

PROGRAMA 9310

POLÍTICA TRIBUTARIA

1. DESCRIPCIÓN

Este programa engloba una serie de actuaciones relativas a la orientación de la política fiscal y el diseño y aplicación del sistema tributario, siendo sus principales objetivos los siguientes:

- El análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario.
- La propuesta, elaboración e interpretación de la normativa del régimen tributario general y de las figuras tributarias no atribuidas expresamente a otros órganos directivos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, así como la realización de los estudios económicos y jurídicos necesarios para el cumplimiento de estas tareas.
- El estudio de la recaudación y los efectos económicos de los distintos tributos y de la propuesta de las correspondientes medidas de política fiscal, así como la elaboración del presupuesto de beneficios fiscales.
- La negociación y aplicación de los convenios para evitar la doble imposición, las concernientes a la normativa tributaria contenida en los tratados internacionales y los trabajos relativos a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y a la Unión Europea en el ámbito tributario.
- El estudio y preparación de las medidas referentes a convenios fiscales internacionales y acuerdos fiscales especiales, en coordinación con otros órganos de la Administración, y las actuaciones de apoyo relativas a las relaciones con la Unión Europea y otros organismos internacionales de los que España es parte.
- La realización de las tareas exigidas por la política de armonización fiscal en la Unión Europea y, en particular la preparación de las cuestiones de política tributaria durante la próxima Presidencia española del segundo semestre de 2023.

La existencia del programa viene justificada por la necesidad de que todos los ciudadanos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, tal como establece el artículo 31 de la Constitución Española. En este sentido, son varios los elementos que confirman y condicionan la actividad de la Dirección General de Tributos y, por ende, las características del programa 931O.

En primer lugar, las previsiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno de España. El componente 28 “Adaptación del sistema impositivo a la realidad del Siglo XXI” establece las líneas generales de la política tributaria de los próximos años. En efecto, el Plan señala que la reforma del sistema tributario tiene como primer cometido contribuir a la recuperación económica de España, fomentando el crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de la competitividad. Los objetivos que se persiguen con la reforma del sistema tributario español son hacerlo más equitativo, progresivo y justo, al mismo tiempo que se profundice en el diseño de una fiscalidad verde, se incorpore la perspectiva de género y se potencien políticas públicas de interés general, como la protección de la salud. La persecución de los principios anteriores deberá realizarse prestando la debida atención a la necesidad de garantizar el adecuado equilibrio entre la consolidación a medio plazo de las finanzas públicas y la contribución de la fiscalidad al crecimiento económico.

En segundo lugar y como el propio Plan señala, la adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI requiere, en primer término, mitigar el impacto económico y social de la pandemia COVID-19, pero en segunda instancia, resulta imprescindible acometer un diagnóstico del sistema tributario español, para el que se ha creado un comité de personas expertas para su reforma. Dicho Comité ha quedado constituido y tendrá de plazo hasta el 28 de febrero de 2022 para presentar sus conclusiones. Dado este primer paso, la actividad de la Dirección General de Tributos en torno a la elaboración y preparación normas tributarias estará determinada por los resultados de este diagnóstico sin perjuicio de las propuestas que el Gobierno siga elaborando.

En tercer lugar, un elemento muy relevante a la hora de configurar este programa, es el estado actual de la fiscalidad internacional derivado las crecientes necesidades de armonización por la pertenencia a la Unión Europea y las -cada vez más relevantes- relacionadas con proceso de globalización de la fiscalidad internacional materializadas, por ejemplo, en la aprobación por más de 130 países pertenecientes al Marco Inclusivo de la OCDE de los denominados Pilar I y Pilar II para afrontar los retos que plantea la Digitalización de la Economía. A ello, se debe añadir los trabajos preparatorios

de la Presidencia española del Consejo Europeo en el segundo semestre de 2023, de especial relevancia por tratarse de una “Golden Presidency”, previa a las elecciones europeas.

La ejecución y gestión del programa se realiza por la Dirección General de Tributos

2. ACTIVIDADES

El conjunto de actividades previstas para la consecución de los objetivos del programa se concreta en las siguientes áreas de actuación:

2.1. Régimen Tributario General

La mayor parte de las reformas aplicadas en 2019 y 2020 en relación con la pandemia del COVID-19 tienen un periodo de aplicación de carácter transitorio (mientras dure la pandemia COVID-19), por lo que se han aplicado durante el ejercicio 2020. No obstante, algunas de las reformas implementadas se extienden más allá del año 2020 e incluso algunas de ellas tienen carácter de permanencia, lo que exigirá, sin duda, una especial atención a tales medidas. La elaboración de propuestas en materia de derecho tributario, en el ámbito de la Ley General Tributaria y sus reglamentos de desarrollo, será una tarea principal junto con la elaboración de estudios jurídicos sobre su aplicación, la preparación de las actividades de la Comisión Consultiva sobre la aplicación de la norma tributaria, la coordinación de las quejas y sugerencias para el Consejo de Defensa del Contribuyente, la interposición de recurso de alzada de contenido general tributario cuando resulte procedente y la preparación y elaboración de disposiciones en materia de asistencia mutua internacional y, en particular, en materia de intercambio de información y transparencia fiscal junto con otras Subdirecciones de la Dirección General de Tributos.

2.2. Política Tributaria

El apoyo estadístico, informático, cuantitativo y de análisis económico para planificar y ejecutar las modificaciones tributarias y reformas que se planteen a lo largo del ejercicio y la elaboración del apartado económico de las memorias de análisis de impacto normativo de los proyectos de disposiciones ocuparán una gran parte de las actividades de este Centro Directivo. Además, continuarán las tareas en torno a:

- Dirección y coordinación del Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del Presupuesto de Beneficios Fiscales; estimación de determinados

conceptos y redacción de la Memoria Anual de Beneficios Fiscales que se presenta junto al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- La revisión de los beneficios fiscales: El Plan de Recuperación antes señalado propone analizar los beneficios fiscales del sistema tributario español prestando atención a aquellos que distorsionan la progresividad y la redistribución del mismo. La reducción y eliminación de beneficios fiscales y regímenes especiales de nuestro sistema tributario implicará no solo un incremento de la recaudación, sino que coadyuvan a la existencia de un sistema tributario más simple, lo que, a su vez, tiene efectos favorables sobre la seguridad jurídica, y sobre los litigios y conflictividad existentes. A los efectos de evaluar otros beneficios fiscales se ha constituido un grupo de trabajo entre el Instituto de Estudios Fiscales, la Agencia Tributaria y la Dirección General de Tributos que, siguiendo la metodología de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, procederá a elaborar un informe por cada beneficio fiscal estudiado.
- Seguimiento y análisis de la recaudación tributaria.
- Participación en los grupos de trabajo de la Comisión Europea y de la OCDE sobre fiscalidad en materia estadística y la colaboración para preparar los estudios y publicaciones periódicas al respecto, así como la actualización de las series temporales sobre las principales variables recaudatorias y de las liquidaciones anuales de los impuestos.

2.3. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Las conclusiones del Comité de Expertos así como las medidas fiscales que en el ámbito de la tributación de las personas físicas se deban estudiar y analizar en los próximos meses, requieren la realización de tareas preparatorias, evaluación y elaboración de las correspondientes disposiciones normativas así como la elaboración de informes solicitados en relación con el IRPF tanto desde el punto de vista de su aplicación como las implicaciones presupuestarias. Estas funciones son competencia de este Centro Directivo. El estudio y comparación de las normas forales así como los análisis de derecho comparado en torno a la fiscalidad de las personas físicas constituyen también otras actividades llevadas a cabo por este Centro Directivo.

2.4. Impuesto sobre las Personas Jurídicas

Gran parte de la actividad de la Dirección General de Tributos se va a centrar en la implementación de los denominados Pilar I y Pilar II para afrontar los retos de la Digitalización de la Economía. En particular, en el ámbito de la fiscalidad corporativa el Segundo Pilar responde a los desafíos pendientes del proyecto BEPS con la intención de que las grandes empresas multinacionales paguen un impuesto mínimo sobre sus beneficios, con independencia de la localización de su sede social o de la jurisdicción en que realizan sus actividades. Para ello, establece reglas interdependientes que persiguen: (i) garantizar una tributación mínima a la vez que evitan la doble imposición o una tributación en ausencia de beneficio económico, (ii) tener en cuenta las diferencias de sistema fiscal entre jurisdicciones y de modelos de negocio entre empresas, (iii) asegurar la transparencia y la equidad de trato, y (iv) minimizar los costes administrativos y de cumplimiento. Con este fin, deberán continuar las tareas y funciones en torno a la propuesta y elaboración de las normas integrantes del régimen tributario correspondiente al Impuesto sobre Sociedades; la valoración de las normas legales y reglamentarias del Impuesto sobre Sociedades, consecuencia del proceso de aplicación del Impuesto; el estudio y elaboración de informes solicitados en relación con el Impuesto sobre Sociedades y regímenes especiales, consolidación de balances, concentración de empresas e incentivos fiscales. Corresponde también a este Centro Directivo la tramitación y resolución de procedimientos de autorización a las entidades cooperativas para tomar participaciones en entidades no cooperativas en porcentaje superior al 40% así como la tramitación y resolución de procedimientos de autorización del régimen de las entidades navieras en función del tonelaje. Finalmente, este Centro Directivo participa en los grupos de trabajo de la Unión Europea a efectos de la elaboración de Directivas comunitarias en materia de fiscalidad sobre las sociedades. Esta participación se verá acentuada por la necesidad de afrontar la preparación de la Presidencia española del segundo semestre europeo en 2023.

2.5. Impuestos sobre el Consumo

En un escenario post-pandemia marcado por el proceso de armonización europeo y las conclusiones del Comité de expertos, la elaboración de los proyectos de disposiciones relativas al Impuesto sobre el Valor Añadido, al Impuesto General Indirecto Canario y al Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla (IPSI), la participación en los grupos de trabajo de la Unión Europea: Comité IVA y otros grupos de trabajo para la elaboración de las Directivas comunitarias y Reglamentos de Ejecución o desarrollo relativos al Impuesto sobre el Valor Añadido o la elaboración de informes de contestación a los proyectos de infracción abiertos por la

Comisión Europea relativos a la transposición de la normativa comunitaria relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido y asistencia a la Abogacía del Estado en los recursos interpuestos contra España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, relativa a dicha transposición devienen en funciones principales de este Centro Directivo al que corresponderá también analizar los expedientes legislativos que, en el marco de los objetivos que se fijen, España deberá impulsar en la Presidencia europea del segundo semestre del 2023.

2.6. Tributación de las Operaciones Financieras

- Estudio y elaboración de propuestas normativas sobre fiscalidad del ahorro, en concreto operaciones financieras y de seguros.
- Estudio y elaboración de propuestas normativas sobre imposición de transacciones financieras y sobre intercambio de información referida a operaciones financieras a nivel internacional que se ha evidenciado en la reciente aprobación de Impuesto sobre Transacciones Financieras que ha llevado a la participación en la elaboración de un sistema de preguntas frecuentes para aclarar las dudas de los ciudadanos y empresas.
- Estudio y elaboración de la normativa sobre Planes y Fondos de Pensiones y sistemas de previsión social, calificados como fórmulas alternativas a los mismos, en todo lo referente a sus aspectos fiscales.
- Estudio y análisis del régimen fiscal derivado de las distintas instituciones financieras: instituciones de inversión colectiva, sociedades de capital riesgo, etc.
- Análisis y calificación de los distintos productos financieros, así como de los contratos de seguros de vida y de los planes y fondos de pensiones y sus implicaciones fiscales.

Todas estas materias tienen una dimensión internacional muy relevante.

2.7. Impuestos Patrimoniales, Tasas y Precios Públicos

- Colaboración con otros órganos de la Administración en la regulación por Ley y normativa reglamentaria de las tasas, precios públicos y prestaciones patrimoniales de carácter público.

- Estudio y elaboración de proyectos normativos en relación con los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tributos sobre el juego.
- Coordinación con las Comunidades Autónomas, respecto a los tres Impuestos anteriores y en relación con las tasas y precios públicos.
- Participación en los grupos de trabajo de la Unión Europea para la elaboración y revisión de las Directivas comunitarias relativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Junto con la Subdirección de Tributos Locales, el Plan de Recuperación determina que deben analizarse las reformas en materia de movilidad sostenible mediante la creación de un pago por uso de la red viaria de carreteras o la revisión de las figuras tributarias que gravan la matriculación y la utilización de vehículos con objeto de adaptarlas a estándares medioambientales.

2.8. Fiscalidad Internacional

Como se ha indicado, la dimensión internacional de la fiscalidad es cada vez mayor y en este sentido, la participación de la Dirección General de Tributos en los foros y reuniones internacionales es cada vez más relevante. Destaca, en este sentido, el Primer Pilar para afrontar la Digitalización de la Economía -recientemente aprobado por más de 130 países en el marco Inclusivo de la OCDE- que persigue adaptar el sistema fiscal internacional a los nuevos modelos de negocio a través de cambios en las reglas de nexo y asignación de beneficios aplicables a los beneficios comerciales. En este contexto, amplía los derechos de imposición de las jurisdicciones de mercado (que, en algunos modelos de negocio, son aquellas en las que se sitúan los usuarios) en las que existe una participación activa y sostenida de las empresas en la economía mediante actividades presenciales o a distancia. También pretende mejorar significativamente la seguridad jurídica, mediante mecanismos innovadores de prevención y resolución de controversias. Con este fin, continuarán los trabajos y tareas preparatorias para su implementación.

Otras actividades destacables son:

- Desarrollo de las tareas exigidas por la política de armonización fiscal comunitaria.
- Participación en la preparación de los asuntos tributarios de las reuniones del Consejo ECOFIN.

- Participación en los Comités y Grupos de Trabajo de Organizaciones Internacionales (UE, CIAT, OCDE y ONU).
- Asistencia en la preparación de las reuniones bilaterales internacionales a los Altos Cargos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Estudios preparatorios, negociación e informe de los Convenios para evitar la doble imposición y renegociación de algunos existentes.
- Estudios preparatorios, negociación e informe de Acuerdos de intercambio de información.
- Preparación de la posición de España en los procedimientos amistosos y la propuesta de resolución de los mismos.

2.9. Impuestos Especiales y Tributos sobre el Comercio Exterior

Uno de los elementos fundamentales del citado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es la denominada fiscalidad verde. El Plan menciona medidas en torno a establecer un impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y a la incineración, el establecimiento de un impuesto que grave los envases de plástico no reutilizables, la modificación del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero así como la revisión de las bonificaciones de los hidrocarburos utilizados como carburante para la equiparación progresiva de los tipos impositivos en atención a su poder contaminante. En este sentido, corresponde a este Centro Directivo:

- Elaboración de los proyectos normativos de rango legal y reglamentario en materia de Impuestos Especiales, del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, del Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas, del Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, Impuesto sobre el valor de la extracción de gas, petróleo y condensados, del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias y de los gravámenes complementarios sobre labores del tabaco y sobre carburantes y combustibles petrolíferos del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación y en materia de tributos sobre el medio ambiente, en particular, elaboración de los proyectos necesarios para la transposición, en su caso, al ordenamiento jurídico interno de las modificaciones que se introduzcan en la normativa comunitaria en materia de Impuestos Especiales.

2.10. Tributos Locales

- Estudio y elaboración de propuestas y modificaciones de la normativa reguladora de las Haciendas Locales.
- Estudio de las propuestas normativas y de gestión planteadas por las Entidades Locales.
- Estudio y elaboración de informes solicitados en relación con estos tributos.

En este contexto, son de destacar los análisis e implementación que deba hacerse de la fiscalidad tendente a conseguir una, movilidad sostenible incluidas en el Plan de Recuperación tantas veces citado.

Como elemento común a todas las Subdirecciones de la Dirección General de Tributos que, además, ocupa una gran parte de la actividad de este Centro Directivo hay que destacar:

- Resolución de las consultas planteadas por los contribuyentes y órganos de la Administración, al amparo del artículo 88 de la Ley General Tributaria sobre el régimen, la clasificación o calificación tributaria que les corresponda cuya resolución corresponde a los anteriores centros directivos en función de la naturaleza de las cuestiones planteadas. Esta materia, de especial importancia en las labores de información y asistencia que corresponde a las administraciones tributarias en sentido amplio, se ve complementada con la emisión de resoluciones de carácter general como las recientemente publicadas en torno al Impuesto sobre Servicios Digitales.
- Estudio de las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos en orden a la interposición, en su caso, de los recursos correspondientes.

Como órgano horizontal, la SG de Organización y Gestión de Recursos -junto con la Unidad de Apoyo- es la encargada de coordinar el proceso de adaptación digital de la Dirección General de Tributos consistente en la integración de sus sistemas en la arquitectura común del Sistema de Información Tributario junto con los Tribunales Económico Administrativos y la Agencia Tributaria. Este proyecto, iniciado en febrero de 2021 tiene a corto y a medio plazo que implementar las herramientas informáticas que permitan la digitalización completa del ciclo de resolución de consultas tributarias desde su presentación hasta su notificación pasando por la gestión interna a través de herramientas

como el expediente electrónico, las aplicaciones gestoras, las herramientas de gestión de la información, etc. También prevé la creación de una Base de datos única que permita que los contribuyentes, ciudadanos y empresas puedan conocer los criterios administrativos de aplicación y revisión del sistema tributario estatal.

También le corresponde la coordinación del Área de Tecnologías de la Información y Comunicación para el mantenimiento y adquisición de dispositivos fijos y móviles –para facilitar el trabajo en remoto–, el desarrollo de aplicaciones que permitan la realización de tareas y la asistencia a los usuarios de la Dirección General de Tributos. Al mismo tiempo, le corresponde la coordinación de criterios para los modelos e Instrucciones internas de la Dirección General de Tributos; la preparación de las herramientas de gestión de personal de acuerdo con la política general del Ministerio de Hacienda y Función Pública, la elaboración de las Memorias del Centro Directivo y cuantas funciones y tareas le atribuya la Dirección general.

3. OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO

OBJETIVO / ACTIVIDAD					
1. Elaboración de la normativa fiscal del Estado y coordinación de la normativa fiscal de las Comunidades Autónomas					
INDICADORES	2020		2021		2022
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución prevista	Presu- puestado
De resultados: (1)					
1. Proyectos normativos (Nº)	15	57	65	40	60
2. Convenios y tratados internacio- nales (Nº)	10	3	6	4	3
3. Tramitación de expedientes (Nº)	70	41	40	30	30
4. Consultas (Nº)	5.500	3.676	4.300	4.000	4.500
5. Informes y estudios económicos financieros (Nº)	4.000	1.588	1.600	1.550	1.600
6. Cursos (Nº)	1.700	1.000	1.200	1.000	900
7. Publicaciones (Nº)	6	1	7	15	7
De medios:					
1. Personal (2) (Nº)	136	129	133	124	124

(1) Es difícil prever la evolución de los indicadores, ya que dependen de la voluntad de terceros, contribuyentes, instituciones, etc.

En efecto, la presupuestación se realiza teniendo en cuenta la evolución de ejercicios anteriores y las circunstancias de cada ejercicio son diferentes.

(2) Este programa presupuestario incluye únicamente los efectivos de la Dirección General de Tributos.