Estudios sobre la Economía Española

Reflexiones sobre el sistema fiscal español: notas para un debate necesario.

JOSÉ FÉLIX SANZ SANZ

Conferencia del 40 aniversario de la fundación de Fedea
Estudios sobre la Economía Española 2026/01
Enero 2026

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Resumen Ejecutivo

Reflexiones sobre el sistema fiscal español: notas para un debate necesario

José Félix Sanz Sanz
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid

El documento ofrece una reflexión integrada sobre los principales retos estructurales del sistema fiscal español, partiendo de una premisa central: **la reforma tributaria no puede analizarse ni diseñarse al margen del marco presupuestario e institucional en el que se inserta**. La fiscalidad no es un instrumento autónomo, sino la expresión cuantitativa de un contrato fiscal más amplio que articula el tamaño del Estado, la composición del gasto, el recurso a la deuda y la distribución intertemporal de las cargas entre generaciones.

Desde esta perspectiva, el diagnóstico es claro. España presenta un deterioro estructural de su posición fiscal, caracterizado por déficits recurrentes, una deuda pública persistentemente elevada y una arquitectura institucional incapaz de disciplinar de forma creíble el proceso presupuestario. Este patrón no puede atribuirse únicamente a los grandes shocks recientes, sino que responde a sesgos endógenos del proceso de decisión política, ampliamente analizados por la tradición wickselliana y, de forma más explícita, por la Escuela de Elección Pública. La ilusión fiscal, la preferencia sistemática por el gasto presente frente a la carga futura y el uso recurrente del endeudamiento como sustituto de la imposición explícita han erosionado la coherencia intertemporal del sistema.

En este contexto, **la consolidación fiscal no es una opción coyuntural ni ideológica, sino una condición necesaria para preservar la equidad intergeneracional, recuperar márgenes de maniobra macroeconómica y restablecer la credibilidad institucional**. La evidencia empírica internacional muestra que **los procesos de ajuste más duraderos y menos costosos son aquellos apoyados en el control del gasto corriente improductivo**, **combinados con reglas fiscales claras, verificables y con instituciones independientes dotadas de capacidad real de supervisión**. Por el contrario, las estrategias centradas prioritariamente en subidas impositivas tienden a generar mayores costes económicos y a mostrar una menor persistencia en el tiempo.

De este diagnóstico se deriva una primera conclusión fundamental: cualquier reforma fiscal que se limite a modificar tipos, bases o deducciones, sin reforzar simultáneamente la "constitución fiscal" del Estado, está condenada a ser parcial e inestable. De ahí la necesidad de **fortalecer las reglas fiscales**, **institucionalizar evaluaciones sistemáticas del gasto** (spending reviews) y **reforzar la independencia y el mandato de la AIReF**, articulando su rendición de cuentas directamente ante el Parlamento bajo un principio efectivo de *comply or explain*.

Una atención particular merece el gasto en pensiones, principal foco de riesgo para la sostenibilidad presupuestaria y la equidad entre generaciones. Mantener este componente al

margen de las reglas fiscales ha contribuido a ocultar su impacto financiero real y a consolidar transferencias implícitas desde las cohortes jóvenes hacia las ya jubiladas. La evidencia actuarial revela desequilibrios significativos que solo pueden corregirse mediante la **reintroducción de mecanismos automáticos de ajuste, una mayor transparencia contributiva y una correspondencia más explícita entre aportaciones y prestaciones**.

En lo que respecta a la estructura impositiva, el punto de partida del análisis es igualmente inequívoco. Durante las dos últimas décadas, **España ha incrementado de forma sostenida su presión fiscal mientras su capacidad económica relativa se ha estancado**. Los ingresos tributarios han pasado de alrededor del 33 % del PIB en 2000 a en torno al 37–38 % en 2023, mientras que el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo ha retrocedido desde niveles próximos a la media de la UE-15 hasta situarse en torno al 85 % de la media de la UE-27. En términos económicos, España soporta una carga fiscal comparable a la de países de alta renta, pero genera una renta propia de una economía de nivel medio. Esta divergencia **implica un aumento del sacrificio fiscal y obliga a replantear la orientación de la reforma: el objetivo no debe ser recaudar más, sino recaudar mejor**.

La evidencia comparada y la literatura económica coinciden en un diagnóstico esencial: los impuestos no afectan de igual modo al crecimiento. Los gravámenes sobre el capital, la inversión y las rentas del trabajo generan las distorsiones más intensas, especialmente cuando se utilizan como principal vía de aumento de la recaudación en economías con productividad estancada. Por el contrario, los países que han logrado compatibilizar crecimiento sostenido, inversión elevada y finanzas públicas sólidas suelen apoyarse en sistemas tributarios más simples, con tipos marginales moderados, bases amplias, menor carga sobre los factores productivos y una elevada estabilidad normativa. Por ello, **la reforma debe concentrarse en las grandes figuras —IRPF, Impuesto sobre Sociedades, IVA e Impuestos Especiales— que explican prácticamente la totalidad de la recaudación y de los efectos sobre la eficiencia y la equidad**.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ocupa una posición central en el sistema tributario español por su peso recaudatorio, su potencial redistributivo y su influencia directa sobre el funcionamiento económico. En 2024 concentró en torno al 44 % de la recaudación impositiva total. Sin embargo, esta fortaleza aparente exige una lectura cuidadosa. Una parte sustancial del crecimiento reciente de la recaudación por IRPF no responde a un diseño especialmente eficaz, sino a una fragilidad estructural: su elevada **sensibilidad a la inflación en ausencia de mecanismos de indexación automática**. Este rasgo ha generado aumentos silenciosos de la carga fiscal real —el *bracket creep*— que han incrementado la recaudación sin cambios normativos explícitos y sin un debate transparente sobre sus efectos distributivos y de eficiencia.

Los desequilibrios del IRPF se originan, además, en su propia arquitectura. La superposición progresiva de elementos —tarifa escalonada, reducciones, mínimos personales y deducciones— ha dado lugar a una **progresividad efectiva irregular**, frecuentemente alejada de la que sugiere la tarifa nominal. El impuesto combina **tipos marginales elevados** con una base imponible estrecha y altamente reactiva: una proporción significativa de

declarantes no contribuye, concentrándose la carga fiscal en un segmento relativamente reducido de rentas medias y medias-altas. A ello se añaden **discontinuidades relevantes** y mecanismos poco transparentes —como la reducción por rendimientos del trabajo o unos mínimos personales que operan como deducciones implícitas— que generan perfiles de tributación difíciles de justificar en términos de eficiencia y equidad.

La evidencia empírica confirma que **la base liquidable del IRPF responde de forma significativa a los tipos marginales**. La literatura sobre elasticidad de la renta imponible muestra que las subidas de tipos inducen ajustes conductuales relevantes —en oferta de trabajo, composición de la renta y planificación fiscal— que absorben una parte sustancial del efecto mecánico esperado. En consecuencia, los incrementos de los tipos marginales se traducen solo débilmente en aumentos del tipo medio, que es el que determina la carga efectiva y la progresividad real. De este modo, **los tipos marginales elevados resultan poco eficaces tanto para aumentar la recaudación como para reforzar la redistribución, al tiempo que generan costes de eficiencia apreciables**. La confusión entre tipo marginal y tipo medio, recurrente en el debate público, conduce así a diagnósticos erróneos sobre la capacidad real del impuesto.

Este conjunto de evidencias apunta a la necesidad de una racionalización estructural del IRPF. En particular, resulta pertinente **explorar una transición hacia un impuesto lineal o pseudolineal** que preserve la recaudación y la distribución, pero corrija los defectos señalados. En suma, las propuestas se articulan en torno a cinco ejes: (i) una **reducción sustancial de los costes de eficiencia** mediante la eliminación de discontinuidades y de tipos marginales elevados que apenas se trasladan a los tipos medios; (ii) una menor necesidad de planificación fiscal defensiva como consecuencia de una **estructura más simple y menos distorsionante**; (iii) un refuerzo de la progresividad efectiva basado en **mínimos personales y familiares genuinos y decrecientes con la renta**; (iv) una mayor solidez de la equidad horizontal mediante **la recuperación de una base imponible extensiva, en la tradición Schanz–Haig–Simons; y (v)** Incorporando además la **obligatoriedad de indexación** cuando la inflación supere niveles razonables, que en una estructura lineal como la defendida se limitaría exclusivamente a la actualización de los mínimos personales y familiares.

En el Impuesto sobre Sociedades, el análisis se centra en sus distorsiones microeconómicas. El impuesto condiciona la inversión, la estructura de financiación y la productividad y, en España, afecta de forma particularmente intensa a las empresas pequeñas, contribuyendo a la persistencia de una marcada dualidad productiva. La reforma debería orientarse a **reducir el coste de uso del capital** y a eliminar sesgos estructurales: **aproximar amortizaciones fiscales a la depreciación económica**, **mejorar el tratamiento de pérdidas** para no penalizar proyectos inciertos e intensivos en I+D y **corregir el sesgo a favor de la financiación ajena mediante instrumentos como un *allowance for corporate equity* (ACE)**. Se propone, además, **avanzar hacia un tipo nominal único**, común a todas las empresas independientemente de su tamaño, y **alineado con el marginal máximo del IRPF reformado**, con el fin de reducir arbitrajes y reforzar la neutralidad organizativa. Todo ello debe hacerse con cautela en el nuevo marco internacional del **Pilar 2**, cuya elevada

complejidad y adopción desigual **aconsejan una integración gradual para evitar nuevas distorsiones y desplazamientos opacos de la competencia fiscal.**

En cuanto al IVA y los impuestos especiales, el documento subraya un cambio relevante en el consenso académico: **el IVA no es necesariamente regresivo** cuando la incidencia se evalúa con medidas adecuadas de capacidad económica, como el consumo o la renta permanente, y no con la renta corriente. Este resultado abre la puerta a **un reequilibrio del *tax mix* hacia impuestos sobre el consumo y ambientales**, que tienden a ser menos distorsionantes que la tributación sobre trabajo y capital. Desde esta perspectiva, se defiende un IVA más amplio y homogéneo, con menos exenciones y una racionalización de los tipos reducidos, reservando los objetivos redistributivos a instrumentos más eficaces, como las transferencias directas y el gasto público focalizado. En este marco se explora la **devaluación fiscal —reducción de cotizaciones sociales compensada con una reestructuración del IVA y un aumento de los impuestos medioambientales y especiales sobre tabaco y alcohol—** como una herramienta potencial para aliviar el coste laboral y mejorar la competitividad en una economía sin soberanía monetaria, siempre que su diseño preserve la equidad mediante mecanismos compensatorios adecuados.

Finalmente, el análisis incorpora el reto tecnológico. **La digitalización, la robotización y la inteligencia artificial no implican un colapso automático del empleo**, sino una recomposición profunda de tareas y de la distribución funcional de la renta, con posibles efectos sobre la desigualdad y sobre una base fiscal tradicionalmente apoyada en las rentas del trabajo. De ahí que las respuestas fiscales simbólicas, como un impuesto a los robots, resulten conceptualmente problemáticas y económicamente arriesgadas, al penalizar la adopción tecnológica. La adaptación razonable pasa por **modernizar la estructura tributaria para gravar de forma consistente las rentas asociadas al capital tecnológico**, reforzar bases amplias y mantener un sistema simple, neutral y estable.

En conjunto, el mensaje central del documento es inequívoco: **España no necesita mayor presión fiscal, sino un sistema fiscal mejor diseñado**, integrado en un **marco institucional creíble y orientado al crecimiento**. La reforma solo será efectiva si se concibe como parte de una reconstrucción más amplia del contrato fiscal, que combine **disciplina presupuestaria**, **calidad institucional** y una **arquitectura impositiva más simple, neutral y transparente**. Sin este enfoque integral, cualquier ajuste tributario corre el riesgo de convertirse en un ejercicio de ingeniería fiscal sobre una maquinaria presupuestaria que sigue empujando, silenciosamente, en la dirección contraria.

Reflexiones sobre el sistema fiscal español con motivo del 40 aniversario de FEDEA: notas para un debate necesario

José Félix Sanz Sanz
Universidad Complutense de Madrid

Enero de 2026

Preámbulo:

Este trabajo se concibe como una elaboración ampliada y sistemática de las ideas presentadas durante mi intervención en el panel dedicado a la reforma fiscal pendiente, celebrado con ocasión del 40.º aniversario de FEDEA el 25 de septiembre de 2025 en la sede de la Fundación Ramón Areces. Aquel foro —estructurado en un formato necesariamente conciso— proporcionó un contexto idóneo para esbozar una visión integrada de los principales retos estructurales del sistema fiscal español. El presente documento desarrolla y articula con mayor profundidad aquellas reflexiones iniciales, ordenándolas dentro de un marco coherente que permite examinar con mayor detalle sus fundamentos, implicaciones y propuestas de reforma.

Palabras clave: reforma fiscal, política presupuestaria,

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la reforma del sistema fiscal español se ha intensificado en los últimos años, aunque con frecuencia se ha planteado de forma fragmentaria y desconectada del marco institucional en el que dicha reforma necesariamente debe inscribirse. La fiscalidad no opera en el vacío: constituye la expresión cuantitativa de un orden más amplio que articula el tamaño y la composición del Estado del bienestar, la asignación intertemporal de recursos y el reparto de cargas y oportunidades entre generaciones. En el caso español, este marco institucional se ha ido erosionando de manera gradual pero persistente, como resultado de una expansión sostenida del gasto público, una creciente dependencia de la deuda y la ausencia de reglas presupuestarias efectivas capaces de disciplinar la toma de decisiones colectivas. Este deterioro ha mermado la capacidad del sistema fiscal para cumplir de forma coherente sus funciones esenciales de suficiencia, equidad y eficiencia.

El problema no reside únicamente en la magnitud del desequilibrio presupuestario, sino en su carácter estructural. Tal como subrayan la tradición wickselliana y la Escuela de Elección Pública, el proceso presupuestario genera incentivos sistemáticos hacia la indisciplina fiscal, la ilusión sobre el coste real del gasto y el aplazamiento de decisiones políticamente costosas. La experiencia española desde comienzos de siglo confirma estos mecanismos: largos periodos de déficit, una deuda pública persistentemente elevada y una estructura de gasto rígida, con escasa evaluación de resultados. En este contexto, la consolidación fiscal no constituye una opción coyuntural ni ideológica, sino una condición necesaria para preservar la coherencia intertemporal del Estado, reforzar la equidad entre generaciones y recuperar la credibilidad institucional tanto en el ámbito europeo como en los mercados financieros.

Sobre este telón de fondo presupuestario, la discusión sobre el diseño del sistema tributario adquiere un significado más preciso. La comparación internacional muestra que España combina una presión fiscal creciente con un desempeño relativamente modesto en términos de productividad y renta per cápita. Esta combinación resulta especialmente delicada, ya que el aumento de la carga fiscal recae de manera desproporcionada sobre las figuras más distorsionantes —IRPF, cotizaciones sociales—, cuya configuración actual penaliza la inversión, el empleo y la acumulación de capital humano y físico. Al mismo tiempo, la estructura del gasto público, y en particular el peso creciente del gasto en pensiones, intensifica las tensiones intergeneracionales y reduce el margen para reasignar recursos hacia partidas con mayor impacto sobre el crecimiento potencial.

Este trabajo parte de dicho diagnóstico para articular algunas propuestas de reforma que integren de manera coherente tres dimensiones fundamentales de cualquier sistema tributario robusto: disciplina presupuestaria, calidad institucional y diseño impositivo orientado al crecimiento. La tesis central es que la reforma fiscal española solo puede resultar efectiva si se concibe como parte de una reconstrucción más amplia de la denominada "constitución fiscal" del Estado. En ausencia de reglas presupuestarias exigentes, de una evaluación sistemática del gasto público y de instituciones independientes con capacidad real de supervisión, cualquier reforma limitada a ajustes de tarifas, bases o incentivos fiscales será, por definición, parcial e inestable.

A partir de esta premisa, el análisis se articula en torno a tres ideas centrales. En primer lugar, la evidencia empírica muestra que las estrategias de consolidación fiscal menos costosas y más duraderas son aquellas basadas en el control del gasto corriente improductivo, apoyadas en reglas fiscales claras y verificables y en instituciones independientes reforzadas, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. En segundo lugar, la sostenibilidad intergeneracional del sistema exige reintroducir en el ámbito de las pensiones mecanismos automáticos de ajuste, mayor transparencia contributiva y una correspondencia actuarial más explícita, dado que el gasto previsional constituye hoy el principal foco de riesgo para las finanzas públicas. En tercer lugar, la estructura impositiva debe evolucionar hacia un modelo más simple y neutral, reduciendo las discontinuidades y los tipos marginales excesivos del IRPF y minimizando en el Impuesto sobre Sociedades las distorsiones sobre inversión, productividad y crecimiento empresarial, incorporando únicamente aquellos elementos del Pilar 2 que resulten compatibles con la competitividad y el equilibrio macroeconómico.

Este análisis se completa con una reflexión sobre los retos asociados a la digitalización, la automatización y la robotización de la economía. La transformación tecnológica constituye un cambio estructural de gran alcance, pero de maduración progresiva. Aunque sus efectos serán crecientemente relevantes en el horizonte de las próximas décadas, durante un periodo prolongado la mayor parte de la recaudación y de las tensiones fiscales seguirá descansando sobre las bases tributarias tradicionales. El desafío consiste, por tanto, en adaptar gradualmente la arquitectura fiscal para captar las nuevas formas de renta asociadas al capital tecnológico y a las plataformas digitales, sin recurrir a figuras impositivas simbólicas ni descuidar la eficiencia, la equidad y la suficiencia del sistema vigente. La literatura internacional coincide en que la respuesta no pasa por gravar la automatización en sí misma,

sino por rediseñar un *tax mix* para que una economía más intensiva en tecnología no pierda ni eficiencia ni capacidad redistributiva.

Este documento se estructura del siguiente modo. La Sección I examina el sistema fiscal español desde la perspectiva de la economía política del presupuesto, analizando el marco institucional, la experiencia bajo las reglas fiscales europeas, las estrategias de consolidación fiscal, el papel de las instituciones independientes y las evaluaciones del gasto público, con especial atención a la sostenibilidad intergeneracional del gasto en pensiones. La Sección II se centra en la arquitectura impositiva propiamente dicha, caracterizando el *tax mix* español y analizando las tres fuentes fundamentales de imposición: el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y los impuestos sobre el consumo, así como los retos fiscales derivados de la digitalización y la automatización. La sección final sintetiza las conclusiones y hace algunos comentarios adicionales.

I. Economía Política del Presupuesto y la Fiscalidad

Hablar seriamente de política impositiva exige, como punto de partida, situarla dentro del marco más amplio de la política presupuestaria. Los impuestos no constituyen una realidad autónoma: forman parte de un triángulo indisociable —ingresos, gasto y deuda— y solo pueden ser evaluados con rigor dentro de esa arquitectura institucional. En la tradición clásica de la Hacienda Pública, desde Wicksell hasta Musgrave, el sistema tributario se concibe como el instrumento mediante el cual los ciudadanos financian, de forma más o menos consensuada, un determinado volumen de bienes y servicios públicos. La cuestión central no se reduce, por tanto, a cómo se recauda, sino a qué tamaño de Estado se sostiene, con qué composición del gasto y bajo qué reglas intertemporales.

La eclosión de la Escuela de Elección Pública (*Public Choice*) a partir de los años cincuenta del siglo pasado —con los trabajos de Buchanan, Tullock, Downs y otros— supuso un giro decisivo en esta reflexión. Allí donde la Hacienda normativa tradicional tendía a modelizar al Estado como un agente benevolente que maximiza una función de bienestar social, la *Escuela del Public Choice* insistió en algo incómodo pero difícil de negar: los responsables políticos no son "seres de luz", sino agentes con funciones de utilidad propias, que incluyen la reelección, el poder, la influencia o la capacidad de dirigir recursos hacia determinados grupos. Buchanan no se cansó de recordarlo: analizar la política fiscal exige un modelo del Estado y de la política al menos tan realista como el que utilizamos para describir el comportamiento de hogares y empresas.

Desde esta perspectiva, el Presupuesto deja de verse como un instrumento neutral de "política económica óptima" y pasa a entenderse como el resultado de un proceso de decisión colectiva lleno de incentivos sesgados. Tres de esos sesgos son especialmente relevantes para pensar la reforma del sistema fiscal español.

En primer lugar, el Presupuesto se convierte en el vehículo natural a través del cual los políticos maximizan su propia función de utilidad. Los programas de gasto y las figuras impositivas no se eligen solo por su eficiencia o equidad, sino por su capacidad de generar

apoyos, construir coaliciones, favorecer a grupos organizados o diferir costes hacia el futuro. En la lógica contractual de Buchanan, la comparación relevante no es entre "más o menos gasto" en abstracto, sino entre lo que los votantes habrían acordado bajo reglas simétricas e información completa y lo que efectivamente resulta del juego político bajo reglas mayoritarias y con información asimétrica.

En segundo lugar, el propio diseño del proceso presupuestario favorece lo que la literatura denomina ilusión fiscal. Cuando el gasto se financia con una recaudación agregada, impersonal y opaca —a través de figuras complejas, bases difusas o deuda pública—, los ciudadanos tienden a subestimar el coste real de los programas públicos. De ahí que frases como "el dinero público no es de nadie" no sean meras anécdotas retóricas, sino la expresión cultural de un problema analítico bien identificado: cuando la factura fiscal se percibe como distante y difusa, el elector valora más los beneficios visibles del gasto que los costes, presentes o futuros, de su financiación[1]. Buchanan lo formuló con claridad en sus trabajos sobre deuda pública: el discurso de que "nos debemos la deuda a nosotros mismos" opera como un icono que oculta quién paga realmente.

En tercer lugar, el proceso presupuestario democrático es estructuralmente propenso al déficit. Los futuros contribuyentes —los jóvenes de hoy y los aún no nacidos— no participan en las decisiones presentes, pero sí soportarán la carga de los impuestos necesarios para atender el servicio de la deuda. Buchanan lo expresó en su crítica a la ortodoxia keynesiana sobre la deuda: al desplazar el análisis desde los agregados macroeconómicos hacia los individuos, resulta evidente que el déficit actual implica "un sacrificio impuesto obligatoriamente a los contribuyentes futuros por decisiones tomadas en el pasado". La combinación de beneficios políticos inmediatos (más gasto, menos impuestos hoy) y costes aplazados (más impuestos mañana) genera un sesgo sistemático hacia el endeudamiento que ningún supuesto "altruismo de Estado" corrige por sí solo.

La conclusión de esta literatura es tan incómoda como fértil: no basta con diseñar buenos impuestos, sino que es imprescindible establecer buenas reglas presupuestarias. Wicksell había advertido ya que las decisiones colectivas sobre gasto e ingresos deberían aproximarse, en la medida de lo posible, a criterios de unanimidad para asegurar que quienes financian el presupuesto perciban una contrapartida efectiva en forma de servicios públicos. La Public Choice retoma esa intuición y la lleva un paso más lejos: en ausencia de límites constitucionales o institucionales, las democracias tienden a utilizar el endeudamiento como mecanismo de financiación de consumo público presente, desplazando el coste hacia

[1] La conocida afirmación "el dinero público no es de nadie", pronunciada en sede parlamentaria por la vicepresidenta Carmen Calvo en 2020, ha adquirido un significado simbólico en el debate público español. Desde la perspectiva de la economía política, esta idea encarna de forma casi paradigmática el mecanismo de "ilusión fiscal" descrito por Puviani (1903) y desarrollado por Buchanan y Wagner (1977): cuando la financiación de los servicios públicos se percibe como impersonal, agregada y distante, los incentivos del votante tienden a desplazarse hacia la sobrevaloración del beneficio visible del gasto y a la infravaloración del coste impositivo presente o futuro que lo sostiene. La obra de Puviani se reeditó en 1973, existiendo una traducción al castellano realizada por el Instituto de Estudios Fiscales español Puviani, A. (1976).

generaciones futuras, favoreciendo una expansión del sector público superior a la que emergería en un entorno de disciplina fiscal efectiva

Desde esta óptica, la clásica distinción entre "política impositiva" y "política de gasto" se difumina. La elección de la cesta de impuestos —su nivel, su estructura, su progresividad aparente y efectiva— no puede evaluarse al margen de cómo se configuran el volumen total de gasto, el recurso a la deuda y las reglas que disciplinan ambos. Un sistema tributario complejo, con múltiples figuras y tratamientos diferenciados, facilita la ilusión fiscal: permite esconder cargas, segmentar bases, favorecer a grupos concretos y recurrir a la deuda sin que el ciudadano perciba claramente la magnitud del compromiso asumido. A la inversa, un marco de disciplina presupuestaria fuerte —reglas de equilibrio estructural, límites al crecimiento del gasto, inclusión de las pensiones en el perímetro de las reglas fiscales— obliga a elegir con mayor transparencia qué nivel de impuestos se está dispuesto a aceptar para financiar un determinado tamaño de Estado.

En suma, **la reforma del sistema impositivo español solo puede plantearse de forma rigurosa si se inserta en una reforma más amplia de la "constitución fiscal" del Estado.** La lección de la *Public Choice* no es un eslogan antiestatal, sino un recordatorio metodológico: antes de discutir qué impuestos queremos, debemos preguntarnos qué proceso de decisión presupuestaria tenemos y qué incentivos genera sobre el gasto, los impuestos y la deuda. Solo a partir de ese diagnóstico tiene sentido hablar de consolidación fiscal, rediseño del IRPF, neutralidad del Impuesto sobre Sociedades o reconfiguración del mix impositivo. El resto corre el riesgo de convertirse en ingeniería tributaria sobre una maquinaria presupuestaria que sigue empujando, silenciosamente, en la dirección contraria.

I.1. La senda fiscal española bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

A la luz de este marco teórico, la situación española adquiere un cariz particularmente preocupante. Si se acepta que la política tributaria solo es conceptualmente coherente como contrapartida de un gasto público solvente y creíble, la cuestión relevante no es tanto si España necesita emprender un proceso de consolidación fiscal, sino por qué dicho ajuste se ha pospuesto durante tanto tiempo. Desde comienzos del siglo XXI, la economía española ha acumulado prolongados episodios de déficit público y un crecimiento muy intenso de la deuda, que se ha situado de forma persistente por encima de los umbrales de referencia establecidos en el Protocolo de Déficit Excesivo del Tratado de Maastricht (60 % del PIB para la deuda y 3 % para el déficit). El margen de maniobra fiscal existente a comienzos de la década de 2000 se ha erosionado casi por completo en el transcurso de menos de dos décadas.

Entre 2000 y la actualidad, España solo mantuvo una trayectoria fiscal plenamente alineada con el espíritu del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante el período 2000–2007. En esos años, el saldo presupuestario se situó de forma sistemática por debajo del umbral del 3 % del PIB, se registraron varios ejercicios de superávit y la ratio de deuda pública descendió desde valores próximos al 58 % hasta alrededor del 36 % del PIB. La crisis financiera global de 2008 constituye un punto de inflexión nítido: el déficit público experimentó un deterioro

abrupto ——11,3 % del PIB en 2009, –9,5 % en 2010 y –9,7 % en 2011— y la deuda inició una senda de crecimiento acelerado, pasando del 39,6 % del PIB en 2008 a situarse en torno al 100 % una década más tarde. La pandemia de la COVID-19 consolidó este cambio de régimen fiscal, elevando la ratio de deuda hasta un máximo cercano al 120 % del PIB en 2020, que, pese a la corrección posterior, permanece claramente por encima de los niveles previos a la crisis.

Este patrón no puede interpretarse como un episodio meramente contingente, sino como la expresión empírica de los sesgos que la Escuela de Elección Pública atribuye al proceso presupuestario en democracias representativas: una preferencia sistemática por el gasto presente frente a la carga fiscal futura, el recurso recurrente al endeudamiento como mecanismo de diferimiento impositivo y la persistencia de fenómenos de "ilusión fiscal" que facilitan la expansión del sector público sin un debate explícito sobre sus costes intergeneracionales. En este contexto, la consolidación fiscal no constituye una opción discrecional, sino una condición necesaria para recuperar grados efectivos de soberanía en la política económica dentro de la unión monetaria, reconstruir amortiguadores fiscales frente a perturbaciones futuras y restablecer la coherencia del contrato fiscal entre generaciones.

Tabla 1. Evolución del saldo presupuestario y la deuda pública de las Administraciones Públicas españolas (% del PIB, 2000–2023)

Año	Déficit / superávit AAPP (% PIB)	Deuda pública (% PIB)
2000	–1,0	57,8
2001	–0,5	54,1
2002	–0,4	51,2
2003	–0,4	47,7
2004	–0,1	45,3
2005	1,2	42,4
2006	2,1	39,0
2007	1,9	35,7
2008	–4,6	39,6
2009	–11,3	53,1
2010	–9,5	60,3
2011	–9,7	69,5
2012	–3,7	89,6
2013	–3,1	100,0
2014	–2,5	104,4
2015	–1,9	102,5
2016	–1,4	102,0
2017	–0,9	101,2
2018	–0,4	99,8
2019	–0,4	97,7
2020	–6,7	119,3
2021	–4,7	115,7
2022	–3,4	109,5
2023	–3,5	105,1

Fuente: Eurostat, estadísticas del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), elaboradas conforme al Sistema Europeo de Cuentas 2010 (**ESA 2010**); tablas *gov_10dd_edpt1* y *tec00127*.

A efectos descriptivos, la Tabla 1 sintetiza la evolución del saldo presupuestario y de la deuda de las Administraciones Públicas españolas, expresados como porcentaje del PIB, desde el año 2000, de acuerdo con la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (ESA 2010).

La persistencia del déficit y del endeudamiento en España no puede explicarse únicamente por los grandes shocks internacionales. La crisis financiera global y la pandemia afectaron al conjunto de las economías avanzadas, pero varios Estados miembros de la Unión Europea lograron recomponer con rapidez su posición presupuestaria y mantener ratios de deuda dentro de los márgenes de sostenibilidad. De hecho, doce de los veintisiete países de la UE —entre ellos Estonia, Bulgaria, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia, Lituania, Letonia, Países Bajos, Chequia, Polonia, Rumanía y Malta— presentan actualmente niveles de deuda inferiores al 60 % del PIB. Este grupo incluye economías pequeñas y abiertas, pero también países de tamaño medio y estructura productiva comparable a la española, lo que sugiere que la disciplina fiscal depende menos de la escala económica que de la calidad institucional y la coherencia de las reglas presupuestarias.

Fuera de Europa, el contraste es igualmente ilustrativo. Entre las economías avanzadas de la OCDE, Australia y Nueva Zelanda mantienen ratios de deuda en torno al 45–50 % del PIB, muy por debajo de la media. En el espacio Asia-Pacífico, países como Taiwán (≈ 30 %), Vietnam (≈ 38 %), Indonesia (≈ 40 %) o incluso Brunéi (≈ 2 %) han preservado niveles de endeudamiento moderados tras superar los mismos shocks globales. Singapur constituye un caso singular: su deuda bruta supera el 170 % del PIB, pero el Estado posee activos financieros muy superiores a sus pasivos, de modo que su deuda neta es prácticamente nula.

En suma, la divergencia española no puede explicarse por la magnitud de los acontecimientos externos, sino por deficiencias endógenas: un marco fiscal poco exigente, una estructura de gasto rígida y una cultura presupuestaria proclive al aplazamiento de los ajustes. Más que una secuencia de crisis importadas, España ha experimentado una crisis interna de disciplina fiscal, que solo podrá resolverse con instituciones presupuestarias más sólidas, reglas de gasto efectivas y un compromiso político sostenido con la sostenibilidad intertemporal.

I.2. Estrategias óptimas de consolidación fiscal: evidencia empírica y fundamentos teóricos

La consolidación presupuestaria solo puede lograrse por tres vías: reducción del gasto, aumento de los ingresos o una combinación de ambas. En la práctica, la elección entre estas alternativas define no solo la composición del ajuste fiscal, sino también su duración, su impacto sobre el crecimiento y su aceptación política. A lo largo de las últimas décadas, la literatura ha intentado determinar empíricamente qué tipo de consolidación logra estabilizar la deuda con menores costes macroeconómicos.

Si bien existe una línea de trabajos que ha otorgado un papel central a la vía impositiva en los procesos de consolidación fiscal —desde las contribuciones pioneras de Blanchard y Perotti (2002) o Perotti (2012) hasta algunos informes del Fondo Monetario Internacional posteriores a la crisis financiera (FMI, 2010; 2012)—, la evidencia empírica acumulada desde

la década de 1990 se ha decantado de forma clara por la vía del gasto como la alternativa más eficaz y menos recesiva. La corriente más influyente dentro de este enfoque, que denominaré Escuela Harvard–Bocconi, está encabezada por Alberto Alesina y desarrollada junto a coautores como Silvia Ardagna, Francesco Giavazzi y Carlo Favero. A partir del análisis de extensas series históricas, estos autores muestran que los episodios de consolidación fiscal duraderos y creíbles, compatibles con la recuperación económica, son aquellos que se sustentan en reducciones del gasto corriente improductivo, y no en incrementos de la presión fiscal.

Los trabajos de Alesina y Perotti (1995), Alesina y Ardagna (1998, 2010, 2013) y, más recientemente, Alesina, Favero y Giavazzi (2019) analizan más de doscientos episodios de ajuste fiscal en países de la OCDE y de la Unión Europea. Su conclusión es nítida: las consolidaciones sustentadas en reducciones del gasto tienden a ir seguidas de períodos de crecimiento económico estable y sostenido, mientras que las basadas en incrementos tributarios suelen generar efectos contractivos apreciables y presentan una menor probabilidad de perdurar en el tiempo. Además, la composición del ajuste resulta decisiva. Las reducciones en transferencias y en gasto corriente improductivo muestran una mayor probabilidad de efectos expansivos que los recortes en inversión pública, y los aumentos en los impuestos directos sobre el trabajo o el capital tienden a erosionar la competitividad y a desalentar la inversión privada (Alesina et al., 2019; Ardagna & Alesina, 2007).

Los mecanismos explicativos son diversos. En primer lugar, las consolidaciones basadas en el gasto tienden a reforzar la credibilidad del compromiso fiscal, lo que reduce las primas de riesgo soberano y favorece la inversión privada (Giavazzi & Pagano, 1990). En segundo lugar, generan expectativas de una menor carga tributaria futura, estimulando el consumo y la confianza de los agentes económicos (Perotti, 2013; Favero & Giavazzi, 2012). Por último, al contener el crecimiento del sector público, liberan recursos hacia actividades productivas y reducen las distorsiones asociadas a una presión fiscal elevada, mejorando así la eficiencia asignativa de la economía.

El libro Austerity (Alesina, Favero & Giavazzi, 2019) resume de manera sistemática los hallazgos de tres décadas de investigación: las políticas de austeridad no son todas iguales. Cuando los ajustes se basan en subidas de impuestos, la recesión es profunda y duradera; cuando se centran en la reducción de gasto corriente y van acompañadas de reformas estructurales, pueden incluso resultar expansivas. En palabras de los autores, "no es el tamaño del ajuste lo que importa, sino su composición y su credibilidad" (Alesina et al., 2019, p. 37).

I.3. Instituciones, reglas fiscales y calidad del gasto: los pilares de una consolidación sostenible

Desde una perspectiva institucional, la evidencia muestra que la eficacia de la consolidación fiscal depende de manera decisiva de la calidad del marco presupuestario que la sustenta.

Alesina y Tabellini (2007) subrayan que la independencia de las autoridades fiscales, la transparencia en la gestión del gasto y la limitación de la discrecionalidad política son elementos centrales para corregir el sesgo estructural al déficit. En consonancia con este diagnóstico, la OCDE y la Comisión Europea coinciden en señalar que instrumentos como las evaluaciones sistemáticas del gasto (*spending reviews*), la presupuestación plurianual y las reglas de gasto constituyen pilares fundamentales de una consolidación fiscal sostenible a medio plazo (Ciminelli, 2021; FMI, 2023). En síntesis, la experiencia comparada indica que los ajustes más duraderos y menos costosos descansan principalmente en el control del gasto, siempre que este se apoye en instituciones capaces de sostener las decisiones presupuestarias más allá de los ciclos electorales.

I.3.1. El papel de las reglas fiscales

Las reglas fiscales —límites cuantitativos al déficit, la deuda o el gasto— constituyen uno de los principales instrumentos para dotar de credibilidad y previsibilidad a los compromisos presupuestarios. Desde la década de 1990, la Unión Europea ha desarrollado, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un entramado normativo orientado a prevenir externalidades fiscales negativas entre los Estados miembros de la zona euro. No obstante, la experiencia acumulada ha puesto de manifiesto que los marcos centrados exclusivamente en saldos nominales o ratios de deuda tienden a ser procíclicos, excesivamente rígidos y vulnerables a prácticas de ingeniería contable, lo que limita su eficacia como ancla de estabilidad fiscal[2].

En este contexto, el fortalecimiento del marco de reglas fiscales se configura como una condición necesaria para recuperar la credibilidad de las finanzas públicas españolas. La evidencia europea muestra que las reglas solo funcionan cuando combinan simplicidad, transparencia y capacidad de adaptación al ciclo económico, en un equilibrio razonable entre disciplina y flexibilidad. Asimismo, la existencia de instituciones fiscales independientes —como la AIReF en España y sus homólogas en países como Suecia, Dinamarca o los Países Bajos— resulta decisiva para garantizar la evaluación técnica, la rendición de cuentas y el cumplimiento efectivo de dichas reglas (IMF, 2023; European Commission, 2024). Ahora bien, ningún marco normativo puede sostenerse si el propio entorno institucional lo desautoriza: **iniciativas como la reciente propuesta de condonación parcial de deuda autonómica, carente de condicionalidad y con un diseño marcadamente político,**

[2] El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fue aprobado en 1997 para garantizar la sostenibilidad fiscal de la Unión Económica y Monetaria, estableciendo los umbrales de referencia del 3 % del PIB para el déficit público y del 60 % para la deuda pública (European Commission, 1997). En 2005, tras las desviaciones de Francia y Alemania, se revisó para introducir mayor flexibilidad y tener en cuenta factores estructurales y cíclicos, así como la calidad del gasto público (European Commission, 2005). El paquete legislativo conocido como Six-Pack (2011) reforzó los brazos preventivo y correctivo del PEC, incorporando la denominada *regla de la deuda* —reducción anual de una vigésima parte del exceso sobre el 60 %— y sanciones más automáticas (European Commission, 2011). El Two-Pack (2013) añadió la revisión *ex ante* de los presupuestos nacionales por parte de la Comisión Europea y reforzó la coordinación fiscal y macroeconómica entre Estados miembros (European Commission, 2013). Finalmente, la reforma de 2024**,** aprobada tras el levantamiento de la cláusula general de escape aplicada durante la pandemia, sustituyó los objetivos uniformes por rutas fiscales plurianuales personalizadas, ancladas en el gasto neto primario, con el propósito de equilibrar disciplina y flexibilidad dentro de un marco de sostenibilidad creíble (European Commission, 2024; ECB, 2024; IMF, 2023).

envían señales de laxitud fiscal, incentivan la indisciplina y erosionan la credibilidad del sistema presupuestario.

I.3.2. La calidad del gasto y los spending reviews

El control del gasto público no se limita a la reducción de partidas improductivas, sino que exige también mejorar su eficiencia. En este ámbito, los spending reviews —evaluaciones sistemáticas de los programas de gasto público— se han consolidado como una herramienta central de la gestión presupuestaria moderna. En España, la AIReF ha desarrollado desde 2018 varios ejercicios pioneros, centrados en ámbitos como las subvenciones, el gasto farmacéutico, las políticas activas de empleo o las infraestructuras de transporte, cuyos resultados revelan amplios márgenes para la reasignación y mejora del gasto sin necesidad de incrementar la presión fiscal.

La evidencia internacional refuerza este diagnóstico. Los estudios del Fondo Monetario Internacional y de la OCDE muestran que los países que institucionalizan revisiones periódicas del gasto logran procesos de consolidación más sostenibles y menos regresivos (Ciminelli, 2021; IMF, 2023). El elemento clave es el tránsito desde una cultura presupuestaria inercial y opaca hacia una lógica de evaluación y rendición de cuentas, en la que cada euro de gasto se justifique en función de resultados verificables.

I.3.3. Independencia en el análisis presupuestario: la potenciación de la Airef

Como ya he comentado la consolidación fiscal duradera no depende únicamente de la voluntad política, sino de la arquitectura institucional que disciplina las decisiones presupuestarias. En las democracias modernas, el sesgo estructural hacia el déficit —como advirtieron Buchanan y Wagner (1977)— exige la existencia de contrapesos capaces de limitar la expansión del gasto y reforzar la rendición de cuentas. En este sentido, las agencias fiscales independientes se han consolidado internacionalmente como uno de los instrumentos más eficaces para garantizar la sostenibilidad presupuestaria y anclar las expectativas de disciplina fiscal.

Organismos como el *Office for Budget Responsibility* (OBR) en el Reino Unido, el *Centraal Planbureau* (CPB) en los Países Bajos o el *Haut Conseil des Finances Publiques* (HCFP) en Francia han demostrado que trasladar parte de la supervisión presupuestaria al terreno técnico y verificable reduce la tentación del ciclo político, refuerza la transparencia y fortalece la credibilidad fiscal ante los mercados y la ciudadanía[3].

En España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha seguido esta senda desde su creación en 2013. Su labor ha elevado la calidad del debate presupuestario y ha introducido prácticas de evaluación del gasto (*Spending Reviews*) comparables a las de las

[3] Sobre el papel de las instituciones fiscales independientes y sus mejores prácticas, véase OECD **(2022)**; Eyraud, Gaspar y Poghosyan (2018)**; y** IMF (2013). Véanse también los **estudios de la** OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO Network, 2023)**,** que comparan los mandatos y procedimientos de instituciones como el *Office for Budget Responsibility* (Reino Unido), el *Centraal Planbureau* (Países Bajos) y el *Haut Conseil des Finances Publiques* (Francia).

principales economías avanzadas. Gracias a sus análisis, se han identificado importantes márgenes de eficiencia en políticas activas de empleo, gasto farmacéutico o subvenciones públicas, contribuyendo a una gestión más racional de los recursos. No obstante, **el potencial disciplinador de la AIReF sigue limitado por su dependencia orgánica del Ejecutivo**. El hecho de que su Presidencia sea propuesta por el Gobierno —a través del Ministerio de Hacienda— y ratificada posteriormente por el Congreso reduce su autonomía formal y la percepción de neutralidad que caracteriza a las instituciones fiscales más consolidadas.

Desde una perspectiva comparada, reforzar la independencia de la AIReF requeriría trasladar el proceso de designación de su Presidencia al ámbito parlamentario, conforme a las mejores prácticas internacionales. Un modelo en el que el Congreso de los Diputados propusiera al presidente mediante un procedimiento público, competitivo y basado en méritos técnicos, evaluado por un comité de expertos y aprobado por mayoría cualificada, garantizaría una independencia funcional mucho más sólida de la que a día de hoy goza la AIReF. Sistemas de este tipo —como los aplicados por el OBR británico o el CPB neerlandés— han demostrado ser eficaces para blindar a estas instituciones frente a la interferencia política y reforzar su legitimidad democrática.

Asimismo, la AIReF debería rendir cuentas directamente ante el Parlamento, presentando sus previsiones macroeconómicas y evaluaciones presupuestarias con carácter previo a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En caso de discrepancia, el Gobierno debería justificar públicamente su posición bajo el principio de *comply or explain*, práctica ya consolidada en varias economías europeas.

En definitiva, fortalecer el papel de la AIReF significa profesionalizar su control y dotar de estabilidad y credibilidad al marco presupuestario español. Solo una institución verdaderamente independiente, con acceso pleno a la información, mandato reforzado y autonomía funcional, puede garantizar que las reglas fiscales se apliquen con rigor, transparencia y continuidad, más allá del ciclo político.

I.3.4. Sostenibilidad intergeneracional: Reglas fiscales también para el gasto en pensiones

La sostenibilidad fiscal tiene una dimensión intergeneracional ineludible. Como subrayan Devesa y Doménech (2024, 2025), mantener el sistema público de pensiones al margen de las reglas fiscales erosiona la equidad entre generaciones y debilita la credibilidad del marco presupuestario. En la práctica, España atraviesa un proceso sostenido de transferencia de renta desde las cohortes más jóvenes hacia las de mayor edad, que se manifiesta tanto en el mercado de la vivienda —a través del encarecimiento de los precios y la concentración patrimonial— como, de forma más intensa, en el propio sistema de pensiones. Con un gasto que ya supera el 13 % del PIB y continúa creciendo de manera estructural, las pensiones se han convertido en el principal canal de este desplazamiento intergeneracional de recursos (Sánchez Martín, De la Fuente y García Díaz, 2025).

Las proyecciones más recientes elaboradas con el modelo MSSP-OLG de FEDEA confirman esta dinámica. La reforma de pensiones de 2021-2023 incrementará el déficit contributivo en más de tres puntos del PIB hacia mediados de siglo, aproximadamente el doble de lo previsto en los escenarios oficiales. Este deterioro responde a un gasto estructuralmente creciente y a un diseño que favorece a las cohortes ya jubiladas frente a las generaciones activas, sin mecanismos automáticos de ajuste vinculados al envejecimiento poblacional o a la evolución de la esperanza de vida.

La financiación del sistema ilustra con claridad este desequilibrio. Desde 2010, los ingresos por cotizaciones han perdido peso y el pilar contributivo depende cada vez más de transferencias del Estado. En 2023, el déficit contributivo se situó en torno al 4 % del PIB, compensado mediante aportaciones del Presupuesto General del Estado equivalentes a 3,1 puntos del PIB, lo que ha elevado la proporción del gasto en pensiones financiada con impuestos generales desde algo más del 6 % en 2010 hasta cerca del 24 % en la actualidad (De la Fuente, 2023). Este desplazamiento, como advierten Sánchez, De la Fuente y García Díaz (2025) y la AIReF (2023), enmascara la verdadera situación financiera del sistema y compromete la sostenibilidad del conjunto de las finanzas públicas.

Desde una perspectiva actuarial, el desequilibrio es igualmente patente. El Factor de Equidad Actuarial se sitúa en torno a 1,6, lo que implica que los pensionistas perciben, en promedio, un 60 % más de lo aportado a lo largo de su vida laboral (Devesa, Doménech y Meneu, 2025). Esta brecha refleja la ausencia de proporcionalidad contributiva y de reglas automáticas de ajuste. La experiencia internacional muestra que sistemas basados en cuentas nocionales, que vinculan las prestaciones iniciales a las cotizaciones acumuladas y a la esperanza de vida, permiten corregir estos desequilibrios y restablecer la equidad intergeneracional.

En consecuencia, el compromiso con la estabilidad presupuestaria no puede dejar al margen el gasto en pensiones, el principal componente del presupuesto público. Resulta imprescindible reintroducir mecanismos de sostenibilidad actuarial que ajusten la edad efectiva de jubilación, la cuantía inicial de la pensión y las reglas de revalorización a la evolución demográfica y financiera del sistema. Solo un marco de reglas automáticas, transparente y predecible permitirá conciliar la protección de los pensionistas con la justicia intergeneracional y la estabilidad fiscal a largo plazo.

De este diagnóstico se desprende un conjunto coherente de líneas de actuación que deberían orientar una reforma integral del marco presupuestario español. Las principales recomendaciones que emergen del análisis realizado en esta primera sección son las siguientes:

1. **Reformar la "constitución fiscal" del Estado**, abordando impuestos, gasto y deuda como un triángulo inseparable y corrigiendo los sesgos estructurales identificados por la Escuela de Elección Pública (ilusión fiscal, déficit crónico, uso político del Presupuesto).

2. **Reorientar la estrategia de consolidación hacia el control del gasto**, priorizando la reducción del gasto corriente improductivo, preservando la inversión pública y evitando subidas de impuestos con elevado coste económico.
3. **Fortalecer las reglas fiscales**, dotándolas de claridad, verificabilidad, flexibilidad y mecanismos automáticos de corrección, evitando decisiones que incentiven la indisciplina (como la actual propuesta de condonación parcial de deuda autonómica sin condicionalidad).
4. **Institucionalizar los *spending reviews*** como herramienta permanente de evaluación ex ante y ex post para mejorar la eficiencia del gasto público.
5. Complementar el control de legalidad del gasto público con **evaluaciones sistemáticas de eficiencia y eficacia, ex ante y ex post, integradas en el ciclo presupuestario y orientadas a resultados.**
6. **Reforzar la independencia y el mandato de la AIReF**, garantizando autonomía plena, procesos de designación despolitizados, rendición de cuentas ante el Parlamento sin intermediarios y aplicación estricta del principio *comply or explain*.
7. **Integrar el gasto en pensiones dentro del perímetro de las reglas fiscales**, introduciendo mecanismos automáticos de sostenibilidad actuarial y restaurando la equidad intergeneracional.
8. **Simplificar y hacer más transparente el sistema tributario**, reduciendo espacios de ilusión fiscal, clarificando el vínculo entre ingresos, gasto y deuda, y garantizando que cualquier reforma impositiva responda a un diagnóstico institucional sólido.

II. HACIA UN SISTEMA FISCAL ORIENTADO AL CRECIMIENTO: DIAGNÓSTICO Y DIRECCIÓN DE LA REFORMA

Tras la discusión presupuestaria precedente, el análisis del futuro de la fiscalidad española debe partir de un hecho difícil de soslayar: en las dos últimas décadas, España ha incrementado de forma sostenida su presión fiscal mientras su capacidad económica relativa se ha estancado. De acuerdo con *Revenue Statistics* de la OCDE, los ingresos tributarios han pasado de aproximadamente el 33 % del PIB en el año 2000 a en torno al 37–38 % en 2023 (OECD, 2024). En paralelo, el PIB per cápita medido en paridad de poder adquisitivo ha descendido desde niveles próximos a la media de la UE-15 hasta situarse alrededor del 85 % de la media de la UE-27 (Eurostat, 2024). Esta evolución refleja un aumento del sacrificio fiscal: se exige un esfuerzo creciente a una economía que no ha logrado converger en productividad ni en renta con sus socios europeos. En términos económicos, España tributa como un país de alta renta, pero produce como una economía de renta media.

Para situar esta posición relativa, resulta útil comparar a España con un grupo de países que, pese a presentar modelos fiscales distintos, comparten algunos rasgos comunes: tipos marginales moderados, bases imponibles amplias, menor carga efectiva sobre los factores productivos y una elevada estabilidad normativa. La Tabla 2 resume los principales

indicadores fiscales y de renta per cápita correspondientes a 2023 para este conjunto de economías caracterizadas por una fiscalidad moderada y unas cuentas públicas saneadas[4].

La comparación pone de manifiesto un patrón ampliamente documentado por la literatura económica. Los países que combinan crecimiento sostenido, altos niveles de inversión y finanzas públicas sólidas tienden a apoyarse en sistemas tributarios más simples, más neutrales y menos gravosos para el capital, la innovación y el trabajo. Desde los trabajos seminales de Barro (1990) y Mendoza, Milesi-Ferretti y Asea (1997), hasta la evidencia más reciente de Gemmell, Kneller y Sanz (2011, 2013) y Arnold et al. (2011), se constata de forma consistente que los distintos impuestos no afectan por igual al crecimiento, y que los gravámenes sobre el capital, la inversión y las rentas del trabajo generan las distorsiones más intensas. Cuando estas figuras se utilizan como principal vía de aumento de la recaudación en economías con productividad estancada, los efectos contractivos tienden a consolidarse, especialmente en los márgenes de inversión, empleo y esfuerzo innovador.

España se sitúa precisamente en este punto de fricción. Su sistema tributario exige más recursos de los que su estructura productiva puede generar de forma sostenible y lo hace recurriendo a los impuestos más sensibles desde la perspectiva de la eficiencia. De ahí que el objetivo de una reforma fiscal coherente no deba ser simplemente recaudar más, sino recaudar mejor, avanzando hacia un sistema más neutral, sencillo y estable, en línea con el de aquellos países que han logrado compatibilizar competitividad, cohesión social y solvencia fiscal.

---

[4] Los indicadores agregados de carga fiscal —especialmente la presión fiscal— ocupan un lugar desproporcionado en el debate tributario español, pese a su escaso valor informativo. Como señala Sanz (2022), la presión fiscal es solo un cociente entre recaudación y PIB: no muestra cómo se estructura el sistema, quién soporta realmente los impuestos ni qué efectos distributivos o de eficiencia genera. El *sacrificio fiscal* (Frank, 1959; Bird, 1964; Aaron, 1965) corrige parcialmente esta limitación, pero continúa siendo un indicador rudimentario basado en supuestos restrictivos. Apoyar un diagnóstico fiscal —y justificar subidas o bajadas de impuestos— en estos cocientes es conceptualmente inadecuado. Una evaluación seria exige análisis distributivos, modelos de incidencia y mediciones de progresividad, no simples promedios agregados. Por ello, aunque presión y sacrificio fiscal pueden servir como referencia inicial, sus conclusiones son frágiles y no deben ocupar el centro del análisis. Reformar la fiscalidad española requiere instrumentos más precisos y explicativos.

Tabla 2. Déficit, Deuda pública y PIB per cápita en 2023

País	Déficit (% PIB)	Deuda pública (% PIB)	PIB per cápita (€)
Irlanda	+1,7	≈43,0	≈78.000
Estonia	–3,4	19,6	≈33.000
Lituania	–0,8	38,0	≈32.000
Hungría	–6,7	73,5	≈30.391 (PPS)
Suiza	–1,1	≈39,2	≈82.000
Australia	–1,3	≈46,3	≈52.000
Nueva Zelanda	–2,8	≈42,1	≈41.000
Corea del Sur	–2,1	≈50,4	≈36.000
Singapur	–2,0*	≈168 (≈0 neta)**	≈78.000
España	–3,6	107,7	≈32.000

Deuda pública (% PIB)

- Para **España (107,7 %)**: dato 2023 confirmado por el **Banco de España**, bde.es
- Para **Estonia (19,6 %) y Lituania (38,0 %)**: Eurostat (Europe's Data).Europe Data
- Para el resto de países (Irlanda, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Singapur): cifras **aproximadas** coherentes con los últimos datos disponibles del FMI y la OCDE en torno a 2022–2024,

PIB per cápita (≈€)

- Las magnitudes son **redondeos a miles** de euros (o de dólares convertidos aproximadamente), basadas en los órdenes de magnitud de 2023 que ofrecen las bases de datos internacionales (ONU, FMI, Banco Mundial), pero sin homogeneizar estrictamente tipo de cambio y paridad de poder adquisitivo en esta tabla.

- **Singapur – deuda ≈168 (≈0 neta)**

- Singapur emite mucha deuda bruta, pero mantiene un nivel de **activos financieros públicos muy elevado**, de modo que la **deuda neta es prácticamente nula** según la estadística internacional habitual (FMI).

¿En qué figuras impositivas debería centrarse una reforma del sistema fiscal español? La respuesta pasa, necesariamente, por focalizar el esfuerzo reformador en los impuestos que realmente determinan la eficiencia, la suficiencia y la equidad del sistema. Las cuatro grandes figuras —IRPF, Impuesto sobre Sociedades, IVA e Impuestos Especiales— concentran más del 95 % de la recaudación del sistema fiscal español y explican casi en su totalidad tanto el coste de eficiencia como el poder redistributivo del entramado tributario[5]. La experiencia

[5] Aunque las cotizaciones sociales tienen un peso recaudatorio y económico indiscutible, no se incorporan al análisis tributario stricto sensu por una razón conceptual de fondo. Aun siendo exacciones obligatorias que afectan a trabajadores, empresas y autónomos, no cumplen plenamente el rasgo definitorio del impuesto: la ausencia de contraprestación directa. Su función es financiar prestaciones contributivas específicas —pensiones, incapacidad, desempleo, maternidad— que se devengan en favor del propio cotizante y que establecen un vínculo nominal entre aportación y derecho. Esa conexión personal entre contribución y prestación la aleja de la categoría de impuesto en sentido estricto y desplaza su estudio al ámbito del sistema de Seguridad Social y de la economía de las pensiones, regidos por una lógica distributiva, intertemporal y actuarial distinta de la fiscal. Ahora bien, dado que su volumen recaudatorio compite con la recaudación del IRPF y condiciona de manera determinante la competitividad del uso del factor trabajo, la creación de empleo y la productividad, las cotizaciones sociales constituyen uno de los factores con mayor incidencia asignativa del sistema fiscal en sentido amplio, aun cuando no se contabilicen aquí como impuestos propiamente dichos.

comparada muestra que los países que han logrado compatibilizar crecimiento y suficiencia fiscal lo han conseguido mediante combinaciones estables de tipos marginales moderados, bases amplias y estructuras impositivas orientadas hacia figuras menos distorsionantes, como el IVA y los impuestos medioambientales (Arnold et al., 2011).

Siguiendo este modelo fiscal procrecimiento, la redistribución del sistema no debe construirse a través de tipos marginales crecientemente elevados, sino mediante el diseño cuidadoso de mínimos personales y familiares, escalas simples y tipos medios razonables que permitan mantener la equidad sin sacrificar eficiencia. En el Impuesto sobre Sociedades, la prioridad debe encaminarse a reducir el coste de uso del capital y la penalización a la inversión, especialmente en activos intangibles y actividades de innovación. En estos ámbitos, la evidencia internacional es contundente: los tipos marginales altos aplicados sobre bases estrechas generan efectos adversos que erosionan la inversión y la productividad (Mendoza et al., 1997; Arnold et al., 2011).

Una reorientación del *tax mix* hacia figuras menos distorsionantes —IVA, medioambientales y especiales— es coherente con las recomendaciones de la OCDE, la Comisión Europea y la literatura académica. Las reformas conocidas como "devaluación fiscal", que consisten en reducir cotizaciones sociales compensando su coste mediante mayores ingresos por IVA, han demostrado ser eficaces en economías abiertas y competitivas, aliviando el coste laboral sin menoscabar la disciplina presupuestaria.

Aunque el esfuerzo reformador debe concentrarse en las cuatro grandes figuras mencionadas, ello no implica que el resto del entramado impositivo sea irrelevante. Muy al contrario: numerosos impuestos de menor peso recaudatorio —en particular aquellos que gravan el *stock* de riqueza, como el Impuesto sobre el Patrimonio, o la transmisión de la misma, como Sucesiones y Donaciones—, así como otros tributos autonómicos, locales o incluso ciertas tasas, pueden ejercer un poder distorsionador notable a pesar de su escaso aporte recaudatorio. La literatura ha subrayado que este tipo de gravámenes desalientan la acumulación de ahorro, dificultan la movilidad patrimonial y reducen la capacidad de atraer o retener talento[6]. Desde mi perspectiva, la evidencia acumulada apunta en una dirección clara: el sistema fiscal español debe encaminarse hacia una estructura más simple, más estable y mejor alineada con los objetivos de crecimiento económico. El desafío no radica en elevar la presión fiscal, sino en rediseñar la arquitectura impositiva para que recaude con mayor

[6] La evidencia empírica internacional ha documentado de manera consistente los efectos económicos de los impuestos sobre el patrimonio y sobre las transmisiones de riqueza. Para los impuestos patrimoniales, Seim (2017) y Jakobsen et al. (2020) muestran, con datos administrativos de Suecia y Dinamarca, que estos gravámenes provocan respuestas significativas tanto en la acumulación de riqueza como en la composición de cartera y en la movilidad fiscal. En el caso de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, los estudios de Goupille-Lebret e Infante (2018) y Glogowsky (2021) encuentran ajustes notables en la planificación patrimonial, el tamaño de los legados y la temporalidad de las transferencias alrededor de los umbrales impositivos. De forma complementaria, Kindermann et al. (2020) demuestran que la tributación de herencias afecta la oferta laboral de los herederos a través de efectos-riqueza, mientras que revisiones más amplias —como la de Schratzenstaller (2024) y las síntesis de Saez y Zucman (2021, 2022)— ponen de relieve que la capacidad distorsionadora de estos impuestos puede superar con creces su limitada capacidad recaudatoria, especialmente cuando se aplican sobre bases estrechas y con escasa coordinación territorial.

eficiencia, genere menos distorsiones y acompañe a la economía hacia un patrón de crecimiento más robusto y competitivo. A partir de este diagnóstico, pasamos a revisar en detalle las principales figuras impositivas que vertebran el sistema.

II.1. El impuesto sobre la renta personal

Dentro del conjunto de figuras que vertebran el sistema tributario español, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ocupa una posición central por su peso recaudatorio, su capacidad redistributiva y su influencia directa sobre la eficiencia del funcionamiento económico. En 2024 concentró en torno al 44 % de la recaudación impositiva total, lo que lo convierte en el pilar principal del sistema en términos recaudatorios. Sin embargo, esta aparente potencia recaudatoria exige una lectura cuidadosa. Lo que podría interpretarse como una muestra de fortaleza —el notable aumento de los ingresos por IRPF— es, en realidad, la manifestación de una fragilidad estructural: el impuesto es extraordinariamente sensible a la inflación y carece de mecanismos de indexación automática, de modo que una parte sustancial de ese crecimiento se explica por la erosión silenciosa provocada por los recientes episodios de inflación, que ha incrementado la carga fiscal real de los contribuyentes españoles de manera casi inadvertida.

Los desequilibrios esenciales del IRPF proceden de su propia arquitectura. Con el tiempo, el impuesto ha ido acumulando y superponiendo componentes que, al interactuar entre sí, producen una progresividad efectiva irregular y, a menudo, muy distinta de la que sugiere la tarifa nominal. El resultado es un tributo con tipos marginales —estatutarios y efectivos— elevados y una base imponible cada vez más estrecha: alrededor del 30 % de los declarantes no llega a ingresar ni un euro por IRPF, lo que concentra la carga fiscal en un grupo relativamente reducido de contribuyentes de rentas medias y altas[7].

Esta configuración se ve agravada por la presencia de discontinuidades significativas —como las derivadas de la reducción por rendimientos del trabajo[8]— o por el carácter poco transparente de unos mínimos personales que, al operar en realidad como deducciones encubiertas, generan una percepción de ahorro fiscal superior al que realmente producen. El resultado son perfiles de tributación difíciles de justificar en términos de eficiencia o equidad.

[7] Resulta llamativo que, pese a que el IRPF alcanza un valor de 0,98 en el índice de equidad (*equitability*) de Creedy-Subramanian —una cifra que lo sitúa prácticamente en el máximo grado de equidad posible—, sigan circulando diagnósticos que cuestionan su justicia distributiva. Cuesta entender cómo, frente a un indicador tan contundente, persistan aún relatos que niegan lo que la evidencia muestra con nitidez.

[8] La reducción por obtención de rendimientos del trabajo en 2024 introduce dos tramos *phase-out* con fuertes penalizaciones marginales que afectan a contribuyentes con bases liquidables relativamente bajas. En concreto, para rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 14.852 y 17.673,52 euros, la reducción disminuye a razón de 1,75 euros por cada euro adicional de renta, lo que genera un tipo marginal efectivo cercano al 66 **%**, muy superior al marginal estatutario máximo. En el siguiente tramo, entre 17.673,52 y 19.747,5 euros**,** la reducción se amortigua a razón de 1,14 euros por euro adicional**,** lo que implica un tipo marginal efectivo en torno al 51,36 %**.** En ambos casos, los contribuyentes situados en estos niveles de renta soportan tipos marginales efectivos superiores al tipo marginal máximo establecido en la escala general del impuesto, configurando un perfil de tributación difícilmente justificable desde la perspectiva de la eficiencia o la equidad vertical.

II.1.1. Elasticidad de la base, costes de eficiencia y la lógica de la curva de Laffer

Una primera dimensión del diagnóstico de este impuesto se refiere a los costes de eficiencia que produce. La teoría microeconómica establece que los impuestos sobre la renta generan pérdidas de bienestar al alterar las decisiones de los contribuyentes en relación a la intensidad y organización de su actividad económica. La aproximación analítica de Feldstein (1995) formaliza este exceso de gravamen (DWL) mediante la expresión:

$$DWL = \frac{1}{2}\, \eta_{y,(1-\tau)} \frac{\tau^2}{(1-\tau)}\; y \qquad [1]$$

donde τ representa el tipo marginal, y la base liquidable y $\eta_{y,(1-\tau)}$ la elasticidad de la base liquidable respecto al tipo marginal residual (ETI). Esta ecuación condensa un principio fundamental de la economía de la imposición: los costes de eficiencia aumentan más que proporcionalmente con los tipos marginales y lo hacen, además, proporcionalmente a la respuesta de la base liquidable, que es, a su vez, endógena al propio tipo marginal[9]. En este marco, la elasticidad de la base liquidable —la *elasticity of taxable income* (ETI)— se ha convertido en el parámetro central para evaluar el funcionamiento efectivo del impuesto, al sintetizar en una única medida el conjunto de respuestas que los contribuyentes despliegan ante cambios en la imposición (Feldstein 1995, 1999; Saez 2004; Chetty 2009; Saez, Slemrod y Giertz 2012).

La aportación de esta literatura es doble. Primero, la ETI permite incorporar en un único parámetro toda la gama de ajustes que los contribuyentes pueden realizar: oferta laboral, composición del ingreso, esfuerzo laboral, diferimiento temporal, cambios en ahorro e inversión, y un abanico amplio de prácticas de planificación fiscal. Segundo, su uso facilita una expresión reducida y operativa de los costes de eficiencia y de las implicaciones recaudatorias de cualquier reforma, sin necesidad de modelizar cada margen de decisión de forma separada.

La evidencia empírica para España encaja plenamente en este marco teórico. Arrazola y Hevia (2017) revisan la evolución conceptual y econométrica de la ETI, destacando su importancia para el diseño del IRPF y las dificultades inherentes a su estimación. Sobre esa base, Arrazola, Hevia y Sanz (2019) obtienen elasticidades positivas y significativas de la renta bruta declarada —en torno a 0,36 de media, con una heterogeneidad notable por niveles de renta—, lo que confirma que la base liquidable, especialmente en los tramos altos y medios-altos, responde de forma apreciable a cambios en los tipos marginales. Esta conclusión se

[9] Es importante resaltar que la dependencia cuadrática del exceso de gravamen respecto al tipo impositivo encierra una advertencia fundamental para el diseño de la política fiscal. Un impuesto elevado no solo genera una cuña mayor entre precios percibidos y efectivamente pagados; amplifica, además, de forma acelerada las respuestas conductuales que esa cuña induce. Mientras incrementos modestos del tipo, partiendo de niveles bajos, producen pérdidas de eficiencia reducidas, elevar un impuesto ya alto tiene efectos desproporcionadamente más dañinos: la base imponible se contrae con mayor intensidad y la pérdida de bienestar se multiplica. Esta no linealidad implica que el coste económico marginal de la recaudación adicional crece muy rápidamente, de modo que subir tipos elevados no es una opción neutra, sino una decisión de alto riesgo que puede erosionar gravemente la eficiencia del sistema y comprometer la sostenibilidad de la propia recaudación.

refuerza con el análisis de bunching de Gamarra, Arrazola y Sanz (2023), quienes, a partir de microdatos administrativos, identifican acumulaciones masivas en el primer kink (ETI ≈ 0,7) y ausencia de masa en el segundo (ETI ≈ 0,26), un patrón estrechamente vinculado al uso de deducciones, compensaciones y a la propia estructura de la reducción por rendimientos del trabajo. En conjunto, estos resultados muestran que la base del IRPF es marcadamente reactiva, de modo que variaciones en los tipos marginales generan ajustes sustanciales en la renta declarada y, con ello, efectos recaudatorios y de eficiencia que deben formar parte de cualquier análisis serio de reforma tributaria.

A partir de aquí se entiende la conexión natural con la lógica de la curva de Laffer. Si la recaudación depende simultáneamente del efecto mecánico de una subida de tipos y del efecto conductual inducido por ella, los costes de eficiencia dejan de ser un elemento abstracto para convertirse en un determinante directo de la propia capacidad recaudatoria del impuesto. Esta intuición, ya presente en los trabajos pioneros de Browning (1987) y Fullerton (1982), adquiere formulación analítica precisa en Sanz-Sanz (2016a, 2016b, 2022), quien muestra que las respuestas conductuales pueden absorber una parte muy elevada del rendimiento mecánico, desplazando de manera sustantiva la localización efectiva del tipo recaudatorio máximo. La dimensión dinámica refuerza este resultado: estudios como Holmlund y Söderström (2000), Mertens y Olea (2018) y el modelo completo desarrollado en Sanz-Sanz (2022) evidencian que, al incorporar impuestos indirectos, cotizaciones sociales y costes de cumplimiento, la zona "normal" de la curva de Laffer se estrecha y el tipo que maximiza la recaudación disminuye sensiblemente.

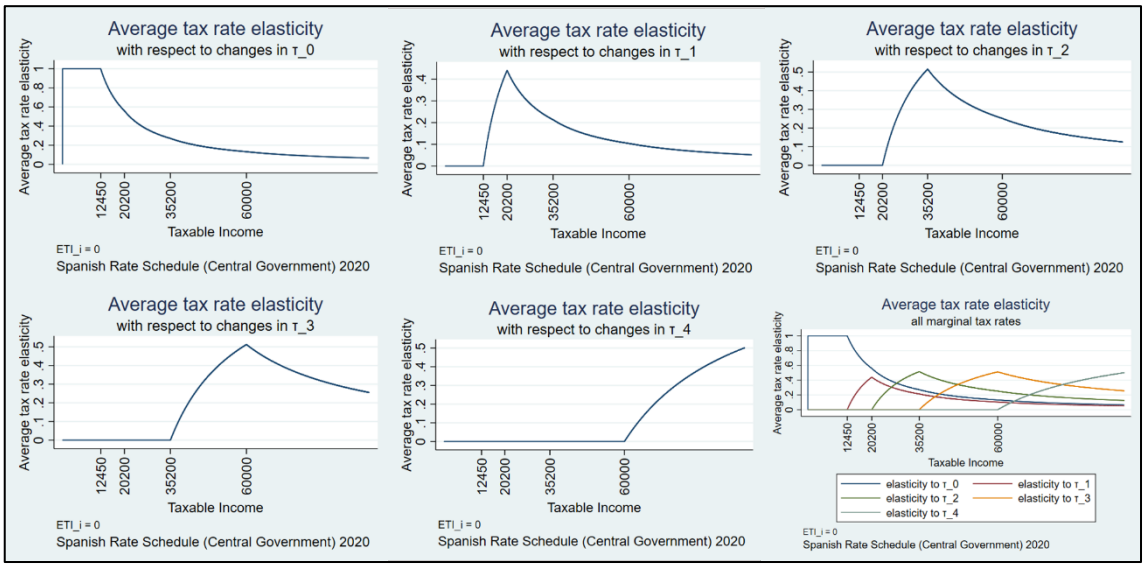
La literatura empírica reciente refuerza este diagnóstico. Giertz (2009) sintetiza el impacto recaudatorio de la elasticidad de la renta imponible (ETI), mientras que la evidencia más reciente para España muestra resultados especialmente elocuentes: Gamarra, Sanz y Arrazola (2024) estiman que más de la mitad del aumento mecánico derivado de la subida de tipos de 2012 se diluyó como consecuencia de los ajustes conductuales de los contribuyentes (53,77 %). De forma coherente con este resultado, Sanz (2016) documenta que ya en 2011 cerca de la mitad de los contribuyentes se situaba en el tramo descendente de su curva de Laffer individual. En este contexto, la curva de Laffer deja de ser una referencia meramente ilustrativa para convertirse en una herramienta analítica esencial: ignorarla conduce a sobrestimar la capacidad recaudatoria del IRPF, a diseñar reformas desconectadas del comportamiento efectivo de los contribuyentes y, en última instancia, a interpretar de forma incorrecta la relación entre recaudación y efectos distributivos, como subrayan Gamarra et al. (2025).

II.1.2. El gran malentendido fiscal: confundir tipo marginal y tipo medio

Para comprender el funcionamiento del IRPF resulta esencial distinguir con precisión entre el tipo marginal y el tipo medio. Esta diferencia, a menudo ausente del debate público, no es una cuestión meramente terminológica, sino que condiciona de forma directa la eficiencia del impuesto, su capacidad recaudatoria y la progresividad que realmente genera. El tipo marginal actúa como el precio relevante que guía las decisiones económicas y, por tanto, determina los costes de eficiencia del impuesto; el tipo medio, en cambio, es el que refleja la

carga efectiva soportada por los contribuyentes y captura tanto la recaudación como la progresividad resultante. Cuando esta distinción se ignora, proliferan reformas que elevan los tipos marginales sin que ello se traduzca en aumentos apreciables del tipo medio, dando lugar a ingresos inferiores a los previstos y a distorsiones evitables. En consecuencia, los tipos estatutarios solo afectan a la recaudación y a la progresividad en la medida en que los cambios en los tipos marginales se transmiten al tipo medio, una relación que puede medirse a través de la elasticidad del tipo medio frente a variaciones del tipo marginal.

La Figura 1 ilustra estas elasticidades para la tarifa general del IRPF en 2024. Solo el tipo marginal del primer tramo presenta una elasticidad unitaria, mientras que en los tramos restantes —del segundo al quinto— la respuesta es claramente inelástica. Este patrón pone de manifiesto la limitada capacidad de los incrementos en los tipos marginales estatutarios para generar mayores niveles de recaudación y progresividad efectiva.



El perfil de elasticidades dentro de cada tramo es inequívoco. Confirma que, desde el punto de vista recaudatorio, el margen verdaderamente relevante para el IRPF se sitúa en los tramos bajos y medios, mientras que los tipos marginales superiores constituyen un instrumento muy limitado para aumentar la recaudación agregada.

La Tabla 3 profundiza en este diagnóstico al presentar, para cada tipo marginal, las siguientes elasticidades agregadas: la elasticidad de la base liquidable (η_{Y,τ_j}), la elasticidad de la recaudación (η_{T,τ_j}), la del tipo marginal agregado (η_{MTR,τ_j}), la del tipo medio agregado (η_{ATR,τ_j}) y la elasticidad de la progresión del tipo medio (η_{ATRP,τ_j}). Estas magnitudes permiten caracterizar con precisión cómo responde el impuesto a modificaciones en cada uno de los tipos marginales de la tarifa.

Tabla 3. Elasticidades agregadas con respecto a los tipos marginales estatutarios incorporando respuestas conductuales.

τ_j	η_{Y,τ_j}	η_{T,τ_j}	η_{MTR,τ_j} ‡	η_{ATR,τ_j}	η_{ATRP,τ_j}
τ_0	-0.0042	0.3294	0.0525	0.3335	-0.9987
τ_1	-0.0090	0.1709	0.1170	0.1799	-0.1102
τ_2	-0.0264	0.1930	0.3105	0.2194	0.6791
τ_3	-0.0253	0.0886	0.2676	0.1139	0.8700
τ_4	-0.0241	0.0971	0.2459	0.1213	0.7380

η_{Y,τ_j}=elasticidad de la base liquidable a los tipos marginales de tarifa.
η_{T,τ_j}=elasticidad de la recaudación a los tipos marginales de tarifa.
η_{MTR,τ_j}= elasticidad del tipo marginal agregado a los tipos marginales de tarifa.
η_{ATR,τ_j}= elasticidad del tipo medio agregado a los tipos marginales de tarifa.
η_{ATRP,τ_j}= elasticidad de la progresión del tipo medio a los tipos marginales de tarifa
Todas las elasticidades se refieren a la tarifa de la base liquidable general del IRPF en 2024
Fuente: Sanz Sanz J.F. (2025)

La evidencia es clara: las elasticidades recaudatorias son sistemáticamente inelásticas y disminuyen a medida que se asciende en la tarifa. Así, mientras que en el primer tramo (τ_0) la elasticidad de la recaudación alcanza 0,3294, en el tramo superior (τ_4) apenas supera el 0,09. Este patrón pone de manifiesto que los incrementos en los tipos marginales tienen una capacidad recaudatoria muy limitada, especialmente en la parte alta de la tarifa, donde los aumentos de ingresos resultan despreciables.

De forma coherente con este resultado, la elasticidad de la base liquidable es negativa en todos los tramos, lo que indica que cualquier aumento de los tipos marginales induce una contracción de la renta declarada. Esta reacción es más intensa en la parte alta de la distribución, donde, pese a concentrarse un menor número de contribuyentes, se localiza una fracción sustancial de la base imponible. En consecuencia, pequeños ajustes en los tipos marginales elevados provocan pérdidas de base relativamente pronunciadas, lo que limita de manera significativa el efecto mecánico de las subidas impositivas. Esta dinámica se refleja también en la elasticidad del tipo medio agregado, que alcanza sus valores más bajos en los tramos superiores de la tarifa.

Los resultados relativos a la progresividad refuerzan este diagnóstico. Las elasticidades de la progresión del tipo medio muestran que la progresividad local no responde de forma proporcional a los cambios en los tipos marginales. En los tramos inferiores, la elasticidad es incluso negativa, de modo que un aumento del tipo marginal reduce la progresividad local. En los tramos restantes, aunque la elasticidad es positiva, su carácter claramente inelástico implica aumentos muy modestos de progresividad efectiva, incluso ante incrementos apreciables de los tipos estatutarios.

En conjunto, estas evidencias conducen a una conclusión inequívoca: la capacidad de los tipos marginales estatutarios como instrumento recaudatorio y redistributivo es limitada, especialmente en la parte alta de la tarifa. Su eficacia para generar ingresos adicionales y reforzar la progresividad efectiva resulta muy inferior a la que habitualmente se les atribuye en el debate público.

II.1.3. Hacia un IRPF más lineal y robusto: una propuesta de racionalización estructural

El análisis precedente conduce a un diagnóstico claro. El IRPF español combina tipos marginales elevados con una base imponible altamente reactiva, una estructura llena de discontinuidades y una arquitectura vulnerable a la inflación10. De forma paradójica, estos tipos marginales altos resultan poco eficaces tanto desde el punto de vista recaudatorio como en términos de progresividad efectiva. El impuesto acaba siendo menos robusto, menos eficiente y menos progresivo de lo que sugiere su diseño estatutario.

La evidencia es concluyente. Los tramos superiores, por elevados que sean nominalmente, apenas se traducen en aumentos del tipo medio ni generan recaudación adicional apreciable. En cambio, imponen costes de eficiencia significativos al afectar a contribuyentes especialmente sensibles a variaciones del tipo marginal. Allí donde la renta declarada reacciona con mayor intensidad y la población afectada es más reducida, las subidas de tipos marginales tienen un impacto recaudatorio muy limitado y deterioran de forma persistente la eficiencia del impuesto.

Este diagnóstico obliga a replantear la estructura misma de la tarifa. Una alternativa conceptualmente sólida y empíricamente respaldada consiste en sustituir la actual tarifa escalonada por un impuesto lineal o pseudolineal —con uno o, como máximo, dos tipos marginales— capaz de reproducir la recaudación y la distribución del sistema vigente, al tiempo que reduce de forma significativa los costes de eficiencia y refuerza la resiliencia del impuesto frente a la inflación. No se trata de una simplificación meramente formal, sino de una reconstrucción apoyada en teoría distributiva y en técnicas de equivalencia fiscal que permiten preservar las propiedades esenciales del IRPF.

La viabilidad de esta transición no es una conjetura, sino un resultado formal bien establecido en la teoría de la imposición. La metodología desarrollada por Davies y Hoy (2002) demuestra que, para cualquier impuesto con tarifa escalonada, puede construirse un impuesto lineal que reproduzca exactamente tanto la recaudación como la igualdad con que se distribuye la renta neta del impuesto. Es decir, es posible sustituir una estructura compleja y distorsionante por

---

[10] La experiencia internacional muestra que los impuestos lineales o pseudolineales no son una curiosidad teórica, sino una opción aplicada en numerosos países. La ola de *flat taxes* en Europa central y oriental desde finales de los noventa —Estonia, Letonia, Lituania, Rusia, Eslovaquia, Rumanía, Serbia, Ucrania, Georgia o Kazajistán— implantó tipos únicos acompañados de deducciones básicas que generaban progresividad en la parte baja de la distribución. Estudios comparados documentan una treintena de episodios de adopción de impuestos personales de tipo único en todo el mundo, mayoritariamente en economías en transición, aunque no exclusivamente. A ello se suman modelos pseudolineales de dos tramos, como el IRPF irlandés (20–40 %) o el sistema británico tras la reforma de 1988, donde la progresividad se apoyaba sobre mínimos y créditos más que en una proliferación de tipos marginales. En conjunto, estas experiencias muestran que tarifas lineales o con muy pocos tramos pueden combinar simplicidad administrativa, capacidad recaudatoria y un grado razonable de progresividad efectiva.

otra sustancialmente más simple y eficiente, sin sacrificar ni la capacidad recaudatoria ni los objetivos distributivos[11].

Aplicada al IRPF español, esta metodología muestra que la recaudación y el índice de Gini asociados a la tarifa estatal de 2024 pueden reproducirse mediante un impuesto lineal con un tipo único del 29,9 % y un mínimo vital de 10.500 euros. Sobre esta arquitectura de referencia podrían incorporarse ajustes distributivos adicionales que refuercen la equidad y, en consecuencia, permitan reducir aún más ese tipo marginal del 29,9 %.En particular, la recuperación de una definición extensiva de la base liquidable, en la tradición Schanz–Haig–Simons, permitiría unificar el tratamiento de las distintas fuentes de renta, mientras que la introducción de mínimos personales y familiares decrecientes con la renta facilitaría una modulación más precisa de la progresividad allí donde realmente opera la capacidad económica. Ambos mecanismos evitarían recurrir a incrementos de tipos marginales que apenas se trasladan a los tipos medios y que, en cambio, generan costes de eficiencia apreciables. A estas ventajas se suma otra especialmente relevante: la mayor inmunidad de la tarifa lineal frente a la inflación. Al eliminar los saltos entre tramos, desaparece el mecanismo de *bracket creep*, de modo que la inflación deja de traducirse en aumentos automáticos y opacos de la carga fiscal, reforzando la transparencia. A estas ventajas se añade la mayor inmunidad de la tarifa lineal frente a la inflación: al desaparecer los saltos entre tramos (o limitarlos a uno), se elimina el *bracket creep* y el ajuste inflacionario puede concentrarse exclusivamente en la actualización del mínimo vital.

En conjunto, el esquema lineal o pseudolineal proporciona un punto de apoyo sólido, simple y teóricamente coherente sobre el que reconstruir un IRPF más equitativo, eficiente y resistente a las perturbaciones inflacionarias.

En suma, resulta pertinente explorar una transición hacia un IRPF lineal o pseudolineal en los términos planteados:

1. **Reducción sustancial de los costes de eficiencia** al eliminar discontinuidades y tipos marginales elevados que apenas se traducen en variaciones de los tipos medios.

2. **Menor necesidad de planificación fiscal defensiva**, como consecuencia de una estructura más simple y menos distorsionante.

3. **Refuerzo de la progresividad efectiva**, articulada mediante mínimos personales y familiares genuinos y decrecientes con la renta.

4. **Mayor solidez de la equidad horizontal**, derivada de la recuperación de una base imponible definida de manera extensiva, en la tradición Schanz–Haig–Simons.

[11] La construcción se realiza en dos etapas: primero se determina el tipo fijo que iguala la recaudación total y, después, se ajusta el umbral de tributación que garantiza que la distribución neta coincida con la del sistema original. Esta metodología se apoya en los fundamentos analíticos de Dardanoni y Lambert (1988) y en los resultados clásicos de Hemming y King (1983) sobre neutralidad distributiva en impuestos lineales.

5. **Mayor robustez frente a la inflación**, al desaparecer el *bracket creep* y concentrarse el ajuste inflacionario exclusivamente en la actualización de los umbrales de tributación o de los mínimos personales y familiares.

II.2. El impuesto sobre sociedades: Distorsiones microeconómicas, competencia internacional y el papel del Pilar 2

El Impuesto sobre Sociedades (IS) ocupa una posición central en la arquitectura fiscal de las economías avanzadas. Sus efectos trascienden con mucho la recaudación: condiciona la inversión, la estructura de financiación, la composición del capital, la productividad empresarial y, en último término, la especialización productiva y la competitividad agregada. En el caso español —marcado por la prevalencia de pequeñas y medianas empresas, la persistencia de una dualidad productiva acusada y un diferencial negativo de productividad respecto a la media europea— resulta fundamental comprender cómo el IS modifica los incentivos microeconómicos para diseñar una reforma que reduzca distorsiones y favorezca la acumulación eficiente de capital.

La teoría económica ha mostrado de manera consistente que los impuestos sobre el capital elevan el rendimiento bruto exigido para que una inversión resulte rentable. Los trabajos seminales de Jorgenson (1963) y Hall y Jorgenson (1967) establecieron que la imposición introduce una cuña entre el rendimiento neto y el coste de uso del capital, afectando la intensidad del capital, la composición de activos y la asunción de riesgo. King y Fullerton (1984) formalizaron este análisis desarrollando el tipo marginal efectivo (EMTR), que cuantifica la distorsión sobre proyectos maximizadores de beneficio, mientras que Devereux y Griffith (1998) introdujeron el tipo medio efectivo (EATR) para evaluar decisiones de localización y proyectos con rentabilidades positivas. Estas métricas, hoy estándares internacionales, han puesto de manifiesto que el diseño de la base imponible —amortizaciones, deducciones, incentivos, consolidación fiscal y tratamiento de pérdidas— es determinante para evaluar la carga efectiva, como evidencia para España el análisis exhaustivo de Sanz, Romero y Barruso (2010).

El concepto de coste de uso del capital permite identificar la fuente central de las distorsiones. En un entorno competitivo, una empresa invierte si el rendimiento esperado antes de impuestos cubre depreciación, inflación y coste de oportunidad. El IS eleva este umbral y altera la rentabilidad relativa de los activos, especialmente cuando las amortizaciones fiscales divergen de la depreciación económica. En España, esta diferencia afecta en particular a los activos industriales de larga vida útil, cuyo tratamiento fiscal es menos favorable que el de activos intangibles o de rápida amortización, generando un sesgo estructural en la composición del capital y reduciendo la inversión en sectores intensivos en maquinaria y equipamiento físico.

Las métricas EMTR y EATR permiten cuantificar estas distorsiones. El EMTR refleja la presión fiscal sobre decisiones incrementales —cuánto invertir—, mientras que el EATR capta la influencia del IS sobre decisiones discretas —dónde invertir—. Ambos dependen críticamente de la estructura de la base imponible. De ahí que países con tipos nominales

similares puedan generar cargas efectivas, medias y marginales, muy distintas y afectar de forma desigual a la competitividad de sus empresas.

Una distorsión especialmente relevante afecta al tratamiento de las pérdidas. La asimetría entre la tributación de beneficios y la compensación de pérdidas reduce el valor esperado de proyectos inciertos y penaliza especialmente a empresas jóvenes o intensivas en I+D. Esta asimetría —documentada de forma rigurosa en el caso español por Sanz, Romero y Barruso (2010)— desalienta la experimentación, reduce la inversión en actividades de riesgo y limita el avance hacia la frontera tecnológica.

El IS distorsiona también la estructura de financiación. La deducibilidad de los intereses de la deuda genera un sesgo sistemático hacia el endeudamiento, como muestran King y Fullerton (1984). En cambio, el coste del capital propio no es deducible. Este sesgo es especialmente problemático en España, donde el acceso a financiación no bancaria es limitado y la dependencia del crédito bancario es elevada. El resultado es un nivel de apalancamiento mayor y una vulnerabilidad más pronunciada ante perturbaciones financieras.

La evidencia empírica reciente confirma estos efectos. Gemmell, Kneller y McGowan (2018) muestran que un mayor tipo nominal del IS ralentiza la convergencia hacia la frontera tecnológica, especialmente en empresas pequeñas sujetas a restricciones financieras. Por su parte, Romero, Sanz-Labrador y Sanz-Sanz (2019) muestran que el Impuesto sobre Sociedades reduce el crecimiento de la productividad en las empresas manufactureras, con un impacto significativamente más intenso en las de menor tamaño. Este resultado es particularmente relevante desde el punto de vista estructural, ya que sugiere que el diseño actual del IS no afecta de manera neutral al tejido productivo, sino que penaliza de forma sistemática a las empresas con menor escala y menor capacidad financiera para absorber los costes fiscales y regulatorios. En consecuencia, el impuesto contribuye a perpetuar una dualidad productiva acusada, caracterizada por la coexistencia de un núcleo reducido de empresas más grandes y productivas con un amplio segmento de pequeñas empresas de baja productividad, dificultando el tránsito entre ambos grupos y actuando, en la práctica, como una barrera al crecimiento empresarial y a la convergencia productiva.

Este marco microeconómico se inserta en un contexto internacional profundamente transformado. La movilidad del capital, la creciente importancia de los intangibles y la capacidad de trasladar beneficios entre jurisdicciones han intensificado la competencia fiscal desde los años noventa. Los países europeos han reducido significativamente sus tipos nominales, pero —como muestran Devereux y Griffith (2003) y Auerbach (2002)— esta carrera descendente no ha generado un incremento sostenido de inversión, aunque sí una erosión generalizada de las bases imponibles.

El proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), lanzado por la OCDE en 2013, trató de corregir estos problemas mediante un reforzamiento de la transparencia y el cierre de vías de planificación fiscal agresiva. Aunque logró avances importantes, no consiguió frenar la competencia fiscal ni evitar el traslado artificioso de beneficios. Ante sus limitaciones, la

OCDE desarrolló las normas *Global Anti-Base Erosion* (GloBE), que constituyen el núcleo técnico del Pilar 2. Estas normas definen un marco armonizado para calcular la tributación efectiva global, estableciendo un concepto común de renta (*GloBE income*), los impuestos computables (*covered taxes*) y el mecanismo de impuesto complementario (*top-up tax*). El Pilar 2 articula este mecanismo mediante la *Income Inclusion Rule* (IIR), la *Undertaxed Profits Rule* (UTPR) y el *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT)*, cuyo objetivo es asegurar que las grandes multinacionales soporten una tributación mínima global del 15 %, con independencia del país donde localicen sus beneficios.

La implementación del Pilar 2, sin embargo, está siendo claramente desigual entre jurisdicciones. Mientras la Unión Europea ha avanzado con rapidez y ha incorporado el impuesto mínimo global de forma relativamente homogénea, otras grandes economías —como Estados Unidos, China o India— han optado por esquemas parciales, soluciones alternativas o marcos que no se alinean plenamente con el estándar internacional. Esta asimetría genera un entorno competitivo fragmentado, en el que las empresas multinacionales enfrentan obligaciones fiscales muy distintas según su localización, y plantea dudas sobre la capacidad real del Pilar 2 para estabilizar la competencia fiscal a escala global. A ello se suma la extraordinaria complejidad técnica de las normas GloBE, que dificulta su aplicación uniforme, incrementa los costes de cumplimiento y amplía los márgenes de interpretación y arbitraje.

Además, comienzan a observarse indicios de un desplazamiento de la competencia fiscal hacia instrumentos alternativos —como subvenciones, ayudas directas o créditos fiscales reembolsables— que, aun siendo formalmente compatibles con el marco GloBE, pueden resultar más distorsionadores desde el punto de vista económico y notablemente menos transparentes que las tradicionales reducciones de tipos nominales. Este cambio de canal no elimina la competencia fiscal, sino que la traslada hacia mecanismos menos visibles, con mayores riesgos de discrecionalidad y una menor capacidad de control y comparación internacional.

En este contexto, a mi juicio cualquier reforma del Impuesto sobre Sociedades en España debería priorizar de forma clara los principios de neutralidad, simplicidad y eficiencia. En esta línea, resulta necesario considerar un conjunto coherente de reformas estructurales, entre las que destacan la actualización de las tablas de amortización para aproximarlas a la depreciación económica efectiva, la eliminación del sesgo a favor de la financiación ajena mediante la introducción de un *Allowance for Corporate Equity* (ACE), la mejora sustancial del tratamiento de las pérdidas fiscales[12], la corrección de las trampas de tamaño que penalizan el crecimiento empresarial y el uso prudente del *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*

[12] Históricamente, el Impuesto sobre Sociedades español ha permitido únicamente la compensación "hacia adelante" de bases imponibles negativas (sin *carry back*), pero con plazos máximos de ejercicio que han ido ampliándose: de cinco años con la Ley 61/1978 a siete años con la Ley 43/1995, y posteriormente a 10, 15 y 18 años, antes de la introducción de la compensación ilimitada en el tiempo. Las reformas posteriores a 2011 no han acortado ese horizonte temporal, pero sí han introducido restricciones cuantitativas (límites porcentuales sobre la base positiva previa y, más recientemente, interacciones con tipos mínimos efectivos), que en la práctica han intensificado la asimetría entre el trato de beneficios y pérdidas. Esta compensación de pérdidas debería flexibilizarse al máximo.

(QDMTT) como instrumento de protección de la base imponible interna. Estos elementos son fundamentales para reducir el tipo marginal efectivo sobre la inversión y reforzar la competitividad del tejido productivo.

Asimismo, la reforma debería culminar en el establecimiento de un tipo nominal único en el Impuesto sobre Sociedades, común a todas las empresas con independencia de su tamaño y alineado con el tipo marginal máximo del IRPF propuesto (lineal o pseudolineal). Esta homogeneización entre la tributación personal y societaria permitiría avanzar hacia una mayor neutralidad organizativa de las actividades económicas, de modo que la elección de la forma jurídica deje de estar condicionada por consideraciones fiscales. La literatura demuestra que esta coincidencia entre los tipos del IRPF y el IS reduce los incentivos a la incorporación de las actividades económicas por motivos fiscales y mejora la asignación eficiente de recursos (Mirrlees et al., 2011; Sørensen, 2005; Devereux & Griffith, 2003).

Por otro lado, el Pilar 2 define el nuevo marco internacional, pero su integración plena en el IS español exige, como ya he apuntado, cautela. La elevada complejidad técnica, la distribución desigual de los beneficios recaudatorios, el riesgo de nuevas distorsiones, la posibilidad de una competencia fiscal desplazada hacia la política industrial y la falta de una adopción homogénea entre las principales economías aconsejan una posición prudente. España y la Unión Europea deberían observar con detenimiento la evolución del Pilar 2 antes de comprometerse con su aplicación integral, evaluando su rendimiento real, el grado de alineación internacional y los efectos sobre inversión, productividad y competitividad. En suma, una aproximación gradual al Pilar 2 permitiría avanzar hacia un Impuesto sobre Sociedades más neutral, coherente y competitivo, incorporando únicamente los elementos que demuestren ser eficaces en la práctica.

En este marco, una reforma moderna del Impuesto sobre Sociedades en España debería avanzar de forma decidida hacia un diseño más neutral, simple y estable, corrigiendo aquellas distorsiones que afectan negativamente a la inversión, al crecimiento empresarial y a la productividad agregada. En resumen, la agenda reformista debería articularse en torno a los siguientes ejes concretos:

1. **Establecimiento de un tipo nominal único, común a todas las empresas con independencia de su tamaño, e igual al tipo marginal máximo del IRPF lineal o pseudolineal propuesto.** Esto permitiría avanzar hacia la neutralidad organizativa de las actividades económicas al reducir los incentivos al arbitraje fiscal.

2. **Revisión integral de la base imponible y de las amortizaciones fiscales.** Resulta prioritario aproximar los coeficientes de amortización fiscal a la depreciación económica efectiva de los activos, especialmente en el caso de la maquinaria y el equipamiento productivo de larga duración. Esta alineación reduciría el tipo marginal efectivo sobre la inversión productiva, eliminaría sesgos en la composición del capital y favorecería la acumulación de activos físicos, sin necesidad de recurrir a incentivos selectivos o ad hoc[13].

[13] Las últimas tablas de amortización aplicables en el Impuesto sobre Sociedades español fueron aprobadas con la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, y desarrolladas mediante la Orden HAP/2222/2014, con efectos desde

3. **Corrección del sesgo a la financiación ajena.** La actual deducibilidad asimétrica de los intereses de la deuda frente al capital propio distorsiona las decisiones de financiación y aumenta la vulnerabilidad financiera de las empresas. La introducción de un *Allowance for Corporate Equity* (ACE), o de un mecanismo funcionalmente equivalente, permitiría equiparar el tratamiento fiscal de ambas fuentes de financiación, reducir el endeudamiento excesivo y reforzar la resiliencia del tejido empresarial, especialmente en un contexto de tipos de interés más elevados y volatilidad financiera[14].

4. **Normalización del tratamiento de las pérdidas fiscales.** La asimetría existente entre la tributación de beneficios y la compensación de pérdidas debería reducirse de forma sustancial. Ello exige revisar los límites cuantitativos a la compensación de bases imponibles negativas y su interacción con los mecanismos de tributación mínima. Un tratamiento más simétrico de las pérdidas es esencial para no penalizar proyectos de inversión inciertos, actividades intensivas en I+D y empresas en fases tempranas de crecimiento.

5. **Eliminación de las trampas de tamaño y refuerzo del crecimiento empresarial**. El IS español incorpora umbrales y regímenes diferenciados que generan discontinuidades en la carga fiscal efectiva a medida que las empresas crecen. Estas "trampas de tamaño" desincentivan la expansión, la integración empresarial y el aumento de la productividad. Una reforma coherente debería suavizar estos escalones regulatorios y evitar que el crecimiento se traduzca automáticamente en un salto desproporcionado de la carga fiscal[15].

---

el 1 de enero de 2015. Aunque esta reforma supuso una simplificación formal del cuadro de activos y algunos ajustes puntuales de coeficientes máximos y períodos mínimos, no implicó una revisión sistemática de las vidas útiles fiscales a la luz de la depreciación económica efectiva ni de los cambios tecnológicos y productivos ocurridos en la última década. Desde entonces, no se ha producido ninguna actualización relevante de las tablas, pese a la aceleración de la obsolescencia del capital productivo, la digitalización, la transición energética y la introducción de nuevos marcos internacionales de imposición empresarial. Esta falta de actualización ha contribuido a mantener una brecha persistente entre amortización fiscal y depreciación económica, elevando el tipo marginal efectivo sobre la inversión y reforzando sesgos en la composición del capital.

[14] El *Allowance for Corporate Equity* (ACE) es un mecanismo de neutralización fiscal que permite deducir de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades una remuneración nocional del capital propio, calculada aplicando un tipo de referencia —habitualmente vinculado a un activo sin riesgo o a un bono público— sobre el stock de fondos propios elegibles. La literatura teórica y empírica muestra que este diseño puede fomentar la capitalización empresarial, reducir el apalancamiento excesivo y mitigar la sensibilidad de la inversión al impuesto, siempre que el tipo nocional y la base elegible estén bien definidos y se eviten restricciones que reintroduzcan asimetrías en el tratamiento del capital (Boadway & Bruce, 1984; Devereux & Freeman, 1991; Albi 2010, Sanz-Sanz 2010 y de Mooij & Devereux, 2011).

[15] Un ejemplo particularmente relevante de "trampa de tamaño" en el Impuesto sobre Sociedades español es el régimen de empresas de reducida dimensión (ERD), aplicable a entidades con una cifra de negocios inferior a 10 millones de euros. Este régimen concede ventajas fiscales significativas —entre ellas, amortización acelerada o libre en determinados activos, provisiones fiscalmente deducibles y otros incentivos vinculados a la inversión— que se pierden de forma prácticamente discreta al superar dicho umbral. La transición fuera del régimen ERD puede implicar un incremento abrupto del tipo medio y del tipo marginal efectivo, no asociado a un aumento proporcional de la rentabilidad económica, sino únicamente al cambio de régimen fiscal. Esta discontinuidad genera incentivos a contener artificialmente el crecimiento, fragmentar la actividad entre sociedades o retrasar decisiones de inversión que permitan superar el umbral. La evidencia empírica muestra que España presenta una elevada concentración de empresas justo por debajo del umbral de 10 millones de euros de cifra de negocios y una escasez relativa de empresas medianas en comparación con otras economías

6. **Uso prudente y estratégico del QDMTT en el marco del Pilar 2**. La aplicación del *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax* puede ser un instrumento útil para proteger la base imponible nacional frente a la reasignación internacional del impuesto mínimo. No obstante, su diseño debe minimizar interacciones distorsionadoras con el régimen general del IS, evitar duplicidades y preservar márgenes de autonomía para la política fiscal y productiva nacional.

7. **Simplificación y estabilidad normativa del impuesto**. La acumulación histórica de excepciones, regímenes especiales y modificaciones frecuentes ha elevado los costes de cumplimiento y reducido la transparencia del IS. Una reforma eficaz debe priorizar la simplificación del impuesto, la estabilidad de sus reglas fundamentales y la reducción de la incertidumbre regulatoria, elementos esenciales para favorecer decisiones de inversión a largo plazo.

8. **Coordinación internacional efectiva.** Observación estrecha de la evolución internacional del Pilar 2. Antes de asumir compromisos irreversibles, es aconsejable valorar su grado de adopción efectiva, sus efectos reales sobre la competencia fiscal y los posibles desplazamientos hacia instrumentos de política industrial más opacos.

En definitiva, cualquier reforma del Impuesto sobre Sociedades debería apoyarse en una evaluación empírica rigurosa de sus efectos sobre la inversión, la recaudación y la productividad, y orientarse hacia un diseño más simple, simétrico y predecible. Solo así el impuesto podrá dejar de operar como un freno al crecimiento empresarial y convertirse en un instrumento compatible con una estructura productiva más eficiente, innovadora y competitiva.

II.3. Los impuestos sobre el consumo: IVA e impuestos especiales

La reconsideración contemporánea del papel de los impuestos indirectos constituye uno de los cambios intelectuales más relevantes en la teoría y la práctica de la Hacienda Pública. Durante décadas se asumió que los impuestos sobre el consumo, y particularmente el IVA, eran altamente regresivos por naturaleza y poco compatibles con los objetivos redistributivos de los Estados del bienestar. Sin embargo, la investigación teórica y empírica acumulada en las últimas décadas ha demostrado que esta percepción es incorrecta o, en el mejor de los casos, incompleta. En realidad, los impuestos indirectos —si están bien diseñados— no solo pueden coexistir con la equidad, sino que además permiten estructurar sistemas fiscales más eficientes, menos distorsionantes y más favorables al crecimiento.

La teoría de imposición óptima ya anticipaba esta conclusión. Desde Atkinson y Stiglitz (1976) hasta Diamond y Mirrlees (1971), se ha mostrado que gravar el consumo, en lugar de

de la OCDE, donde los regímenes especiales para pequeñas empresas suelen ser menos generosos o presentan transiciones más graduales. Estos patrones son coherentes con la existencia de comportamientos de *bunching* inducidos por el diseño del régimen fiscal y refuerzan la dualidad productiva del tejido empresarial español, al dificultar el tránsito desde la pequeña empresa hacia tamaños asociados a mayores niveles de productividad e innovación.

la producción o el trabajo, minimiza las distorsiones sobre la asignación de factores y preserva la eficiencia productiva. Bastani y Koehne (2024) retoman esta idea y la aplican a modelos contemporáneos de acumulación de riqueza, mostrando que el consumo es una base impositiva amplia, estable e inevitable, porque incluye gasto financiado tanto por renta del trabajo como por rentas del capital, desahorro o riqueza acumulada. Por ello, en contra de la percepción extendida, los impuestos al consumo no eximen a los rentistas: gravan la utilización efectiva de su riqueza. Este punto se refuerza con los resultados de Correia (2010), quien demuestra que un impuesto proporcional sobre el consumo puede acompañarse de transferencias no condicionadas para lograr niveles de redistribución equivalentes a sistemas complejos de IRPF progresivo, pero con menores pérdidas de eficiencia.

II.3.1. El falso mito de la regresividad extrema de los impuestos sobre el consumo

El avance decisivo, sin embargo, proviene de la evidencia empírica. El diagnóstico tradicional de que el IVA es regresivo se basa en una medida inadecuada de capacidad económica: la renta corriente. Como señalaron Poterba (1991) y Creedy (2002), la renta anual es extremadamente volátil y no refleja el bienestar permanente. Los jóvenes, los autónomos con ingresos fluctuantes o los jubilados con bajo ingreso declarado pero elevado consumo financiado por ahorro aparecen artificialmente como "pobres" en estudios que usan renta corriente, distorsionando por completo la medición de regresividad. Cuando se utiliza el consumo equivalente o la renta permanente, el perfil distributivo del IVA cambia sustancialmente.

Así lo ponen de manifiesto Romero, Sanz y Castañer (2013) y Romero (2017) para el caso español, así como Alistair (2020) para una muestra de 27 países de la OCDE: el IVA, lejos de presentar un carácter regresivo, muestra un perfil esencialmente proporcional o incluso ligeramente progresivo cuando la incidencia se evalúa utilizando medidas apropiadas de capacidad económica (gasto en lugar de renta). Este resultado es consistente con la literatura clásica sobre incidencia intertemporal, que subraya las limitaciones de la renta corriente como indicador del bienestar económico (Poterba, 1991; Fullerton y Rogers, 1993). Aunque determinados impuestos especiales —como los que gravan el tabaco, el alcohol o los carburantes— puedan mostrar un cierto sesgo regresivo en análisis parciales y estáticos, su peso relativo dentro del conjunto de la recaudación es reducido y no altera el resultado agregado, que sigue apuntando a una imposición sobre el consumo básicamente proporcional o levemente progresiva. Además, cuando el análisis incorpora los beneficios asociados a estos tributos en términos de corrección de externalidades, especialmente en materia de salud pública y medio ambiente, como documentan Chaloupka, Powell y Warner (2019), la regresividad aparente de algunos impuestos especiales se atenúa de forma significativa.

Por otro lado, los tipos reducidos del IVA, a menudo defendidos en nombre de la equidad, constituyen uno de los instrumentos redistributivos menos eficientes. Atkinson y Stiglitz (1976) demostraron que no existe justificación para diferenciar tipos de IVA si la política redistributiva se lleva a cabo por la vía de transferencias o del IRPF. De hecho, los hogares de renta alta concentran una mayor proporción de consumo en bienes gravados a tipos reducidos (cultura, restauración, alimentación de gama alta), lo cual provoca efectos

regresivos no intencionados. La evidencia internacional confirma que los sistemas de IVA más eficientes y más equitativos son los que aplican bases amplias, escasas exenciones y tipos reducidos muy limitados.

Desde la perspectiva macroeconómica, los resultados son igualmente contundentes. Arnold et al. (2011) muestran que los países que estructuran su sistema fiscal desplazando el peso desde impuestos directos —especialmente IRPF, Sociedades y cotizaciones sociales— hacia impuestos indirectos y ambientales presentan mayores tasas de crecimiento a largo plazo. Esto se debe a que los impuestos sobre el trabajo y el capital erosionan los incentivos a invertir, contratar y acumular capital humano, mientras que los impuestos al consumo distorsionan menos el funcionamiento eficiente de la economía.

II.3.2. La devaluación fiscal: una vía a explorar

En este marco analítico emerge la devaluación fiscal como un instrumento particularmente relevante. Farhi et al. (2014) demuestra que una reforma basada en el aumento del IVA junto con una reducción de las cotizaciones sociales puede reproducir los efectos reales de una devaluación nominal, mejorando la competitividad externa en economías sin soberanía monetaria. Correia (2010) añade que este tipo de reformas puede diseñarse de manera neutral desde el punto de vista distributivo si se acompaña de transferencias compensatorias adecuadamente focalizadas.

En conjunto, la literatura converge en una conclusión clara: aumentar el peso de los impuestos indirectos dentro del sistema tributario permite reducir los costes de ineficiencia del conjunto del sistema sin sacrificar equidad. Un IVA amplio y homogéneo, complementado con un incremento de los impuestos ambientales y de los impuestos especiales que recaen sobre los consumos que más inciden sobre la salud, proporciona una base recaudatoria estable y eficiente que facilita la reducción de impuestos más distorsionantes (doble dividendo). La equidad debe garantizarse por la vía del gasto y de las transferencias directas, no mediante exenciones o tratamientos preferenciales dentro del IVA.

A partir de este diagnóstico, pueden plantearse cinco líneas claras de reforma en el ámbito de los impuestos sobre el consumo:

1. **Desplazar de manera gradual la carga tributaria desde las cotizaciones sociales y los impuestos directos (IRPF, IS) hacia los impuestos indirectos sobre el consumo y los impuestos ambientales**. En este reequilibrio del *tax mix* el número de bienes y servicios sujetos al tipo reducido del IVA debería reducirse.
2. Utilizar la recaudación adicional para reducir cotizaciones sociales, especialmente en los tramos bajos del mercado laboral, reforzando así los incentivos al empleo formal **(devaluación fiscal).**
3. **Reorientar el discurso fiscal hacia una visión sistémica del tax mix, superando la percepción obsoleta del IVA como impuesto regresivo** y comunicando con claridad la evidencia empírica disponible.

4. **Garantizar la equidad a través del gasto público y de transferencias directas bien focalizadas, en lugar de a través de la estructura del IVA**, que es un instrumento ineficiente para objetivos redistributivos.

II.4 Una mirada al futuro inmediato: digitalización, robotización e impuestos.

La robotización se ha convertido en uno de los procesos tecnológicos más transformadores de la economía contemporánea, en muchos sentidos comparable a la electrificación o a la difusión masiva de las tecnologías de la información. No se trata de una innovación aislada, sino de un cambio más amplio: la automatización de tareas mediante robots físicos, algoritmos, sistemas de inteligencia artificial y plataformas digitales. Este conjunto de tecnologías está reconfigurando la forma en que se produce, se organiza el trabajo, se distribuye la renta y, en última instancia, la manera en que los Estados pueden y deben diseñar sus sistemas fiscales y de protección social. Pensar en la robotización solo como en una amenaza de "máquinas que quitan empleo" es, por tanto, una simplificación grosera que ignora tanto la evidencia empírica como las posibilidades de adaptación institucional.

En este ámbito, uno de los debates más intensos se centra en el impacto sobre el empleo. El discurso público tiende a imaginar una sustitución directa: un robot entra en la fábrica, un trabajador sale al desempleo. Sin embargo, la literatura empírica reciente dibuja un cuadro mucho más matizado. Acemoglu y Restrepo (2020), a partir de datos de la industria estadounidense, muestran que la adopción de robots reduce el empleo y los salarios en determinadas zonas y sectores, pero también se acompaña de un proceso de creación de nuevos puestos de trabajo en actividades complementarias: supervisión, mantenimiento, programación, logística avanzada, servicios asociados. El resultado neto no es un colapso del empleo, sino una recomposición profunda de su estructura. En paralelo, los trabajos de Frey y Osborne (2017) sobre la susceptibilidad de distintas ocupaciones a la automatización insisten en que lo que está en juego no son "profesiones completas", sino el contenido de tareas dentro de ellas: lo rutinario, repetitivo y predecible es altamente automatizable; lo creativo y socialmente complejo, mucho menos.

De esta combinación de sustitución y complementariedad surge la conocida "polarización" del mercado de trabajo. Crece el empleo en ocupaciones muy cualificadas, vinculadas al diseño, gestión e integración de tecnologías, y también en servicios personales de baja cualificación que siguen siendo difícilmente automatizables (cuidado de personas, ciertos servicios de proximidad). En cambio, los empleos intermedios, típicamente administrativos o industriales de carácter rutinario, sufren una presión descendente en número y en salarios. La robotización, por sí sola, no determina el nivel global de empleo, pero sí altera su composición y las trayectorias posibles para distintos grupos de trabajadores. La velocidad del cambio tecnológico hace que la cuestión crucial no sea tanto "si habrá empleo", sino "para quién, dónde y con qué condiciones".

Desde la perspectiva de la productividad, la robotización es, por definición, un motor de eficiencia. Los robots permiten producir más con menos input de trabajo humano, reducir errores, mejorar la calidad y operar de forma prácticamente continua. Sectores como la

automoción o la electrónica de precisión lo muestran desde hace décadas: las líneas robotizadas han incrementado notablemente la productividad por hora trabajada y han contribuido a abaratar productos antes considerados de lujo. En la industria manufacturera avanzada, los robots permiten también una producción más flexible, capaz de adaptarse con rapidez a cambios en la demanda, lo que reduce costes de ajuste y de inventario. A escala macroeconómica, estas ganancias se traducen en mayor crecimiento potencial, siempre que la economía consiga absorber el cambio mediante inversión, innovación y reasignación de recursos.

Ahora bien, la robotización no solo afecta a cuánto producimos, sino también a cómo se reparte el valor añadido entre trabajo y capital. Cuando una parte relevante de las tareas antes realizadas por personas pasa a ser ejecutada por máquinas y algoritmos, la remuneración asociada a esas tareas se desplaza desde los salarios hacia las rentas del capital. En ausencia de contrapesos, esto tiende a aumentar la participación del capital en la renta nacional y a ensanchar la desigualdad funcional. El trabajo de Acemoglu y Restrepo insiste precisamente en esta idea: el problema no es la tecnología en sí, sino el sesgo de la automatización cuando sustituye principalmente tareas ocupadas por trabajadores de renta media o baja, mientras refuerza la posición relativa de los trabajadores muy cualificados y de los propietarios del capital tecnológico. La consecuencia puede ser un aumento de la desigualdad de renta y de riqueza si no se acompaña de mecanismos de redistribución adecuados.

Este giro en la distribución funcional tiene implicaciones directas para la Hacienda Pública. En Europa, la financiación del Estado del bienestar se apoya de manera muy intensa en las cotizaciones sociales y en el impuesto sobre la renta del trabajo. Si el peso relativo del trabajo humano en la generación de valor añadido se reduce y crece el peso del capital automatizado, la base fiscal tradicional se vuelve relativamente menos dinámica. Esto no significa que la robotización destruya recaudación —de hecho, la mayor productividad suele ir acompañada de un aumento de beneficios empresariales y de capacidad de consumo—, pero sí implica que la arquitectura fiscal deberá desplazarse gradualmente hacia bases más amplias y menos vinculadas exclusivamente al empleo, como el consumo, las rentas de capital, determinadas formas de riqueza o las actividades digitales.

En este contexto se ha popularizado la idea de un "impuesto a los robots". El artículo de Manuel Alejandro Hidalgo Pérez (2020) en la *Revista de Información Comercial Española (ICE)* analiza con detalle esta propuesta y concluye que, aunque el diagnóstico de fondo —pérdida de peso de las rentas salariales y aumento de la desigualdad— es relevante, la respuesta de gravar directamente a los robots resulta, en términos económicos y administrativos, poco recomendable. La primera dificultad es conceptual: ¿qué se considera exactamente un "robot" a efectos fiscales? ¿Una máquina industrial programable? ¿Un software de gestión automatizada? ¿Un algoritmo de aprendizaje automático? La segunda es de incentivos: penalizar la inversión en automatización, en un contexto en el que la competitividad internacional depende precisamente de la capacidad de incorporar tecnología, puede traducirse en menor productividad, menor crecimiento y, paradójicamente, menor capacidad recaudatoria futura. La tercera es de equidad y eficiencia: un impuesto ad hoc a los robots es

una forma de reintroducir sesgos en la estructura impositiva en lugar de corregir la raíz del problema, que es el desequilibrio del *tax mix* entre bases laborales y no laborales.

Hidalgo Pérez (2020) plantea, de manera coherente con buena parte de la literatura internacional, que la respuesta adecuada no pasa por "castigar" la robotización, sino por actualizar el sistema fiscal para que capture de forma adecuada las rentas que esta genera. En la práctica, esto supone reforzar impuestos sobre el consumo y sobre los beneficios empresariales bien medidos, revisar el diseño de las cotizaciones sociales —para que no actúen como un impuesto excesivo sobre el empleo humano respecto al capital— y adaptar la fiscalidad internacional a un mundo donde el valor se genera cada vez más mediante intangibles y plataformas digitales. Esta perspectiva encaja bien con los análisis más generales sobre política fiscal y crecimiento, que apuntan a la conveniencia de desplazar la carga impositiva desde factores productivos hacia bases más amplias y menos distorsionantes.

La robotización, además, tiene una dimensión territorial y sectorial nada trivial. No todos los países, ni todos los sectores dentro de un mismo país, adoptan robots al mismo ritmo ni con la misma intensidad. Las regiones con tejido industrial avanzado, acceso a capital, universidades potentes y ecosistemas de innovación tienden a beneficiarse más de la automatización, mientras que aquellas especializadas en tareas rutinarias y con menor capital humano corren el riesgo de quedar rezagadas. La geografía económica se reconfigura: ciertos territorios se convierten en polos de producción robotizada y otros experimentan procesos de declive relativo si no logran diversificar su estructura productiva. La política industrial y regional adquiere así un papel central para evitar que la robotización se traduzca en fracturas territoriales persistentes.

Todo ello pone de relieve la importancia de la educación y la recualificación profesional. En una economía crecientemente automatizada, los sistemas educativos orientados a la transmisión mecánica de contenidos y a la preparación para tareas rutinarias se vuelven obsoletos. La demanda se desplaza hacia competencias complementarias a la tecnología: creatividad, pensamiento crítico, capacidad de aprendizaje continuo, habilidades sociales complejas, competencias digitales avanzadas. Los países que consigan transformar su modelo educativo y articular políticas ambiciosas de formación a lo largo de la vida estarán en mejor posición para que la robotización se traduzca en más productividad y mejores salarios, y no en exclusión.

En conjunto, la robotización no es una fuerza ciega que empuje inevitablemente a la economía hacia un destino de desempleo y desigualdad, pero tampoco un proceso neutro que el mercado absorba sin fricciones. Sus efectos dependen de la estructura productiva, del marco institucional, del sistema educativo y, de manera muy destacada, del diseño y la adaptación del sistema fiscal. Puede ser palanca de crecimiento inclusivo si se acompaña de políticas que redistribuyan los beneficios del aumento de productividad, protejan a los perdedores de la transición y reorienten la carga impositiva hacia bases coherentes con la nueva realidad tecnológica. O puede convertirse en una fuente adicional de fragmentación social si se deja actuar sin respuesta institucional. La tecnología, en este sentido, no reemplaza a la política: la hace más necesaria y más exigente.

III. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha partido de una premisa deliberadamente exigente: la reforma del sistema fiscal español no puede abordarse como un ejercicio técnico aislado ni como una suma de ajustes parciales en tipos, bases o figuras impositivas. La fiscalidad es, en esencia, la expresión cuantitativa de un contrato institucional más amplio que articula gasto, deuda, redistribución y crecimiento. Cuando ese marco se debilita —como ha ocurrido en España durante las últimas décadas—, cualquier reforma tributaria corre el riesgo de resultar transitoria, inestable o contraproducente.

El análisis desarrollado a lo largo del documento apunta a una conclusión central: el principal problema del sistema fiscal español no es de nivel impositivo, sino de arquitectura institucional y de composición. España ha incrementado de forma sostenida su presión fiscal en un contexto de productividad estancada, apoyándose de manera creciente en las figuras más distorsionantes desde el punto de vista del crecimiento —IRPF, cotizaciones sociales e Impuesto sobre Sociedades— y tolerando, al mismo tiempo, una expansión del gasto público poco disciplinada y escasamente evaluada. Esta combinación ha erosionado tanto la eficiencia del sistema tributario como su legitimidad social.

Desde la perspectiva de la economía política, el diagnóstico es igualmente claro. El sesgo estructural hacia el déficit, la utilización recurrente de la deuda como sustituto implícito de los impuestos y la proliferación de mecanismos de ilusión fiscal no son patologías accidentales, sino el resultado previsible de un proceso presupuestario insuficientemente disciplinado. La lección de la *Public Choice* no es normativa, sino metodológica: sin reglas presupuestarias creíbles, instituciones independientes y mecanismos automáticos de corrección, la política fiscal tiende a desviarse sistemáticamente de lo socialmente deseable. En este sentido, la consolidación fiscal no es una opción ideológica, sino una condición necesaria para restaurar la coherencia intertemporal del Estado.

El análisis del IRPF pone de relieve una paradoja central del sistema tributario español: combina tipos marginales elevados con una capacidad muy limitada para generar recaudación adicional y progresividad efectiva. La evidencia empírica sobre elasticidades, costos de eficiencia y comportamiento de la base liquidable muestra que buena parte del impuesto opera en tramos donde las respuestas conductuales erosionan ampliamente el rendimiento mecánico. Ello sugiere que la progresividad nominal ha sustituido, en exceso, a la progresividad real, y que existe margen para reconstruir el impuesto sobre bases más simples, lineales y robustas, capaces de preservar la recaudación y la equidad con menores distorsiones.

Un argumento análogo se extiende al Impuesto sobre Sociedades. Más allá de su función recaudatoria, el IS configura los incentivos a invertir, crecer e innovar. En una economía como la española, caracterizada por una estructura empresarial fragmentada y una brecha persistente de productividad, los sesgos contra la inversión, el crecimiento empresarial y el capital propio resultan especialmente costosos. La evidencia revisada apunta a la necesidad

de reorientar el impuesto hacia un diseño más neutral, simétrico y estable, integrando de forma prudente —no acrítica— los desarrollos internacionales asociados al Pilar 2.

En este contexto, la revisión del papel de los impuestos sobre el consumo constituye uno de los cambios intelectuales más relevantes. El trabajo ha mostrado que el diagnóstico tradicional sobre la regresividad del IVA descansa en supuestos metodológicos deficientes y que, evaluado con medidas adecuadas de capacidad económica, el IVA presenta perfiles esencialmente proporcionales. Ello refuerza la idea de que un sistema fiscal orientado al crecimiento debe desplazar gradualmente la carga desde los factores productivos hacia bases más amplias y menos distorsionantes como son los impuestos sobre el consumo, garantizando la equidad principalmente a través del gasto y de transferencias directas bien focalizadas.

La mirada al futuro inmediato —marcado por la digitalización y la robotización— introduce un elemento adicional de complejidad, pero no altera el núcleo del diagnóstico. La transformación tecnológica no elimina, al menos en el horizonte de la próxima década, los problemas clásicos de la Hacienda Pública: financiación del Estado del bienestar, sostenibilidad intergeneracional, suficiencia recaudatoria y eficiencia económica. A estos desafíos se añaden otros nuevos, derivados del cambio en la distribución funcional de la renta y en la composición de las bases tributarias, que exigen una adaptación gradual del *tax mix*, no respuestas improvisadas ni gravámenes simbólicos sobre la tecnología.

La conclusión última del trabajo es, por tanto, deliberadamente prudente. La buena fiscalidad no es la que promete demasiado, sino la que resiste el paso del tiempo. Un sistema fiscal sólido para España no requiere innovaciones espectaculares, sino una reconstrucción paciente de su arquitectura: disciplina presupuestaria, reglas creíbles, instituciones independientes, impuestos simples y neutrales, y una redistribución transparente articulada esencialmente por la vía del gasto. Solo así la fiscalidad podrá recuperar su función esencial: financiar de manera sostenible las funciones del Estado, de forma compatible con el crecimiento económico y con un reparto justo de cargas y oportunidades, tanto dentro de cada generación como entre generaciones.

Referencias

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy, 128*(6), 2188–2244.

Aaron, H. (1965). Some criticisms of tax burden indices. *National Tax Journal, 18*(3), 313–318.

Albi Ibáñez, E. (2010). Los retos del impuesto de sociedades en un mundo globalizado. *Papeles de Economía Española*, (125–126), 147–181.

Alesina, A., & Ardagna, S. (1998). Tales of fiscal adjustment. *Economic Policy, 13*(27), 489–545.

Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending. En J. R. Brown (Ed.), *Tax Policy and the Economy* (Vol. 24, pp. 35–68). University of Chicago Press.

Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When it works and when it doesn't*. Princeton University Press.

Alesina, A., & Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy, 10*(21), 205–248.

Alesina, A., & Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or politicians? Part I: A single policy task. *American Economic Review, 97*(1), 169–179.

Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal, 121*(550), F59–F80.

Arrazola, M., de Hevia, J., & Sanz-Sanz, J. F. (2019). Assessing tax reforms through the elasticity of reported income: An empirical analysis for Spain. *Applied Economics, 51*(56), 6040–6053. https://doi.org/10.1080/00036846.2019.1654081

Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics, 6*(1–2), 55–75.

Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy, 98*(5), S103–S125.

Bastani, S., & Koehne, S. (2024). Optimal redistributive taxation in an economy with durable goods. *Manuscrito académico*.

Bird, R. (1964). A note on tax sacrifice comparisons. *National Tax Journal, 17*(3), 303–308.

Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics, 117*(4), 1329–1368.

Boadway, R., & Bruce, N. (1984). A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics, 24*(2), 231–239. https://doi.org/10.1016/0047-2727(84)90026-4

Browning, E. K. (1987). On the marginal welfare cost of taxation. *American Economic Review, 77*(1), 11–23.

Buchanan, J. M., & Wagner, R. E. (1977). *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Academic Press.

Chaloupka, F. J., Powell, L. M., & Warner, K. E. (2019). The use of taxes to reduce tobacco use. *Tobacco Control, 28*(Suppl 1), s3–s5. https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054658

Chetty, R. (2009). Is the taxable income elasticity a sufficient statistic for the deadweight loss? *Journal of Public Economics, 93*, 1098–1110. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.009

Ciminelli, G. (2021). Fiscal rules and growth. *IMF Working Paper* WP/21/54.

Creedy, J. (2002). Are consumption taxes regressive? *Australian Economic Review, 35*(2), 113–122.

Creedy, J. (2011). The elasticity of taxable income: An introduction. *Fiscal Studies, 32*(3), 349–358. https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2011.00144.x

Creedy, J., & Gemmell, N. (2012). Revenue-maximising and Laffer-consistent tax rates. *Economic Record, 88*(281), 232–245.

Creedy, J., & Gemmell, N. (2014). The revenue-maximising top income tax rate. *Fiscal Studies, 35*(1), 1–29.

De la Fuente, Á. (2023). *Las cuentas de la Seguridad Social ampliada: Series 2005–2023* (v1.0). FEDEA.

De la Fuente, Á. (2024). *La sostenibilidad del sistema de pensiones tras la reforma de 2021–23*. FEDEA Policy Paper.

Devesa, E., & Doménech, R. (2024). *Pensiones y disciplina fiscal: La equidad intergeneracional como ancla presupuestaria*. FEDEA Policy Paper.

Devesa, E., Doménech, R., & Meneu, R. (2025). *Transición hacia un sistema de pensiones de cuentas nocionales en España*. Estudios sobre la Economía Española, 2025/22. FEDEA.

Devereux, M. P., & Freeman, H. (1991). A general neutral profits tax. *Fiscal Studies, 12*(3), 1–15.

Devereux, M. P., & Griffith, R. (1998). Taxes and the location of production. *Journal of Public Economics, 68*(3), 335–367.

Devereux, M. P., & Griffith, R. (2003). Evaluating tax policy for location decisions. *International Tax and Public Finance, 10*(2), 107–126.

Diamond, P. A., & Mirrlees, J. A. (1971). Optimal taxation and public production I & II. *American Economic Review, 61*, 8–27; 261–278.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York, NY: Harper & Row.

European Commission. (2024). *Reform of the EU economic governance framework*. European Commission.

Eurostat. (2024). *GDP per capita in PPS – 2023 update*.

Eyraud, L., Gaspar, V., & Poghosyan, T. (2018). Fiscal rules for the 21st century. *IMF Staff Discussion Note* SDN/18/04.

Farhi, E., Gopinath, G., & Itskhoki, O. (2014). Fiscal devaluations. *Review of Economic Studies, 81*(2), 725–760.

Favero, C., & Giavazzi, F. (2012). *Measuring tax multipliers: The narrative method in fiscal consolidations*. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), 69–94.

Feldstein, M. (1995). The effect of marginal tax rates on taxable income. *Journal of Political Economy, 103*(3), 551–572.

FMI (2010). *Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation*. En *World Economic Outlook*, October 2010, Chapter 3. Washington, DC: IMF.

FMI (2012). *Fiscal Monitor: Balancing fiscal policy risks*. Washington, DC: International Monetary Fund.

FMI. (2023). *Fiscal Monitor: On the path to policy normalization*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Frank, H. J. (1959). Measuring state tax burdens. *National Tax Journal, 12*(2), 179–185.

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment. *Technological Forecasting and Social Change, 114*, 254–280.

Fullerton, D. (1982). On the possibility of an inverse relationship between tax rates and government revenues. *Journal of Public Economics, 19*(1), 3–22.

Fullerton, D., & Rogers, D. L. (1993). *Who bears the lifetime tax burden?* Brookings Institution.

Gamarra, A., Arrazola, M., & Sanz-Sanz, J. F. (2022). The elasticity of taxable income of low-income earners. *Applied Economics*. Volume 55, Issue 21; 2389-2412 https://doi.org/10.1080/00036846.2022.2102576

Gamarra, A., Arrazola, M., & Sanz-Sanz, J. F. (2024). The individual Laffer curve. *Empirical Economics*. https://doi.org/10.1007/s00181-024-02618-8

Gamarra, A., Hines, J. R., & Sanz-Sanz, J. F. (2025). *Tax Reform and the Laffer Curve*. NBER Working Paper No. 34059.

Gemmell, N., Kneller, R., & McGowan, D. (2018). Corporate taxation and productivity catch-up. *Scandinavian Journal of Economics, 120*(2), 372–399.

Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2011). The timing and persistence of fiscal policy impacts. *Economic Journal, 121*, F33–F58.

Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2013). The growth effects of tax rates. *Canadian Journal of Economics, 46*(4), 1519–1554.

Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). *Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries*. NBER Macroeconomics Annual, 5, 75–110.

Giertz, S. H. (2009). The elasticity of taxable income. *National Tax Journal, 62*(4), 743–768.

Glogowsky, U. (2021). Behavioral responses to inheritance and gift taxation. *Journal of Public Economics, 193*, 104309.

Goolsbee, A. (1999). Evidence on the high-income Laffer curve. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1999(2), 1–47.

Goupille-Lebret, J., & Infante, J. (2018). Behavioral responses to inheritance tax. *Journal of Public Economics, 168*, 21–34.

Hall, R. E., & Jorgenson, D. W. (1967). Tax policy and investment behavior. *American Economic Review, 57*(3), 391–414.

Hidalgo Pérez, M. A. (2020). Robots e impuestos. *Revista de Información Comercial Española (ICE)*, 917, 203–218.

Holmlund, B., & Söderström, M. (2000). Estimating dynamic tax responses. *Uppsala University Working Paper*.

Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. J., & Zucman, G. (2020). Wealth taxation and wealth accumulation. *Quarterly Journal of Economics, 135*(1), 329–388.

Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., & Vartia, L. (2008). Taxation and economic growth. *OECD Economics Department Working Paper* No. 620.

Jorgenson, D. W. (1963). Capital theory and investment behavior. *American Economic Review, 53*(2), 247–259.

Kindermann, F., Mayr, L., & Sachs, D. (2020). Inheritance taxation and labor supply of heirs. *Journal of Public Economics, 191*, 104127.

King, M. A., & Fullerton, D. (1984). *The taxation of income from capital*. University of Chicago Press.

Mirrlees, J. A. (2011). *Tax by design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

Mendoza, E. G., Milesi-Ferretti, G. M., & Asea, P. (1997). Ineffectiveness of tax policy and growth. *Journal of Public Economics, 66*, 99–126.

Mertens, K., & Olea, J. L. M. (2018). Marginal tax rates and income dynamics. *American Economic Journal: Economic Policy, 10*(4), 111–143.

OECD. (2022). *Spending reviews: Lessons from OECD countries*. OECD Publishing.

OECD. (2024). *Revenue Statistics 2024 – Spain*.

Perotti, R. (2012). *The "austerity myth": Gain without pain?* En A. Alesina & F. Giavazzi (Eds.), *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 307–354). University of Chicago Press.

Poterba, J. M. (1991). Is the gasoline tax regressive? *Tax Policy and the Economy, 5*, 145–164.

Poterba, J. M. (2010). Consumption taxes and redistribution. *Journal of Monetary Economics, 57*(8), 1023–1034.

Puviani, A. (1903). *Teoria della illusione finanziaria*. Sandron.

Puviani, A. (1976). *Teoría de la ilusión financiera* (T. García Fernández, Trad.). Instituto de Estudios Fiscales.

Romero-Jordán, D., Sanz-Labrador, I., & Sanz-Sanz, J. F. (2019). Corporate taxation and firm productivity. *Small Business Economics, 53*(3), 621–637.

Romero-Jordán, D., Sanz-Sanz, J. F., & Castañer-Carrasco, J. M. (2013). Imposición indirecta en España. *Papeles de Economía Española*, 135, 172–183.

Saez, E. (2004). Reported incomes and marginal tax rates. *Journal of Public Economics, 88*(3–4), 549–572.

Saez, E., Slemrod, J., & Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3–50.

Saez, E., & Zucman, G. (2021). The rise of progressive wealth taxation. *Journal of Economic Perspectives, 35*(1), 207–230.

Saez, E., & Zucman, G. (2022). Wealth taxation. *AEA Papers and Proceedings, 112*, 58–62.

Sánchez Martín, A. R., De la Fuente, Á., & García Díaz, M. Á. (2025). Efectos de la reforma de pensiones. *Estudios sobre la Economía Española*, 2025/21. FEDEA.

Sanz-Sanz, J. F. (2010). Algunas matizaciones al funcionamiento del Impuesto Societario. *Papeles de Economía Española*, (125–126), 182–187.

Sanz-Sanz, J. F. (2016). The Laffer curve in schedular multi-rate income taxes with non-genuine allowances: An application to Spain. *Economic Modelling, 55*, 42–56.

Sanz-Sanz, J. F. (2020). The relative revenue power of marginal tax rates. *Applied Economics Letters, 27*(13), 1081–1086.

Sanz-Sanz, J. F. (2022). Impuestofilia, presión fiscal y otras medidas agregadas. *Informe XIII*. Fundación Disenso.

Sanz-Sanz, J. F. (2025). Measuring the effectiveness of statutory tax rates as generators of revenue and progressivity. *Documento de Trabajo* 2015/13. FEDEA. (forthcoming in *Applied Economics*)

Schratzenstaller, M. (2024). Behavioral responses to inheritance taxation. *Economic Analysis and Policy, 85*, 238–260.

Seim, D. (2017). Behavioral responses to wealth taxes. *American Economic Journal: Economic Policy, 9*(4), 395–421.

Slemrod, J. (1995). Income creation or income shifting? *American Economic Review, 85*(2), 175–180.

Slemrod, J. (2001). A general model of behavioral response to taxation. *International Tax and Public Finance, 8*, 119–128.

Sørensen, P. B. (2004). Company tax reform in the European Union. *International Tax and Public Finance, 11*(1), 91–115.

Sørensen, P. B. (2005). Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance, 12(6), 777–801.*

Thomas, A. (2020). Reassessing the regressivity of the VAT. *Fiscal Studies, 41*(1), 145–170.