

# **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