneo de ganancias y pérdidas patrimoniales**
 - ✓ No distinción por plazo de obtención
 - ✓ No corrección por depreciación monetaria
 - ✓ Gravamen dentro de la base del ahorro
 - ✓ Posibilidad de compensación limitada de pérdidas patrimoniales con otros rendimientos de capital

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (II)

Principales propuestas de reforma

- **Protección del ahorro de los trabajadores: Planes y cuentas de ahorro a largo plazo**
- **Plazo razonable para finalizar la vieja deducción por adquisición de vivienda**
 - ✓ Plazo definido, pero largo, para finalizar deducciones
 - ✓ Posibilidad de deducción fiscal sin amortización financiera
- **Mejoras en tratamiento de las familias y discapacitados**
 - ✓ Provisionalmente: Mejora de mínimos de exención pero deducción en la cuota como ahora
 - ✓ Al compensarse el déficit: Deducción de los ingresos para gravar solo renta disponible
- **Protección de los rendimientos reducidos del trabajo**
- **Límites menores para la exigencia de declaración**

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (III)

Principales propuestas de reforma

- **Fuerte reducción de tarifas y tipos**

- ✓ Base general:

- Tarifa progresiva de cuatro tramos
- Tipo mínimo en proximidades del 20%
- Tipo máximo inferior al 50% y aproximándose a media europea

- ✓ Base del ahorro: tipo único similar al mínimo de la tarifa progresiva

Impuesto sobre la Renta de no Residentes

Principales propuestas de reforma

- **Régimen de extranjeros residentes no habituales (atracción de rentas elevadas)**
 - ✓ Aplicable a quienes sean residentes no habituales por
 - Contrato de trabajo
 - Actividades económicas sin establecimiento permanente
 - Administradores o accionistas significativos de sociedades
 - Pensionistas
 - Sin límites ni requisitos en la cuantía de las retribuciones
 - Siempre que no haya sido residente en España en los cinco años anteriores
 - Aplicable solo por un periodo de diez años
 - En el caso de pensiones o haberes pasivos, gravamen como rendimientos del ahorro
 - Régimen de sucesión en la vivienda habitual como a los residentes

Impuesto sobre Sociedades (I)

Principales propuestas de reforma

- **Eliminación de exenciones, reducciones, bonificaciones, ...**
- **Limitación a la deducibilidad de gastos financieros netos (salvo Bancos y Seguros)**
 - ✓ Hasta 1 millón de euros anuales: deducibilidad sin limitación
 - ✓ A partir de esa cifra:
 - No deducción de gastos financieros netos correspondientes a endeudamiento en exceso
 - Endeudamiento en exceso: el que supere el 50% del activo total
- **Revisión de los coeficientes de amortización: simplificación de tablas**
- **Desaparición de las amortizaciones aceleradas y de la libertad de amortización**
- **Porcentaje de amortización fiscal reducido (2,5%) para:**
 - ✓ Inmovilizado intangible por fondos de comercio
 - ✓ Inmovilizado intangible de vida útil indefinida

Impuesto sobre Sociedades (II)

Principales propuestas de reforma

- **No deducción de pérdidas y depreciaciones hasta su efectiva realización**
- **No corrección monetaria en ganancias y pérdidas patrimoniales**
- **Desaparición del régimen especial de empresas de reducida dimensión**
- **Exención por doble imposición de dividendos:**
 - ✓ Interna: Solo si la participación en el capital de la sociedad pagadora es $\geq 5\%$
 - ✓ Internacional: Solo si el gravamen en el extranjero es $\geq 10\%$ del beneficio allí obtenido
- **Importante reducción en el tipo general de gravamen**
 - ✓ Primera etapa:
 - Tipo general en proximidades del 25%
 - Unificación con tipo de empresas de reducida dimensión (25%)
 - Posibilidad de renuncia voluntaria a reducción del tipo para entidades con BIN's
 - ✓ Segunda etapa: tipo general en proximidades del 20%

Imposición Patrimonial

Principales propuestas de reforma

- **Desaparición definitiva del Impuesto sobre el Patrimonio**
- **Reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para su coordinación**
 - ✓ Tributación por este impuesto similar en todo el territorio de régimen común
 - ✓ Discriminación de tipos solo en función del grado de parentesco (Grupos A, B y C)
 - ✓ Progresividad a través de un mínimo de exención para todos los Grupos (≠ por CCAA)
 - ✓ Solo un tipo de gravamen para cada Grupo de parentesco
 - ✓ Situado entre el 4% y el 10% (≠ por CCAA)
- **Desaparición progresiva de Transmisiones Patrimoniales y AJD**
 - ✓ Bienes ya gravados en su día por el IVA
 - ✓ Incompatibilidad con nuevo IBI nacional

Impuesto sobre el Valor Añadido

Principales propuestas de reforma

- **Supresión de exenciones en operaciones interiores**
 - ✓ Supresión al algunas exenciones
 - ✓ Mantenimiento de otras por equiparación internacional (servicios financieros, ...)
- **Definición de la base imponible**
 - ✓ Créditos impagados: Igual trato que en Sociedades
 - ✓ Régimen de IVA de caja solo por un periodo temporal limitado
- **Cambios en los bienes y servicios sujetos a los diferentes tipos**
 - ✓ Tipo reducido (10%) solo para turismo, vivienda y transporte de pasajeros
 - ✓ No alterar el gravamen de bienes y servicios sometidos al tipo superreducido (4%)

Imposición especial y medioambiental (I)

Principales propuestas de reforma

- **Impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol**

- ✓ Impuesto sobre el tabaco:

- Revisión de impuesto específico y del valor mínimo para no perder peso sobre precio
- Igualar la imposición de todas las labores para evitar trasvases en el consumo

- ✓ Impuesto sobre el alcohol

- Incrementar progresivamente la imposición sobre el alcohol hasta la media europea
- Posibilidad de establecer un impuesto muy reducido sobre el vino, como en Francia

Imposición especial y medioambiental (II)

Principales propuestas de reforma

• Impuestos medioambientales

- ✓ Impuesto sobre Hidrocarburos e Impuesto sobre el Carbón
 - Diversificar estos impuestos en un gravamen sobre la energía y otro sobre el dióxido de carbono emitido
 - Equiparar tipos de gasóleo y gasolina en el periodo adecuado
 - Supresión de las exenciones que impiden una aplicación más extensa del Impuesto sobre el Carbón
- ✓ Impuesto sobre la Electricidad
 - Sustituir la base imponible de este tributo por el número de kilovatios/hora consumidos
 - Limitar las exenciones y reducciones en este impuesto
 - Integrar en este impuesto el que recae sobre el valor de producción de energía eléctrica
- ✓ Supresión del Canon por utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica

Imposición especial y medioambiental (III)

Principales propuestas de reforma

- **Nuevo Impuesto sobre residuos nucleares**

- ✓ Integrar el Impuesto sobre producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos con el de almacenamiento de combustible nuclear gastado en un nuevo Impuesto estatal sobre residuos nucleares.
- ✓ Más adelante, transformar el nuevo impuesto en tasa por el coste de gestión y almacenamiento de los residuos

Imposición especial y medioambiental (IV)

Principales propuestas de reforma

- **Unificación de los Impuestos y tasas sobre el transporte y sus infraestructuras**
 - ✓ Sustituir el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el de Determinados Medios de Transporte por un nuevo Impuesto sobre el Uso de Vehículos de Tracción Mecánica
 - La cuota de este nuevo impuesto dependería de la emisión de dióxido de carbono de cada vehículo
 - La regulación del nuevo impuesto sería estatal e igual para todos los Municipios y CCAA
 - El impuesto se gestionaría por los Municipios y en su recaudación participarían las CCAA
 - ✓ Debería considerarse el establecimiento de tasas por el uso de ciertas infraestructuras de transporte
 - ✓ En ciudades de régimen especial y en las histórico-artísticas se deberían exigir una “tasas de congestión”

Imposición especial y medioambiental (V)

Principales propuestas de reforma

- **Unificación de los tributos estatales sobre el agua**
 - ✓ Agrupar en uno solo el canon de regulación, la tarifa de utilización del agua, el canon de utilización de los bienes de dominio público hidráulico y el canon de control de vertidos
 - ✓ Establecer las tarifas de modo que se garantice la repercusión de los costes sobre los usuarios
- **Mantenimiento del Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero**

Imposición especial y medioambiental (VI)

Principales propuestas de reforma

- **Otros impuestos aparentemente medioambientales**

- ✓ Impuestos pretendidamente medioambientales
 - Supresión del actual Canon eólico de algunas CCAA.
 - Supresión del actual impuesto sobre el agua embalsada de algunas CCAA
 - Posibilidad de sustitución por figuras comunes que respondan auténticamente a finalidades medioambientales
- ✓ Impuestos con finalidad ambiental aparente o secundaria
 - Supresión de impuestos CCAA sobre grandes superficies por atender a la unidad de mercado
 - Supresión de impuestos CCAA sobre emisión de dióxido de carbono por imposibilidad de cumplir con sus fines

Imposición especial y medioambiental (VII)

Principales propuestas de reforma

- **Otros impuestos aparentemente medioambientales**

- ✓ Impuestos medioambientales con gran dispersión normativa

- Sustitución de los actuales cánones sobre vertidos de agua por un único impuesto estatal cedido a las CCAA
- Sustitución de los actuales Impuestos sobre depósito e incineración de residuos por un impuesto estatal cedido a las CCAA
- Sustitución de los actuales Impuesto sobre emisiones atmosféricas por uno estatal cedido a las CCAA
- Mantenimiento como tributo autonómico del Impuestos sobre bolsas de plástico desechables de ciertas CCAA

Imposición especial y medioambiental (VIII)

Principales propuestas de reforma

- **Impuestos sobre actividades financieras y seguros**

- ✓ Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito
 - Supresión definitiva de todos los Impuestos sobre depósitos bancarios
 - Como alternativa podría mantenerse un único impuesto estatal indelegable sobre depósitos bancarios
 - Debería insistirse ante las autoridades europeas sobre la necesidad de una imposición bancaria común en la UE
- ✓ Impuesto sobre primas de seguros: Perfeccionamientos técnicos en su regulación actual

Cotizaciones sociales (I)

Principales propuestas de reforma

- **Reformas inmediatas en las cotizaciones sociales**
 - ✓ Sustitución del sistema de bases tarifadas por un auténtico impuesto sobre nóminas según criterios del IRPF.
 - ✓ Nuevos tipos de gravamen del nuevo impuesto sobre nóminas para una recaudación equivalente a la actual
 - ✓ Nueva distribución de la carga resultante entre empresas y trabajadores atendiendo a la experiencia europea
 - ✓ Gestión conjunta con el sistema de retenciones sobre rendimientos de trabajo del IRPF
- **Limitar el uso de exenciones y bonificaciones en la Seguridad Social, centrándolas solo sobre:**
 - ✓ Contrataciones específicas y colectivos bien definidos
 - ✓ Beneficiarios especialmente desfavorecidos a los que resulte difícil ayudar con políticas activas de empleo

Cotizaciones sociales (II)

Principales propuestas de reforma

- **Aumento de la contributividad de las prestaciones sociales: ligar más las prestaciones a las contribuciones**
 - ✓ Las prestaciones deberían referirse a las contribuciones efectivamente satisfechas
 - ✓ Las contribuciones efectivamente satisfechas deberían comprender las efectuadas a lo largo de toda la vida activa
- **Devaluación fiscal para aumentar el empleo**
 - ✓ Consiste en una fuerte reducción de las cargas sociales para abaratar los costes laborales sin afectar a los salarios
 - ✓ No debería emprenderse sin que antes:
 - Se haya estabilizado la financiación de las pensiones
 - Se mejore la eficiencia del mercado laboral para evitar que los menores costes sirvan para aumentar los salarios
 - Exista un grado de competencia que evite que los menores costes salariales aumenten los márgenes empresariales sin crear empleo

Lucha contra el Fraude Fiscal (I)

Principales propuestas de reforma

- **Criterios preventivos generales:**

- ✓ Mostrar la equilibrada relación existente entre impuestos y bienes y servicios públicos.
- ✓ Resaltar como los impuestos responden a criterios de equidad gravando las auténticas capacidades económicas
- ✓ Describir la alta capacidad de la Administración tributaria para descubrir a los defraudadores
- ✓ Aludir a las sanciones, pero resaltando más sus aspectos de estigma social que su peso pecuniario
- ✓ Mejorar notablemente los medios personales y materiales de la AEAT

Lucha contra el Fraude Fiscal (II)

Principales propuestas de reforma

- **Medidas para la lucha contra el fraude en el IRPF**

- ✓ Reducción de los límites de declaración para aumentar el número actual de declarantes, incluso sin cuota
- ✓ Supresión de los métodos “objetivos” de estimación de rendimientos de actividades económicas, incluidas las agrarias
- ✓ Reducción del ámbito de aplicación del método de estimación directa simplificada
- ✓ La estimación directa simplificada debería efectuarse en soportes informáticos comunicados directamente a la AEAT
- ✓ Establecimiento de un sistema integrado de información patrimonial
 - Basado en los registros oficiales ya existentes sobre bienes y en la información sobre valores, depósitos y transacciones
 - Gestionado mediante procedimientos que permitan utilizar de forma masiva y eficiente la información de cada contribuyente

Lucha contra el Fraude Fiscal (III)

Principales propuestas de reforma

- **Lucha contra el fraude en el IVA**

- ✓ Supresión del régimen simplificado de estimación del volumen de operaciones, pues se trata de un método “objetivo”
- ✓ Supresión del recargo de equivalencia, pasando todo el comercio al por menor a tributar directamente por el IVA
- ✓ Refuerzo de los procedimientos de control cruzado de operaciones, sin limitación alguna
- ✓ Refuerzo del control de las operaciones intracomunitarias
- ✓ Petición urgente a la UE para establecer definitivamente el régimen de tributación en destino

Unidad de mercado y neutralidad fiscal (I)

Principales propuestas de reforma

- **Ampliar la capacidad normativa de las CCAA para establecer copagos en sus servicios públicos**
- **Reformar la capacidad normativa de las CCAA respecto a los impuestos en el siguiente sentido:**
 - ✓ Mantener la actual capacidad respecto al IRPF pero sin que los tipos excedan de los límites generales del Informe
 - ✓ No ceder competencias normativas respecto a la tributación indirecta armonizada
 - ✓ Regionalizar algunos impuestos especiales, pero atendiendo a las posibilidades de arbitraje fiscal entre territorios
 - ✓ Regionalizar algunos impuestos medioambientales conforme a las propuestas ya efectuadas en este Informe
 - ✓ Mantener los criterios ya expuestos sobre las distintas formas de imposición medioambiental

Unidad de mercado y neutralidad fiscal (II)

Principales propuestas de reforma

- **Mantener un elevado grado de centralización en la gestión tributaria**
- **Establecer un procedimiento “ex ante” respecto a nuevos impuestos de las CCAA**
 - ✓ El procedimiento debería situarse dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera
 - ✓ Debería atender a los siguientes extremos:
 - Si los nuevos impuestos están ya gravados por el Gobierno central
 - Si afectan a la libre circulación o establecimiento de personas, mercancías , servicios y capitales
 - Si obstaculizan las transacciones