



Estudios sobre la Economía Española

Consolidación, evolución reciente de los impuestos y reforma fiscal

IGNACIO ZUBIRI ORIA

Conferencia del 40 aniversario de la fundación de Fedea

Estudios sobre la Economía Española 2026/10

Marzo 2026

fedea

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

CONSOLIDACIÓN, EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS IMPUESTOS Y REFORMA FISCAL

Ignacio Zubiri Oria
Catedrático de Hacienda Pública
Universidad del País Vasco

Ponencia presentada en la Conferencia del 40 aniversario de FEDEA, del 24 al 26 de septiembre en Madrid.

Las opiniones recogidas en este documento son las de su autor y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Contenido

1. Introducción.....	2
2. Consolidación fiscal en España	2
2.1. Concepto y justificación	2
2.2. Reducción del Gasto	6
2.3. Defensa y Pensiones	8
3. La evolución reciente del sistema fiscal español	13
3.1. Las medidas fiscales adoptadas (2019-25).....	13
3.1.1. Los impuestos nuevos.....	13
3.1.2. Las variaciones en los tipos efectivos de los impuestos existentes	16
3.1.3. ¿Han subido los impuestos en el periodo 2019-25?	19
3.2. La presión fiscal resultante	19
4. Reforma fiscal.....	22
4.1. Cuestiones previas	22
4.1.1. Fiscalidad y gasto público	22
4.1.2. Fiscalidad y crecimiento económico	23
4.2. ¿Por qué es necesaria una reforma fiscal?	25
4.3. El nivel de impuestos	26
4.4. La estructura de los impuestos	27
4.4.1. El IRPF	27
4.4.2. El impuesto de sociedades.....	40
4.4.3. El impuesto sobre el patrimonio	58
4.4.4. El IVA	62
4.5. Reforma de la Administración Tributaria y lucha contra el fraude fiscal.....	66
4.5.1 La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)	66
4.5.2. Estimular el cumplimiento voluntario	69
4.5.3. Reducción de la elusión.....	69
4.5.4. Reducción de la rentabilidad del fraude	70
4.5.5. Otros	71
5. Conclusiones	71

1. Introducción

El Sector Público español se enfrenta a retos importantes, tanto a corto como a medio y largo plazo. En el corto plazo, debe llevar a cabo un proceso de consolidación que le permita reducir los elevados niveles de endeudamiento que ha acumulado por las crisis del COVID y, más importante, por la Gran Recesión del 2008. En el medio y largo plazo se enfrenta a un aumento sustancial del gasto debido al envejecimiento de la población y, puede, que debido al aumento del gasto en defensa. Y esto debe hacerlo con un sistema fiscal que, si bien ha sido capaz de aportar recursos crecientes en el pasado reciente, tiene problemas estructurales de diseño que limitan su equidad y su capacidad recaudatoria futura.

En este contexto, este trabajo va a analizar cuatro cuestiones. Primero, cuán necesaria es la consolidación fiscal y cómo debe realizarse. Segundo, cuál es la magnitud de los aumentos del gasto futuro en pensiones y el posible conflicto con el gasto en defensa. Tercero, cómo ha sido la evolución reciente de la recaudación y si es cierto que los impuestos han subido mucho. De ser así, las posibilidades de aumentos futuros serían limitadas. Finalmente, se analizará qué reformas fiscales son necesarias para mejorar la eficiencia, la equidad y la capacidad recaudatoria del sistema fiscal.

El esquema del trabajo es el siguiente. Tras esta introducción, la sección 2 se ocupa de la de la consolidación fiscal y de las perspectivas futuras del gasto en pensiones debido al envejecimiento. En la sección 3 se repasa la política fiscal reciente, revisando los aumentos y disminuciones de impuestos, y sus efectos sobre la presión fiscal. En la sección 4 se analiza la reforma fiscal del sistema fiscal español. Primero se estudia la necesidad de subir impuestos y los posibles efectos que tendría una subida sobre los incentivos y el crecimiento económico. A continuación, en base a la equidad y la capacidad recaudatoria, se proponen reformas para los impuestos más importantes. También se analiza la reforma de la Administración Tributaria. El trabajo concluye con un resumen de los resultados más importantes en la sección 5.

2. Consolidación fiscal en España

En esta sección se analizan la necesidad y mecanismos de consolidación, las vías para reducir el gasto y la posible elección futura entre Defensa y Estado del Bienestar.

2.1. Concepto y justificación

La consolidación fiscal es la adopción de medidas que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo. En última instancia, la consolidación busca limitar el nivel de endeudamiento y reducirlo cuando sobrepasa determinados niveles¹. El gráfico 1 recoge el endeudamiento de España en el año 2025 y lo compara con el de los demás países de la UE. En España la deuda supera moderadamente el 100% del PIB, y es el quinto país más endeudado de la UE. Salvo Alemania, todas las economías grandes de la UE tienen un endeudamiento superior al 100% de su PIB. En el otro extremo, la mayoría de los países que cumplen el requisito establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de que la deuda no sobrepase el 60% del PIB son países del antiguo Este. También lo cumplen Suecia, Dinamarca e Irlanda, aunque en

¹ Aunque a un nivel teórico no existe lo que se pueda denominar un nivel óptimo de deuda pública o un nivel a partir del cual se puede considerar que el endeudamiento es excesivo, la Unión Europea acordó en 1992 que el nivel a partir del cual la deuda es excesiva y, por tanto, debe reducirse, es el 60% del PIB. Nunca ha aportado razones económicas demasiado sólidas para justificar el valor del 60% (más allá de que es el compatible con que el endeudamiento no crezca cuando hay un déficit del 3% y un crecimiento del PIB del 5%).

este último caso las magnitudes en porcentaje del PIB no son relevantes². En suma, aunque España tiene un nivel elevado de deuda, la mayoría de los países más grandes de la UE tienen un problema similar.

Un endeudamiento elevado plantea dos problemas básicos. Primero, que tiene un coste financiero. Es decir, que una parte del gasto público debe dedicarse a pagar intereses a los tenedores de la deuda. En España, por ejemplo, en el año 2024 el coste de los intereses de la deuda (de todas las AA.PP.) era el 2,45% del PIB, equivalente a un 5,4% del gasto público. Ciertamente, este es un coste no despreciable, pero debe matizarse desde una doble perspectiva. En primer lugar, este coste es casi la mitad de lo que se pagaba por intereses a finales de la década de los 90. En segundo lugar, incluso si España redujera su endeudamiento al 60% establecido en el PEC, el coste en intereses sería un 1,43% del PIB. Es decir que el coste del sobreendeudamiento de España, aun siendo elevado, es de menos de 1,5 puntos del PIB.

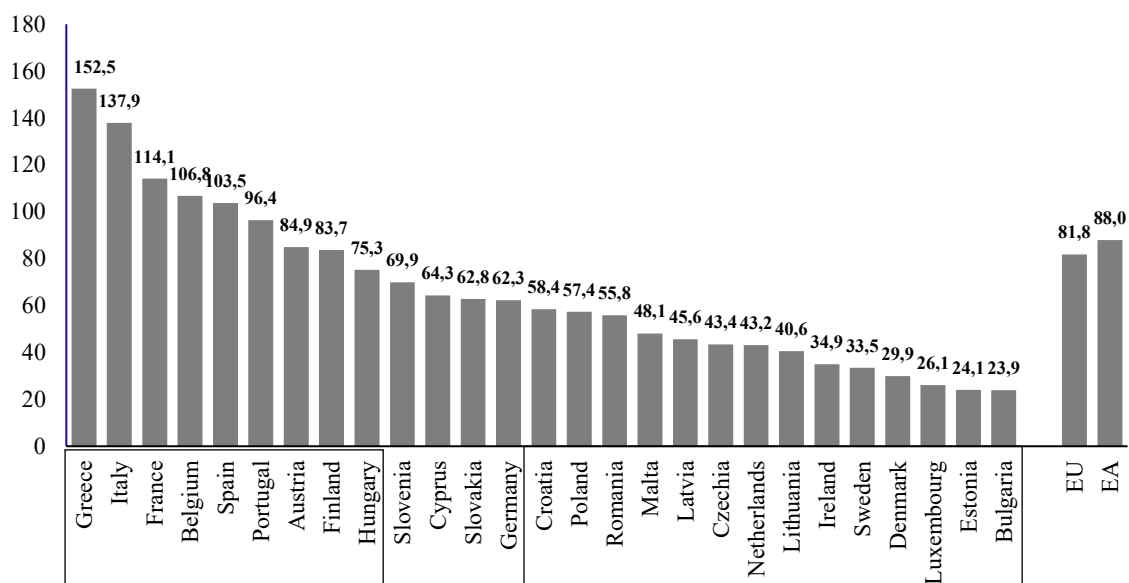
El segundo problema de endeudamiento no es, como podría pensarse, la devolución del capital tomado prestado porque en España y en la mayoría de los países la deuda no se paga nunca. Simplemente se refinancia. Para ver esto, el gráfico 2 recoge la evolución de la deuda en España en millardos y como porcentaje del PIB. Como se ve en este gráfico, entre 1996 y 2007, la deuda como porcentaje del PIB se redujo en casi 30 puntos del PIB, pasando del 65,4% en 1996 al 35,7% en 2017. Sin embargo, en este mismo periodo, la deuda en términos absolutos aumentó en casi un 20%, pasando de 320 millardos en 1996 a 384,7 millardos en 2007. Esta misma situación se reprodujo entre 2014 y 2019 y, más recientemente, entre 2021 y 2024. En ambos casos se produjo una fuerte caída de la ratio deuda/PIB, mientras que la deuda aumentaba sustancialmente en términos absolutos.

En este contexto, el riesgo de una deuda elevada (con relación al PIB) es que los mercados financieros exijan primas de riesgo muy altas al país y que, en última instancia, le acaben excluyendo del mercado. En esta situación, el país no podría refinanciar la deuda ni, obviamente, devolver la que llega a su vencimiento. Esto le llevaría a, como ocurrió en Grecia, una quiebra y un colapso económico. De esta forma, la deuda elevada limita la capacidad de acción de un gobierno porque, ante un deterioro de la situación económica o la necesidad de endeudamiento adicional, los mercados pueden decidir prestarle solo a tipos muy altos o, incluso, no prestarle más.

Tomando todo en cuenta, un crecimiento continuado del PIB junto con un déficit pequeño es todo lo que se necesita para que la ratio deuda/PIB baje. Hay quien argumenta, no obstante, que para acelerar el proceso de reducción del endeudamiento es necesario que el sector público tenga superávit y que este superávit se dedique a amortizar deuda.

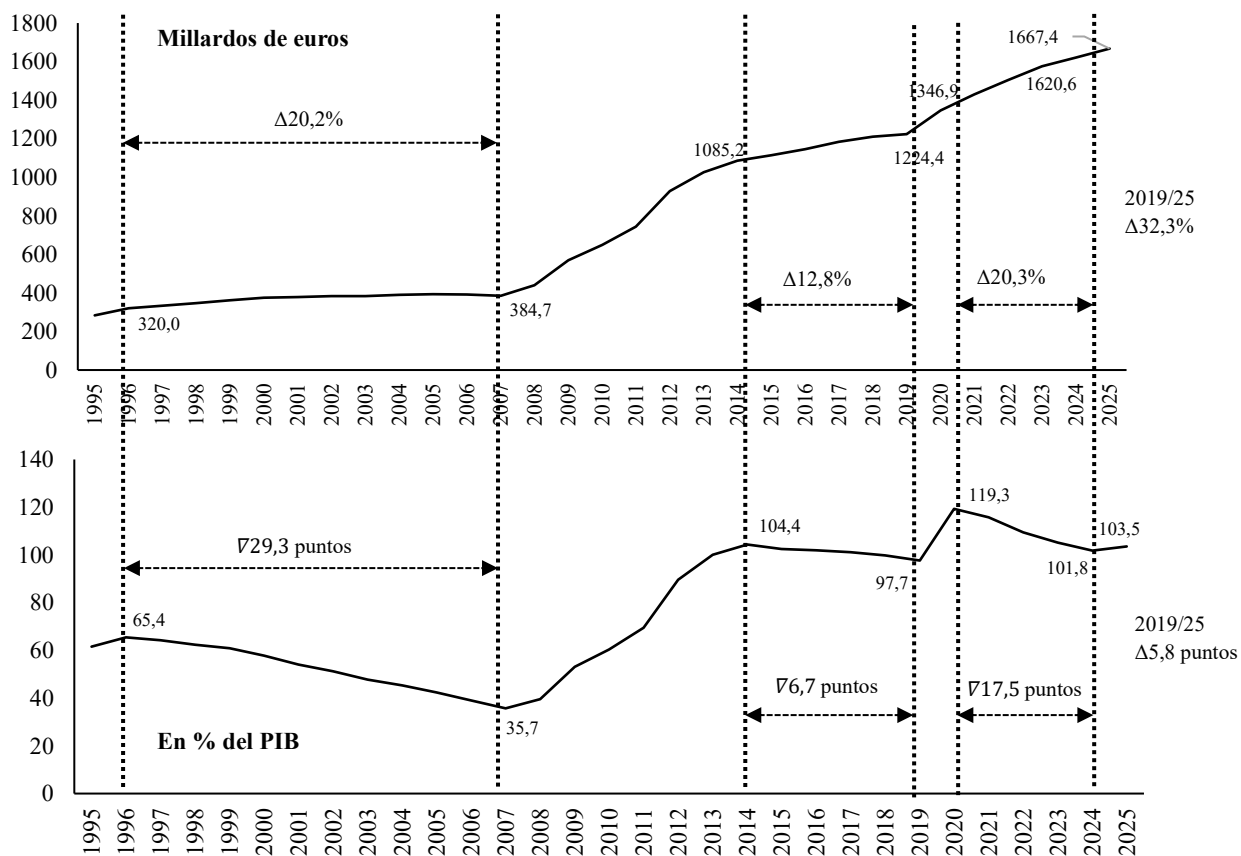
² El PIB de Irlanda es muy elevado, pero buena parte de este PIB es propiedad de no residentes. Por ello, cualquier magnitud en porcentaje del PIB es pequeña.

GRÁFICO 1: Deuda pública (en % del PIB) en los países de la UE, 2025 (primer trimestre)



Fuente: Eurostat

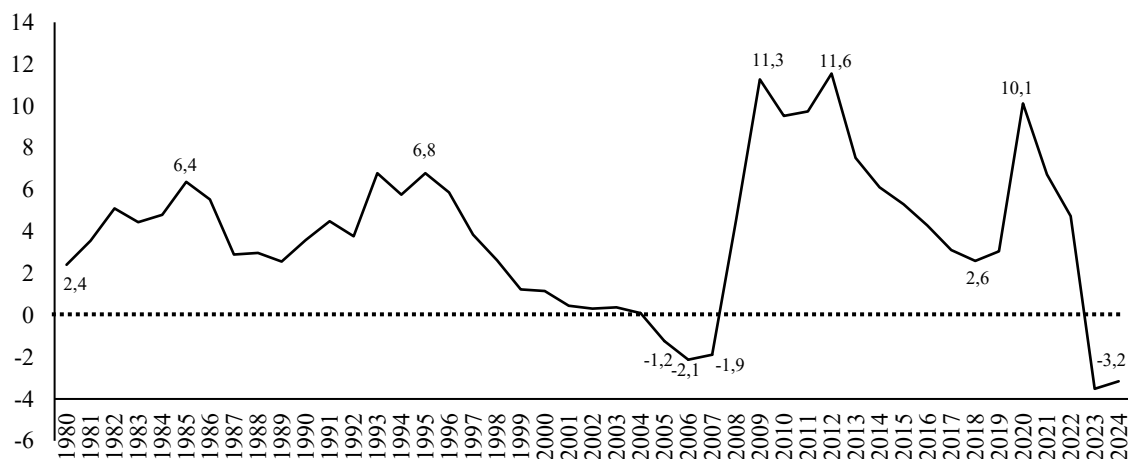
GRÁFICO 2: Evolución de la deuda pública en España en millones de euros y en % del PIB (1995-2025)



Fuente: Banco de España

Confiar la reducción de la ratio deuda/PIB a los superávits presupuestarios es una propuesta con escaso futuro. El gráfico 3 resume el déficit/superávit del sector público en España desde 1980. En los 44 años transcurridos desde entonces hasta 2024, el sector público solo ha tenido superávit en tres. Y esos tres años, el superávit ha sido, como máximo, el 2,1%. Esperar, por tanto, que en el futuro España va a generar de forma consistente superávits como para reducir el endeudamiento de forma significativa es ilusorio. Es más, probablemente tampoco es deseable.

GRÁFICO 3: Déficit Público en España en % del PIB, 1980-2024



Fuente: BDMACRO y Eurostat

La situación de España no es única en la UE. Si nos fijamos en los últimos 30 años, seis países de la UE (incluyendo Francia e Italia) han tenido déficit todos los años. El total de la UE también ha tenido déficit los 30 años. Por otro lado, 17 países han tenido déficit al menos 25 años. Incluso Alemania ha tenido déficit 22 de los 30 años.

La vía para reducir el déficit es, por tanto, un crecimiento sostenido con un déficit reducido (que garantice un crecimiento de la deuda inferior al crecimiento del PIB). Como muestra el gráfico 4, en el año 2024 España ha tenido un déficit público del 3,2% del PIB. Esta cifra excede por poco el límite del 3% exigido por el PEC, pero, según todas las previsiones, si no se produce ninguna crisis económica inesperada, en los próximos años caerá por debajo de este 3%³.

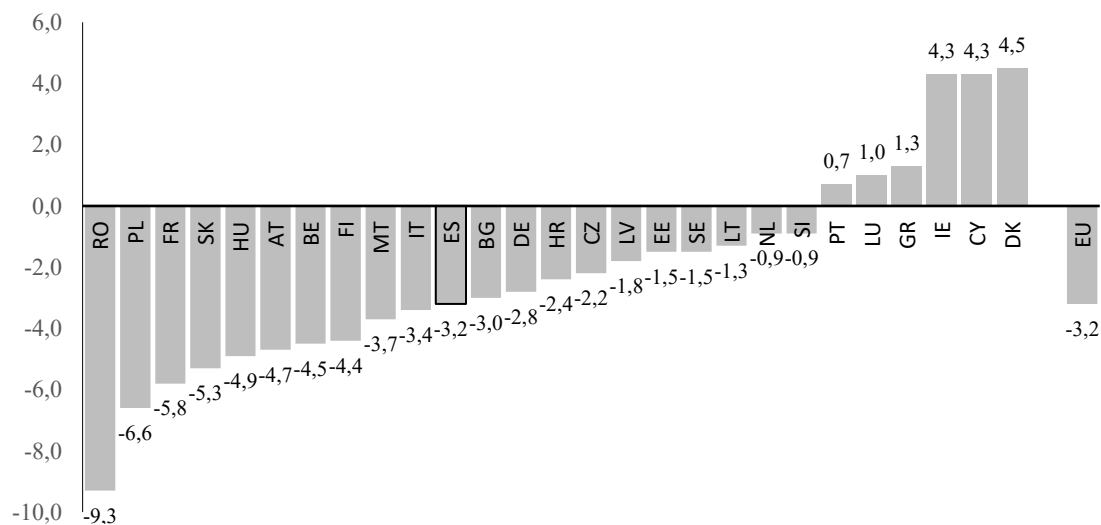
Que el déficit esté relativamente controlado y que la clave para reducir el endeudamiento (en porcentaje del PIB) sea el crecimiento del PIB más que la amortización de deuda no significa que no haya que realizar un proceso de consolidación presupuestaria centrado, esencialmente, en la reducción del gasto. Esto es así por, al menos, tres razones:

a. Mandar señales adecuadas a los mercados financieros. Como ya se ha señalado, el mayor riesgo que tiene España es que los mercados dejen de prestarle a tipos razonables. Esto dificultaría la refinanciación de la deuda y, en caso de una crisis económica, encarecería el coste de tomar prestado para mantener las prestaciones públicas o realizar políticas expansivas. Incluso peor, en situaciones de recesión, España podría quedar excluida de los mercados.

b. Dejar un margen presupuestario para que, cuando sea necesario, se pueda aumentar el gasto sin incurrir en déficits excesivos.

³ El Banco de España, por ejemplo, estima que el déficit en el año 2025 será el 2,5% y en 2026 y 2027 será, en ambos años, el 2,3%. El gasto en defensa puede, no obstante, cambiar estas cifras.

GRÁFICO 4: Déficit Público en España y en la UE en % del PIB, 2024



Fuente: Eurostat

c. Por respeto al contribuyente. A los ciudadanos, especialmente a los de renta media y baja, el pago de los impuestos les supone un esfuerzo considerable. Y no es aceptable que ese dinero no se gaste de forma eficiente. Por tanto, es necesario realizar una reforma del gasto que elimine duplicidades, gastos ineficientes y gastos innecesarios. En realidad, tal y como se argumenta más adelante, la racionalización del gasto es un prerrequisito para que la subida de impuestos, que puede ser necesaria para mantener el Estado del Bienestar, sea aceptada por los contribuyentes⁴.

2.2. Reducción del Gasto

Si se acepta que hay que reducir el gasto, hay dos vías para hacerlo. La primera es reducir o eliminar determinadas políticas de gasto. La segunda, mejorar la eficiencia del gasto.

Desde un punto de vista conceptual, no es posible determinar qué políticas de gasto deben reducirse o eliminarse porque, en última instancia, en qué y cuánto gastar es una decisión política que debe tomarse por los mecanismos establecidos de elección colectiva. Ciertamente, alguien puede pensar que las pensiones son demasiado generosas, que se gasta demasiado en subvencionar la transición energética o que el bono cultural es injustificable. El problema es que otras personas pueden legítimamente pensar lo contrario y no hay ninguna forma objetiva de decir quién tiene razón. Por tanto, reducir el gasto por la vía de recortar prestaciones debe, en su caso, realizarse a través de los mecanismos políticos.

La segunda opción para reducir el gasto es mejorar la eficiencia. Esto es, seguir dando las mismas prestaciones públicas, pero a un coste menor. En España no existen demasiados estudios suficientemente amplios y fiables sobre la eficiencia del gasto público⁵. Con todo, hay numerosos

⁴ No existen encuestas fiables que pregunten directamente al ciudadano si considera que el sector público gasta bien o mal. La encuesta del CIIS (2025) sobre política fiscal dice que, salvo en transportes, la mayoría de los ciudadanos está descontenta con las prestaciones públicas más importantes. Incluso en el mínimo de descontento, transportes, la cifra llega al 42%.

⁵ La AIREF en sus Spendings Reviews (2018-2021 y 2021-26) ha realizado algunos estudios parciales y muy limitados de la eficiencia del gasto. El Instituto de Estudios Económicos. IEE (2022), también ha realizado algunas estimaciones sobre la ineficiencia del gasto, pero su fiabilidad es, como mucho, muy limitada.

indicios que sugieren una ineficiencia notable. Algunos de estos indicios son la corrupción casi permanente de los gestores públicos (que se nutre de comisiones en gastos ineficientes), proliferación de organismos y empresas públicas de dudosa justificación, repartos de contratos entre las constructoras de obra pública, duplicidades de funciones y descoordinación entre niveles de gobierno, absentismos laborales por encima de la media entre los empleados públicos, obras públicas inacabadas o acabadas y abandonadas, etc. Si, como se dice a veces, dos indicios son una prueba, en España hay pruebas suficientes de ineficiencia pública.

Las vías para reducir los gastos ineficientes son sencillas y bien conocidas. En realidad, lo único que hace falta es voluntad para aplicarlas. Algunas de las medidas necesarias son:

a) Leyes efectivas contra la corrupción que, además, se apliquen. Mientras que, como ocurre en España, los partidos, e incluso la ley, protejan más al corrupto que al que defiende la legalidad o al que denuncia la corrupción, las posibilidades de reducir la corrupción son pequeñas. Una ley efectiva protegería al que actúa desde la legalidad o denuncia la corrupción, castigaría severamente al corrupto y agravaría las penas sustancialmente si el corrupto no devuelve lo obtenido de forma ilegítima y denuncia a sus colaboradores.

b) Transparencia máxima en las decisiones públicas. En la era de internet, todos los gastos públicos no reservados deberían ser accesibles fácilmente online. Desde las adjudicaciones de contratos públicos (con detalles claros y concisos de cuánto, quién y por qué), hasta el nombramiento de asesores (especificando por qué se contratan y qué méritos tienen), pasando incluso por decisiones menores de gasto como los gastos en viajes de los miembros del ejecutivo y de los altos cargos. En Canadá, por ejemplo, los viajes y gastos de los ministros del gobierno son accesibles online. Y nadie debería extrañarse ni ofenderse porque los ciudadanos tengan acceso a cómo se gasta hasta el último céntimo, porque ese dinero es suyo. En todo caso, la transparencia debe ser máxima en aquellos gastos más sensibles a la corrupción y al amiguismo, como, por ejemplo, las inversiones públicas o los contratos de consultoría y asesoramiento.

c) Reforma de la Función Pública. Se debe establecer un modelo funcional más flexible, en el que haya más movilidad de empleos, mejor control de la actividad de los funcionarios, más discrecionalidad en la toma de decisiones y mayor control ex post de estas decisiones. En particular, los complementos no deben consolidarse y los funcionarios deben poder ser asignados a nuevos puestos, sancionados (incluso con la expulsión) por malas prácticas y recibir complementos por productividad adecuadamente diseñados⁶. En este enfoque debería haber responsabilidades personales para quienes realicen contratos temerarios.

d) Generalización de los Análisis Económicos. Todos los gastos de una cierta entidad deberían tener una memoria de objetivos cuantificables y bien definidos. Y el logro de esos objetivos debería medirse posteriormente. Las diferencias entre objetivos y logros deben analizarse y, en su caso, premiarse o penalizarse.

e) Revisión del papel y justificación de organismos, instituciones, entes y empresas públicas. Es necesario revisar la necesidad de todo el entramado de empresa y organismos públicos que hay en la actualidad, analizando sus funciones, su efectividad y su coste. En esta revisión debe prestarse especial atención al sector público empresarial y a la necesidad de seguir

⁶ Los actuales complementos muchas veces están mal diseñados o son simplemente extras monetarios para personas escogidas.

teniendo unas Diputaciones provinciales, cuyas funciones relevantes pueden ser absorbidas por los gobiernos autonómicos a menor costo y, probablemente, con mayor eficiencia.

f) Control de grupos de interés y puertas giratorias. Se debe hacer un control efectivo de los lobbies y las reuniones con altos cargos de estos grupos deben hacerse públicas, incluyendo los temas tratados. Se debe limitar o, incluso, prohibir la pertenencia a lobbies de ex altos cargos y ampliar el periodo de incompatibilidad de los altos cargos en consejos de administración y puestos directivos de empresas porque, muchas veces, su única aportación real a las empresas es la de ejercer de lobistas.

2.3. Defensa y Pensiones

Hay un riesgo sustantivo de que las demandas continuas de consolidación por parte de algunos analistas, grupos de interés y políticos acaben conduciendo a una reducción sustancial de las pensiones. Es cierto que las pensiones son el gasto más importante del Sector Público y que en el futuro van a aumentar. Pero no es menos cierto que, como se argumenta más adelante, la cantidad de recursos adicionales a los actuales necesarios para mantener el sistema de pensiones es perfectamente asumible por la sociedad.

Los problemas para mantener las pensiones se agravan por el previsible aumento del gasto en Defensa. Debido a la presión del presidente de los EE.UU., los Estados miembros de la OTAN han decidido subir el gasto al 5% del PIB. Esta cifra no se deriva de ningún análisis de las necesidades en gasto en Defensa de la OTAN o de España. Es simplemente una cantidad impuesta por el presidente Trump y aceptada mansamente por la OTAN⁷. Cabe señalar que este 5% exigido a la OTAN está muy por encima del 3,2% que los EE. UU. se gastan en defensa. Es cierto, probablemente, que el cambio en el escenario internacional requiere más gasto en defensa. Lo que es menos comprensible es que, sin ningún análisis, se acepte una cifra impuesta por alguien a quien no puede importar menos el bienestar de Europa, y que solo se preocupa por los intereses de su industria armamentística.

Una cuestión sorprendente es el entusiasmo con el que en España algunos políticos, medios de comunicación y analistas económicos han acogido el aumento del gasto en defensa. Simplemente, a muchos de los que consideran inaceptable y un despropósito que España mantenga su sistema de pensiones, les parece perfectamente sostenible que se aumente el gasto en Defensa. Esto podría entenderse si no fuera porque mantener las pensiones cuesta poco más de la mitad que aumentar el gasto en defensa hasta donde quiere la OTAN. Según las cifras de la OTAN, en 2024 España gastaba en defensa anualmente en torno a un 1,3% del PIB, y el aumento promedio anual del gasto hasta el 2050 sería de casi el 3% (el 5% solo se alcanzaría a partir del 2035). Por otro lado, tal y como se muestra en el cuadro 1, según las estimaciones de la AIREF, entre 2022 y 2050 el gasto promedio anual adicional necesario para mantener las pensiones será del 1,7% del PIB. En realidad, con lo que costaría cumplir la orden de Trump, se podría pagar no solo el coste adicional de las pensiones, sino también el de la sanidad y puede que, incluso, el de los servicios sociales.

En última instancia, por tanto, se puede acabar planteando una elección entre pensiones y defensa, al menos a los niveles aprobados por la OTAN. Y en esta disyuntiva, en mi opinión, la única elección razonable es optar por mantener el sistema de pensiones. Hay quien afirma, sin embargo, que mantener las pensiones es un ejercicio condenado al fracaso, y que la única solución

⁷ Puede que la aceptación de esta solo sea una estrategia a la espera de mejores tiempos en la Presidencia de los EE.UU., pero, salvo España, nadie ha mostrado su desacuerdo con el aumento del gasto en defensa.

para salvarlas es reformar el sistema y reducirlas sustancialmente. Sin embargo, a pesar de que la última reforma realizada no ha sido la mejor que se podía haber hecho desde la perspectiva de la sostenibilidad⁸, las pensiones son sostenibles sin requerir un esfuerzo adicional excesivo en términos de impuestos.

El cuadro 1, elaborado a partir de las estimaciones de la AIREF de la evolución del sistema de pensiones⁹, resume algunas cifras relevantes a la hora de analizar la sostenibilidad de las pensiones. Si tomamos como referencia el año 2050, el gasto en pensiones aumentará 3,4 puntos del PIB en relación con el actual. Dado que los ingresos por cotizaciones serán un punto más altos, el aumento del déficit del sistema será de 2,4 puntos del PIB. El año 2050 es, sin embargo, un año en el que tanto el gasto en pensiones como el déficit estarán prácticamente en sus máximos históricos. Y no es legítimo evaluar el coste o la sostenibilidad del sistema de pensiones por lo que ocurre en su peor momento. Por ello, es más razonable analizar el sistema de pensiones mirando a lo que ocurre en el promedio 2022-2050 que a lo que ocurre en el año 2050. Y cuando se hace esto, tanto el coste de las pensiones como el déficit se reducen a la mitad. Así, el aumento anual promedio del coste de las pensiones será de 1,7 puntos del PIB y el del déficit 1,2 puntos del PIB.

CUADRO 1: Evolución del sistema de pensiones 2022-2050 según la AIREF

<i>Comparación entre 2050 y 2022</i>	
Δ Gasto	3,4 puntos del PIB
Δ Déficit del sistema	2,4 puntos del PIB
Δ Impuestos necesarios	Imp.< 2,4 puntos del PIB
<i>Variación anual promedio entre 2050 y 2022¹</i>	
Δ Gasto	1,7 puntos del PIB
Δ Déficit del sistema	1,2 puntos del PIB
Δ Impuestos necesarios	Imp. < 1,2 puntos del PIB

1. Se trata de ingresos adicionales a los ya previstos con el sistema actual. Pueden provenir de nuevas cotizaciones, impuestos, transferencias, etc. 2. Estimaciones a partir de los datos de la AIREF

Fuente: Elaboración a partir de AIREF (2025)

Para poner estas cifras en la perspectiva adecuada, conviene señalar que, según Eurostat¹⁰, en el año 2023 España ocupaba el lugar 17 en el ranking de gasto de los países de la UE. Estaba, además, casi 4 puntos por debajo del promedio de la UE y a más de 10 puntos por debajo de países como Francia y Finlandia. En este contexto, decir que España no puede pagar 1,7 puntos anuales de gasto (3,4 en el año de máximos) en pensiones está muy poco justificado, máxime cuando parte de este gasto adicional en pensiones puede financiarse con la reducción de otros gastos (por ejemplo, gasto en desempleo o en clases pasivas)¹¹.

Por otro lado, otra parte del gasto adicional se podrá pagar con los ingresos adicionales previstos porque la última reforma del sistema de pensiones subió un poco los tipos de cotización. Esto, junto con otras variables, hará que la recaudación por cotizaciones aumente 0,5 puntos anuales del PIB en el promedio 2022-20 y un punto en el 2050¹². La cantidad restante (1,2 puntos

⁸ La última reforma ha avanzado en varias áreas importantes, como dotar de nuevos recursos al sistema (impuestos y cotizaciones) o eliminar la reforma del año 2023. Sin embargo, no ha dotado de recursos adecuados al Fondo de Reserva, ha añadido gastos innecesarios (por ejemplo, el complemento contra la brecha de género), no ha reformado adecuadamente ni la pensión anticipada ni la demorada, no ha alargado la edad de jubilación y se ha quedado corta en la dotación de ingresos adicionales al sistema.

⁹ Cualquier estimación a largo plazo debe, no obstante, mirarse con suma cautela.

¹⁰ Eurostat (2025).

¹¹ Hay también otros gastos, como la sanidad o los servicios sociales a la tercera edad, que aumentarán como resultado del envejecimiento.

¹² Estimado a partir de AIREF (2025).

anuales de promedio, 2,4 en el 2050) puede financiarse de varias formas. Sin subir impuestos, se puede, por ejemplo, pasar cotizaciones de desempleo a pensiones, reducir el fraude en las cotizaciones, aportar los ahorros por la reducción del coste de las clases pasivas o dotar el fondo de reserva adecuadamente. Subiendo impuestos, se puede, entre otras medidas, subir las cotizaciones a cargo del trabajador y, marginalmente, las que son a cargo del empresario, establecer recargos de solidaridad en los impuestos que gravan el capital o, simplemente, cubrir los déficits del sistema de pensiones con aportaciones del Estado financiadas con impuestos y, en su caso, con deuda.

Hay muchos que critican que las pensiones se financien, incluso parcialmente, con impuestos. Parecen pensar que el sector público debe actuar como una empresa privada de pensiones que iguale ingresos (cotizaciones) a gastos (pensiones). Quienes piensan así son quienes vaticinan el colapso del sistema de pensiones y urgen que se cambie. En realidad, no hay ninguna razón conceptual por la que, si las cotizaciones no son suficientes para pagar el nivel de pensiones decidido colectivamente, no se deban utilizar impuestos. Máxime cuando en la economía las rentas del capital van a ir teniendo un peso creciente en el PIB. Además, es necesario tener en cuenta que los jubilados actuales razonablemente esperan recibir pensiones similares a las que ellos ayudaron a pagar mientras trabajaban, porque nadie les dijo que si cuando se jubilaran había demasiados jubilados en relación con los activos, este contrato implícito (pagar pensiones similares a las que ellos pagaban) se rompería. Esto legitima utilizar más impuestos para pagar pensiones.

En realidad, todos los países usan impuestos para financiar pensiones, en muchos casos bastante más que España. El cuadro 2 cuantifica la importancia de los impuestos en la financiación de las pensiones en algunos países de Europa.

CUADRO 2: Aportación de impuestos a la financiación de las pensiones obligatorias y ocupacionales (2020)

	En % del PIB	En % del Gasto en Pensiones Obligatorias
Dinamarca	10,1	60,4
Finlandia	2,8	22,2
Francia	3,4	22,5
Alemania	4,7	32,7
Italia	4,9	29,2
Países Bajos	3,0	20,8
Noruega	4,3	28,4
Suecia	0,7	5,8
España ¹	3,6	28,3
España, sin clases pasivas ¹	2,0	18,0

I. 2022

Fuentes: Para España, calculado a partir de AIREF (2025). Para el resto, Vidlund et al (2022).

Tal y como muestra este cuadro, salvo en Suecia, en todos los países una parte sustancial de las pensiones se financia con impuestos. El caso más extremo es Dinamarca, donde el 60% de las pensiones se financian con unos impuestos que suponen el 10,1% del PIB¹³. Italia y Alemania también aportan a su sistema de pensiones impuestos que suponen casi 5 puntos del PIB y equivalen a en torno el 30% de gasto en pensiones. Frente a esto, en España, sin incluir el gasto

¹³ En Dinamarca hay una pensión nacional que se financia con impuestos. Esto incluye una pensión de jubilación (de cuantía igual para todos), los complementos de pensión y las pensiones de incapacidad.

en clases pasivas¹⁴, se aportan 2 puntos del PIB equivalentes al 20% de las pensiones. Si incluimos el coste de las clases pasivas, la aportación de impuestos llega al 3,6% del PIB. En este contexto, incluso si se financiara todo el déficit previsto con impuesto, la aportación promedio anual subiría 1,2 puntos del PIB y en el máximo llegaría a 2,4 puntos adicionales del PIB. Si no contamos las clases pasivas, estas aportaciones seguirían siendo más bajas que lo que aportan hoy la mayoría de los países del cuadro 2. Si incluyéramos las clases pasivas, las aportaciones promedio serían similares a lo que hoy aportan Alemania e Italia y, por supuesto, inferiores a lo que aporta Dinamarca.

Por otro lado, el aumento de impuestos necesarios para financiar el déficit es perfectamente asumible en un país como España que, como se muestra más adelante en el cuadro 4, tiene una presión fiscal por impuestos generales¹⁵ 2,5 puntos por debajo del promedio de la UE y que está, por ejemplo, en torno a seis puntos por debajo de la que tienen Francia o Italia, quince puntos por debajo de la de Suecia y veinte puntos por debajo de la de Dinamarca¹⁶. Y, en todo caso, cabe recordar que no es necesario que todo el aumento del déficit se financie con impuestos.

Frente al mantenimiento del sistema público actual, quizá con ciertas reformas paramétricas, hay quien considera que se debe dar un giro esencial al sistema. Para ello se proponen dos tipos de medidas complementarias. Por un lado, el establecimiento de un sistema de cuentas nocionales. Por otro, la potenciación de sistemas privados de pensiones, esencialmente las pensiones ocupacionales. Estas medidas deben evitarse porque solo reducen las pensiones públicas y estimulan la adquisición de unas pensiones privadas que, además de ser costosas, en la mayoría de los casos solo producirán complementos muy limitados a las pensiones públicas.

Cuentas nocionales. Hay quien afirma que la mejor solución para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones es transformarlo en un sistema de cuentas nocionales. Los defensores de este sistema suelen poner a Suecia como ejemplo del éxito de las cuentas nocionales. Sobre las cuentas nocionales, lo primero es recordar que es simplemente un sistema de reparto (las pensiones en cada momento del tiempo se pagan con las cotizaciones de quienes trabajan en ese mismo momento del tiempo) en el que las pensiones se determinan imputando un tipo de interés ficticio (nocional) a las aportaciones de los cotizantes. Se realizan, además, ajustes de las pensiones cuando hay desequilibrios financieros en el sistema y, en el momento de la jubilación, por la esperanza de vida del nuevo jubilado. Puesto en los términos más sencillos, el sistema de cuentas nocionales es simplemente un sistema de reparto en el que las pensiones se determinan de otra forma (a como se determinan actualmente). Por tanto, si es un sistema de reparto como el actual, con la misma cantidad de cotizaciones que el sistema actual, un sistema de cuentas nocionales no puede dar lugar a más pensiones que el sistema actual. En realidad, un sistema de cuentas nocionales solo garantiza el equilibrio financiero de las pensiones si las baja lo suficiente como para que lo que se gasta sea igual a lo que se ingresa. De esta forma, un sistema de cuentas nocionales daría lugar a pensiones más bajas. O, por ponerlo de otra forma, es simplemente una forma artificiosa de proponer una rebaja de pensiones. Obviamente, los ganadores de este sistema serían las instituciones financieras porque es probable que muchos trabajadores, al constatar que sus pensiones van a ser bajas, decidan adquirir planes privados de pensiones. En cuanto al ejemplo de Suecia, el problema es que la situación en Suecia no es

¹⁴ Las clases pasivas son las pensiones de los funcionarios que se incorporaron antes del 2011. Se pagan con cargo a los presupuestos generales del Estado. Los funcionarios aportan a los presupuestos una cuota (equivalente a una cotización) que, en general, es el 3,86% de su salario.

¹⁵ Esto es, excluidas las cotizaciones

¹⁶ En Dinamarca las cotizaciones sociales son muy bajas. Por otro lado, no obstante, los empresarios tienen que financiar parte de los planes de empleos ocupacionales.

comparable con España. En Suecia hay un fondo de reserva que está por encima del 30% del PIB (y que se puede utilizar para compensar desequilibrios financieros), y muchos trabajadores tienen, desde hace muchos años, pensiones ocupacionales complementarias. Por otro lado, es sorprendente que, si tantas virtudes tienen las cuentas nacionales, solo hayan sido adoptadas con calificaciones por Italia y algunos países del antiguo Este.

Planes privados de pensiones (de empleo o individuales). De entrada, debe quedar claro que incentivar las pensiones privadas solo tiene sentido si se van a reducir las pensiones públicas. El objetivo sería compensar con pensiones privadas la reducción de las pensiones públicas. Por eso siempre son el corolario de las cuentas nacionales. Los planes privados de pensiones, sin embargo, están plagados de problemas conceptuales y prácticos, y difícilmente pueden compensar una reducción de las pensiones públicas.

El problema conceptual es que, con un sistema que dependiera de las pensiones privadas, los trabajadores actuales tendrían que pagar dos pensiones. La de los jubilados actuales y la complementaria suya para el futuro. En el caso de los planes de empleo, parte de la aportación sería pagada por los empleadores. Si esta aportación empresarial es voluntaria, es poco probable que muchos empresarios la realicen¹⁷. Y si es obligatoria, la cuestión es por qué, en vez de obligarles a aportar más para financiar planes privados, no se les obliga a aportar más al sistema público de pensiones. En realidad, es sorprendente que muchos de los que proponen la instauración de planes ocupacionales financiados parcialmente por los empresarios, consideren que no se pueden subir las cotizaciones empresariales al sistema público de pensiones porque ya son demasiado altas.

El problema práctico se deriva de la escasa rentabilidad de los planes de pensiones y de la falta de capacidad de ahorro de la mayor parte de la población. En cuanto a la rentabilidad, en España la mayoría de los planes de pensiones no llegan a rentabilidades reales de largo plazo (netas de comisiones) que superen el 1%¹⁸. Y con esa rentabilidad, para la mayoría de la población, es prácticamente imposible acumular pensiones significativas incluso en el largo plazo¹⁹. A esto hay que añadir que la mayoría de la población no tiene recursos suficientes para, después de pagar las cotizaciones y un coste elevado de la vivienda, ahorrar un porcentaje elevado de su salario. Incluso para quien pueda ahorrar en planes privados, obtener una pensión significativa es un objetivo de ahorro de más de 25 ó 30 años. Es decir que a quien haya pasado los 40 años, incluso si puede ahorrar, los planes privados le van a servir de poco.

En suma, *ni las cuentas nacionales ni los planes privados que les acompañan son la solución a los problemas del sistema de pensiones español*. Hay que seguir tomando las pensiones públicas como base del sistema de pensiones y hacer las reformas de ingresos y gastos que, sin dañar su papel esencial, garanticen su sostenibilidad.

¹⁷ Baste, como ejemplo, la casi nula acogida de los planes ocupacionales voluntarios promovidos por el gobierno en la última reforma de las pensiones.

¹⁸ En base a los datos de INVERCO (Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones), se puede comprobar que, a pesar de la importante subida de la bolsa en los últimos años, la rentabilidad real anual promedio de los fondos de pensiones con 25 años de antigüedad es el 0,42%, y la de los fondos con 15 años, el 1,8%. Por otro lado, todos los fondos sin inversiones significativas en bolsa han tenido, en promedio, una rentabilidad real negativa.

¹⁹ Así, por ejemplo, bajo supuestos razonables, ahorrando durante 20 años el 10% de su salario, el trabajador obtendría una pensión que no llegaría al 10% de su último salario. Y con 30 años, su pensión no llegaría al 15% de su último salario. Y a esto habría que restarle el coste de convertir el capital acumulado en pensiones en una renta vitalicia.

3. La evolución reciente del sistema fiscal español

En los últimos años ha habido muchos cambios fiscales, incluyendo la creación de varios impuestos nuevos. Estos cambios no han sido, sin embargo, el resultado de una política fiscal coherente. A veces se han buscado objetivos meramente recaudatorios (como con la no indexación del IRPF). Otras veces la finalidad ha sido más populista que recaudatoria (como los impuestos sobre la banca o las empresas energéticas). Y solo ocasionalmente se han adoptado medidas más ajustadas a un modelo fiscal predeterminado (las que, por ejemplo, han aumentado los impuestos sobre el capital). En lo que sigue, analizaré en cierto detalle las medidas tomadas en el periodo 2019-25 y sus implicaciones en términos de presión fiscal.

3.1. Las medidas fiscales adoptadas (2019-25)

A lo largo de este periodo se han creado varios impuestos nuevos y se han reformado los existentes. Más importante, no se ha ajustado el IPRF por la inflación, lo que ha supuesto una carga importante para todos los contribuyentes. Hay quien afirma que únicamente se han tomado medidas que han subido los impuestos. Esto, sin embargo, dista mucho de ser cierto, ya que se han adoptado también muchas medidas que han rebajado los impuestos.

3.1.1. Los impuestos nuevos

El cuadro 3 analiza los impuestos nuevos que se han creado. Algunos de estos impuestos carecen de justificación y responden más a cuestiones políticas que de coherencia económica o fiscal. El impuesto temporal sobre las grandes fortunas es un ejemplo evidente. Este impuesto solo grava el patrimonio que en las CC.AA. está gravado por debajo de la cantidad de referencia que recomienda el Estado. El objetivo es igualar (armonizar) el impuesto sobre el patrimonio entre CC.AA. En la práctica, este impuesto solo ha gravado los patrimonios altos en tres CC.AA. gobernadas por, casualmente, el partido de oposición al gobierno²⁰. Una vez que las CC.AA. han subido el impuesto a donde quería el gobierno, ya no grava casi nada y el impuesto prácticamente no recauda nada. Como muestra el Cuadro 3, en 2024 recaudó 37 millones de euros. Esencialmente, nada. Cabe señalar que, lejos de gravar las grandes fortunas, la mayoría de los patrimonios elevados de España no ha pagado ningún impuesto adicional como resultado de este impuesto. La argumentación dada para justificar este impuesto deja mucho que desear. Se centra en las deslocalizaciones de contribuyentes que causan las diferencias entre CC.AA. en el impuesto sobre el patrimonio. Este argumento tiene varios problemas. Primero, que no hay evidencias sólidas de que las diferencias entre CC.AA. en este impuesto hayan causado deslocalizaciones significativas de contribuyentes²¹. Segundo, que incluso si los contribuyentes deslocalizaran su residencia para pagar menos impuesto de patrimonio, muchas veces su actividad económica seguirá estando en su comunidad de origen, lo que minimizará las distorsiones de la deslocalización. En tercer lugar, si alguien cree que las diferencias de tipos efectivos entre regiones en un impuesto descentralizado son dañinas, lo que debería hacer es centralizarlo. Finalmente, este ejercicio de armonización excluye a las Comunidades Forales. Si tan dañinas son las deslocalizaciones derivadas de diferencias fiscales, habría que incluir a estas comunidades en la armonización. Frente al argumento poco creíble de la necesidad de evitar deslocalizaciones, está la realidad de que el resultado de aplicar este impuesto coincide con las exigencias de un

²⁰ Madrid, Andalucía y Galicia.

²¹ Los contribuyentes tienen costes personales y económicos sustanciales para cambiar de lugar de residencia y no está claro que las diferencias en este impuesto los compensen. Además, muchas veces los cambios de residencia son ficticios.

aliado político, ya que Cataluña llevaba tiempo exigiendo que se obligara a Madrid a subir el impuesto sobre el patrimonio.

Los impuestos sobre las empresas energéticas y las entidades financieras carecen también de lógica económica. A pesar de serlo, en sus versiones iniciales del año 2020 (cuadro 2) ni siquiera se reconoció que eran impuestos y se les encajó sin justificación alguna en una figura ajena a la fiscalidad²². En 2024 el impuesto temporal sobre las entidades financieras se transformó en un impuesto sobre los márgenes financieros. También se intentó dar continuidad al impuesto temporal sobre las empresas energéticas, pero el Congreso no ratificó el decreto ley del gobierno.

CUADRO 3: Nuevos impuestos establecidos entre 2019 y 2025

Año	Impuesto	Recaudación 2024		
		Mill. euros	%	
			PIB	Rec. Total
NO JUSTIFICADOS				
2022	Temporal de solidaridad de las grandes fortunas	37	0,00	0,01
2022	<i>Temporal sobre entidades de crédito</i> ¹	1787	0,11	0,47
2024	Temporal sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras		0,00	0,00
2022	<i>Gravamen temporal energético</i> ¹	1187	0,07	0,31
2025	<i>Gravamen temporal energético durante el año 2025</i> ²			
CUESTIONABLES				
2023	Depósito de residuos en vertederos, la incineración y la consideración de residuos	528	0,03	0,14
2022	Plásticos de un solo uso	487	0,03	0,13
2025	Líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco			
JUSTIFICADOS				
2021	Determinados servicios digitales	392	0,02	0,10
2021	Transacciones financieras	331	0,02	0,09
2024	Tributación mínima del 15% a multinacionales			
	Total Impuestos Explícitos (A)	4749	0,30	1,25
	Impuesto oculto: No indexación del IRPF (B)	3400	0,21	0,89
	Total Nuevos Impuestos (A+B)	8149	0,51	2,14

1. Eliminados. 2. Aprobado por decreto, no ratificado por el Congreso.

Fuentes: Para la no indexación, AIREF (2024a), para el resto, IGAE.

Inicialmente, estos impuestos se justificaban como un gravamen sobre los beneficios extraordinarios. En realidad, no gravaban el beneficio, sino las ventas. Además, querer gravar los ingresos que se derivan de una subida de precios o tipos de interés es como gravar los ingresos adicionales de los supermercados por las subidas de precios en Navidad. Más aún, si se gravan los ingresos cuando los precios suben, habrá que compensar las pérdidas cuando bajan. La nueva versión del impuesto sobre las entidades financieras, el denominado impuesto sobre los márgenes financieros, tampoco tiene justificación. Por un lado, grava solo una parte de la actividad de los bancos: la actividad crediticia. Salvo que el gobernante piense que hay algo inmoral en esta actividad, no hay razón para gravarla de forma separada. En segundo lugar, el impuesto sigue gravando en buena medida las ventas porque no permite deducir ni los costes laborales ni ningún otro coste asociado a la actividad crediticia. Finalmente, el impuesto aumenta la tributación a unas entidades financieras que en el IS pagan ya un tipo más alto que el de casi cualquier otra empresa.

²² Se las definió como prestaciones patrimoniales públicas no tributarias

El problema fundamental de estos impuestos (grandes fortunas, energéticas y entidades de crédito) es que utilizan el sistema fiscal como instrumento político y, con ello, deterioran su credibilidad ante los contribuyentes y su eficacia económica.

Un segundo grupo de impuestos recogidos en el cuadro 2 y denominados cuestionables son tres impuestos desincentivadores. Dos tratan de desincentivar comportamientos perjudiciales para el medio ambiente y el tercero, acciones perjudiciales para la salud. En el caso de los impuestos medioambientales, el problema es que muchas veces son solo instrumentos recaudatorios revestidos de una aparente legitimidad medioambientalista. En realidad, la regulación puede ser mucho más efectiva que los impuestos. Eso sí, no producirá tantos ingresos públicos. En el caso de los cigarrillos electrónicos, es razonable equiparar su fiscalidad a la del tabaco. Pero tanto en el caso del tabaco como en el de los cigarrillos electrónicos, es probable que la regulación restrictiva de uso en cualquier espacio público sea más efectiva para desincentivar el consumo que los impuestos.

El tercer grupo de impuestos nuevos está compuesto por impuestos plenamente justificados por razones de eficiencia y equidad. El impuesto sobre determinados servicios digitales, al margen de estar apoyado en recomendaciones de la OCDE y la UE, está justificado como instrumento para que ciertas multinacionales tributen por los beneficios imputables a su actividad digital en España. En la actualidad, ocho países²³ de la UE tienen este tipo de impuesto y varios otros tienen previsto introducirlo. El futuro de este impuesto no está, sin embargo, claro. Ante la presión de Estados Unidos, tanto la UE como la OCDE han abandonado la idea de gravar de forma conjunta los servicios digitales. Esto deja solos a los países que tienen este tipo de impuesto y que, en el futuro, pueden experimentar una presión creciente de los EE.UU. para eliminarlo.

El impuesto mínimo del 15% sobre las multinacionales es un impuesto que España aplica trasponiendo una directiva europea. Es, por tanto, un impuesto que se debía establecer obligatoriamente. El objetivo es reducir la deslocalización de beneficios y garantizar una imposición mínima a las multinacionales. La negativa de los EE.UU. a aplicar este impuesto dificulta que se logre el objetivo, pero no impide totalmente gravar los beneficios de las filiales que tributan en España²⁴.

Otro impuesto justificado es el de las transacciones financieras. Este impuesto grava la compraventa de acciones de empresas grandes. El objetivo de este impuesto es reducir la especulación y corregir la infraimposición de las transacciones financieras que, a diferencia de las compraventas de otros activos, no están sujetas a ningún impuesto indirecto. Impuestos similares existen en varios países europeos, incluyendo a Francia, Italia y el Reino Unido.

Ciertamente, los impuestos nuevos pueden ser aceptados o criticados desde varias perspectivas. Pero se consideren legítimos o no, el hecho es que su trascendencia recaudatoria es muy limitada. Como muestra el cuadro 3, en el año 2024 recaudaron poco más de 4,700 millones de euros. Esto implica que aumentaron la presión fiscal en 0,3 puntos del PIB y que supusieron el 1,25% de los ingresos impositivos.

²³ En 2025 además de España, Austria, Dinamarca, Francia, Hungría, Italia, Polonia y Francia tienen un impuesto sobre los servicios digitales.

²⁴ El acuerdo del G7 con los EE.UU. es que a las multinacionales de dicho país no se les aplicará ni la regla de inclusión de renta (IIR) ni la regla de infraimposición de los beneficios (UPR) previstas en el pilar 2. Sin embargo, sí se les podrá aplicar el Impuesto Complementario Mínimo Nacional Cualificado (QDMT).

3.1.2. Las variaciones en los tipos efectivos de los impuestos existentes

El cuadro 4 recoge los cambios realizados en los principales impuestos durante el periodo 2019-25. Se diferencia entre las medidas que subieron el nivel del impuesto y las que lo bajaron.

En el caso del IRPF, varias de las reformas han tenido como objetivo *reforzar su progresividad*. Las más importantes han sido subir los tipos marginales más altos de la base general en 4 puntos y el tipo máximo de la base del ahorro en 5 puntos. A pesar de estas subidas los tipos no son elevados en el contexto de la UE. Por ejemplo, en 2025 doce países de la UE tienen tipos marginales máximos similares o superiores a los que, tras la subida, se aplican en España en la base general.

La reducción de límites a las aportaciones a planes privados de pensiones y la reducción de la bonificación por alquilar viviendas reducen, aunque no mucho, los beneficios fiscales que favorecen a las rentas altas. Por otro lado, se han tomado medidas como aumentar dos veces la reducción por rendimientos del trabajo que reducen la carga sobre los peor situados y, por extensión, aumentan la progresividad²⁵.

El resto de las medidas adoptadas también han bajado el IRPF. Los objetivos de estas reducciones han sido variados. Algunas medidas han tratado de *favorecer sectores de actividad concretos* (empresas emergentes, gestores de algunos fondos, etc.), se supone que para estimular estas actividades. Sin embargo, la efectividad de estas medidas y su rentabilidad para la sociedad son más que dudosas. La propiedad intelectual y los actores han recibido beneficios fiscales tan considerables como cuestionables. Algunas de las reducciones del IRPF, como la de inversión en empresas de nueva creación (*business angels*) o la mejora del régimen de impatriados, han supuesto *mejoras para las rentas altas*. Que hayan supuesto alguna ganancia para la sociedad está bastante menos claro. Otro bloque importante de medidas de rebaja fiscal tenía como objetivo bonificar *comportamientos que benefician el medioambiente*. Finalmente, hay un grupo de *medidas de rebaja fiscal con objetivos diversos*, que en muchos casos tienen el problema de que no está claro que el IRPF sea el lugar para lograr el objetivo presuntamente perseguido. Como se analiza más adelante en detalle, la deducción por maternidad es una deducción que adolece de este problema.

De todas formas, la medida en el IRPF más significativa desde el punto de vista recaudatorio y más cuestionable desde el punto de vista conceptual es una medida que conscientemente se decidió no tomar: La no indexación del IRPF con la inflación²⁶. La no indexación implica un aumento de la presión fiscal individual a la que se denomina rémora inflacionaria (a veces también se le denomina progresividad en frío o efecto escalador). La naturaleza de la rémora inflacionaria es simple. Cuando hay inflación, si la renta de un contribuyente aumenta a la misma tasa que la inflación, su capacidad adquisitiva y, por extensión, su capacidad de pago no cambia. Sin embargo, si el impuesto no se indexa, debido a la progresividad, esa renta monetaria más alta hará que el tipo impositivo medio que paga el contribuyente sea mayor. De esta forma, sus impuestos crecerán más que la inflación. O lo que es lo mismo, con la misma renta real (capacidad de pago) estará pagando un tipo medio más alto y, por tanto, más impuestos en términos reales. Por lo tanto, no ajustar por la inflación el IRPF es equivalente a una subida oculta de tipos efectivos. La magnitud de este impuesto no es trivial. La

²⁵ Estos aumentos de la reducción por rendimientos del trabajo han compensado parcialmente para las rentas más bajas la no indexación del IRPF por la inflación.

²⁶ Indexar el IRPF es aumentar los tramos de la escala a la misma tasa que la inflación y aumentar todas las deducciones y límites que estén en términos absolutos (en euros) a la misma tasa que la inflación.

AIREF (2024a) ha estimado que, solo en el año 2024, el aumento de impuestos debido al efecto escalador fue de 3.400 millones de euros. Esto es más de lo que recaudaba cualquier nuevo impuesto del cuadro 3, y equivalía a un aumento de presión fiscal de 0,2 puntos del PIB. Balladares y García Miralles (2024) estiman que el 50% del aumento de recaudación del IRPF entre 2019 y 2023 se debió a la rémora inflacionaria.

CUADRO 4: Reformas en los principales impuestos 2019-25

	SUBIDAS	BAJADAS
IRPF	<p>Aumento de tipos a las rentas más altas +4 en la base general +5 del ahorro</p> <p>Reducción de los límites de aportación a planes de pensiones individuales</p> <p>Reducción de la bonificación general por alquiler de inmuebles para vivienda</p> <p><u>No se ha corregido el aumento de tipos por la inflación</u></p>	<p>Mejoras a rentas bajas Reducción Rentas Trabajo (2 veces), Obligación de declarar, Exención SMI e IMV.</p> <p>Mejoras a los rendimientos de ciertas actividades Empresas emergentes, Gestores de fondos para emprendimiento, I+D+i y otros, Artistas y propiedad intelectual, Entidades de capital-riesgo.</p> <p>Mejoras para rentas altas Inversión en empresas nuevas, Mejoras en el régimen impatriados, Deducciones por mecenazgo.</p> <p>Bonificaciones medioambientales Vehículos eléctricos, puntos de recarga, Eficiencia energética, Rehabilitación energética de edificios, Reducción de demanda de calefacción y refrigeración, Mejora de consumo de energía primaria no renovable</p> <p>Otras Aumento del límite para planes de empleo, Aumento de la bonificación al alquiler de viviendas en algunos casos, aumento del umbral de exención premios de lotería Beneficios para actividades económicas (como en IS), Compensación de las subidas de los valores catastrales, Mejoras para autónomos dependientes, Ampliación de los beneficiarios de la deducción de maternidad</p>
SOCIEDADES	<p>Limitación de la compensación de BINS para grandes empresas (restablecimiento de lo que había en 2016)</p> <p>Limitación de la deducción por doble imposición (restablecimiento de lo que había en 2016)</p> <p>Limitación de la compensación BINS dentro de grupos consolidados (temporal de 2023 a 2025)</p> <p>Límite del 95% a la exención de rentas de capital de las empresas (tipo efectivo del 1,25%)</p> <p>Reducción de beneficios a empresas dedicadas al alquiler de viviendas</p> <p>Subida de tipos a las SOCIMIs en beneficios no distribuidos</p>	<p>Incentivos a la industria cinematográfica</p> <p>Incentivos a medidas medioambientales</p> <p>Reducciones de tipos a pequeñas y medianas empresas, y cooperativas</p> <p>Bonificaciones a empresas emergentes</p> <p>Mejoras del fondo de reserva de capitalización</p> <p>Mejoras de las deducciones por mecenazgo y donativos</p> <p>Nueva deducción por contribuciones empresariales a sistemas de previsión social empresarial</p> <p><u>No se han eliminado múltiples beneficios injustificados</u></p>
IVA	<p>Subida (del 10% al 21%) a las bebidas azucaradas</p> <p>Recuperación de los tipos que habían sido reducidos temporalmente (por COVID, crisis energética, subidas de alimentos, etc.). Hay una propuesta (no aprobada todavía) para que los apartamentos turísticos tributen al 21%</p>	<p>Reducción del tipo al 4% para algunos productos Productos de higiene femenina y anticonceptivos, leche fermentada y aceite de oliva</p> <p>Reducción al 0% del IVA sobre entregas de bienes realizadas en concepto de donativos a las entidades sin fines lucrativos</p>

Aumentar los impuestos por la falta de indexación es, simplemente, engañar al contribuyente y evitar el control parlamentario del sistema fiscal. Es inaceptable en términos

éticos y deslegitima al gobierno que lo hace. Después de todo, ¿cómo se va a pedir a los contribuyentes que sean honestos, cuando el gobierno no juega limpio con ellos?

En el impuesto de sociedades, los aumentos se han limitado a reducir los beneficios que tenían las empresas dedicadas al alquiler de viviendas, a gravar mínimamente los rendimientos del capital obtenidos por las empresas y a limitar la compensación de bases negativas. Las reducciones a las empresas que alquilan viviendas son razonables porque no hay ninguna evidencia clara de que estas empresas hayan logrado, efectivamente, un aumento significativo del número de viviendas en el mercado para quienes tienen más dificultades de acceso a la vivienda. Además, incluso si lo hubieran logrado, los incentivos fiscales a empresas arrendadoras no son, probablemente, la mejor vía para aumentar la oferta de viviendas a precios asequibles. Por otro lado, hasta 2021, prácticamente todos los rendimientos del capital de las empresas (dividendos, intereses y plusvalías) estaban exentos en sociedades. Ciertamente, la Directiva 2011/96/UE (Matriz-Filial) obliga a evitar la doble imposición de los dividendos pagados por una filial a una matriz²⁷. El problema es que España, como otros países, ha ido mucho más allá de lo que exigía la normativa europea, rebajando los requisitos para ser considerada matriz y ampliando a las plusvalías los rendimientos del capital exentos. En este contexto, que se pase de eximir todos los rendimientos del capital a eximir solo el 95% es un acto mínimo de justicia fiscal que, como se señala en la sección 4.4.2, solo debería ser un primer paso para un tratamiento más adecuado de las rentas de capital de las empresas. Cabe señalar que, con la normativa nueva, el tipo efectivo al que están gravados los rendimientos del capital de las empresas pasa a ser el 1,25%, mientras que las demás rentas empresariales están gravadas, en general, al 25%.

Por otro lado, para las empresas más grandes, se ha reducido el porcentaje de la base positiva de un ejercicio que se puede compensar con bases negativas²⁸. De igual forma, temporalmente se han establecido límites a la compensación de bases dentro de un grupo. Estas limitaciones son adecuadas para no vaciar de capacidad recaudatoria al impuesto. Por otro lado, la reducción de los porcentajes máximos de compensación para las empresas más grandes recupera los límites que ya se establecieron en 2016 y que se tuvieron que anular temporalmente por una sentencia del Constitucional²⁹. También se reintroduce el límite a la deducción por doble imposición que tenían las empresas más grandes en 2016.

Frente a estos aumentos limitados, se han introducido o mejorado las deducciones y bonificaciones en el impuesto. Estas bonificaciones han beneficiado a las empresas pequeñas y medianas, a las empresas emergentes y a las que se dedican a actividades cinematográficas. También se han aumentado las deducciones por medidas que preservan el medioambiente y por mecenazgo. Además, se ha mejorado el tratamiento fiscal de las reservas de capitalización y creado una nueva deducción por aportaciones a planes de pensiones de empleo. Quizá más importante para las empresas, se han mantenido (o aumentado) casi todos los beneficios fiscales que existían previamente, muchos de los cuales son, como se verá en la sección 4.4.2, dudosamente justificables.

²⁷ Para ello, el país de la matriz tiene que, o bien eximir de tributación los dividendos recibidos de una empresa filial o, alternativamente, dar un crédito fiscal por los impuestos ya pagados por dichos dividendos. Casi todos los países de la UE, incluida España, han optado por la exención.

²⁸ Se ha reducido del 70% al 50% para empresas con un volumen de negocios superior a 20 millones de euros y al 25% para empresas con un volumen de más de 60 millones.

²⁹ Se anularon porque los límites habían sido aprobados por la vía del decreto ley.

Finalmente, en el IVA se realizaron diversas reducciones de tipos para hacer frente a las crisis temporales como la del COVID, la crisis energética o la subida de precios de los alimentos. Estas rebajas han sido revocadas cuando desaparecieron las causas que las justificaron. Dejando al margen estas rebajas temporales, la única subida significativa ha sido la subida del 10% al 21% del tipo sobre bebidas azucaradas. La justificación fueron los efectos negativos sobre la salud de estas bebidas. Que esto tenga algún efecto significativo sobre el consumo, estás por ver³⁰. En todo caso, quizá lo que era más difícil de justificar es que, antes de la subida, estas bebidas y, de hecho, muchos otros productos estuvieran al 10%. Hay una propuesta para subir el IVA de los pisos turísticos al 21%. Aunque esta propuesta no ha sido aprobada, está plenamente justificada por una doble razón. Primero, por los efectos externos negativos que causan (que incluso justificarían un impuesto especial) y, segundo, porque otros alojamientos sí están gravados (con un IVA del 10%).

La subida del IVA ha sido, por tanto, anecdótica. Las bajadas, sin ser generales ni mucho menos, han sido más significativas y han afectado a bienes como el aceite (cuyo IVA ha bajado del 10% al 4%) o los productos de higiene femenina y anticonceptivos (que han pasado del 21% al 10%). En el primer caso se han buscado, probablemente, objetivos de eficiencia y en el segundo, de equidad. Otras reducciones de tipos han afectado a la leche fermentada y a determinadas donaciones.

3.1.3. ¿Han subido los impuestos en el periodo 2019-25?

Las medidas fiscales adoptadas en los últimos años no han subido mucho los tipos impositivos efectivos. Ciertamente, se han creado impuestos injustificados y se han realizado subidas que, en buena medida, se han centrado en los tipos de las rentas altas en el IRPF y, en los últimos años, en la compensación de bases negativas en sociedades y en hacer que las empresas tributen algo (en realidad muy poco) por sus rendimientos del capital. Pero junto con estas subidas de tipos efectivos, se han bajado los impuestos sobre las rentas más bajas y las empresas medianas y pequeñas. Además, se han adoptado medidas de reducción de tipos efectivos que también han beneficiado a las rentas altas y empresas más grandes.

Ciertamente, las empresas que han soportado (y en el caso de los bancos, aún soportan) impuestos injustificados pueden, legítimamente, quejarse. Pero la mayoría de las empresas no se han visto perjudicadas significativamente por las reformas fiscales y muchas se han visto beneficiadas. En realidad, las empresas deberían estar agradecidas de que no se hayan eliminado o reducido sustancialmente muchos de los beneficios fiscales más que cuestionables que hay en el impuesto sobre sociedades.

En el caso del IVA no ha habido grandes cambios. Solo se ha producido una subida no muy significativa y varias bajadas con más peso que la subida.

En realidad, la subida más importante, y probablemente más injusta, de tipos que se ha hecho se debe a la no indexación del IRPF con la inflación. Esta subida encubierta es un engaño a los contribuyentes que deslegitima el sistema fiscal.

3.2. La presión fiscal resultante

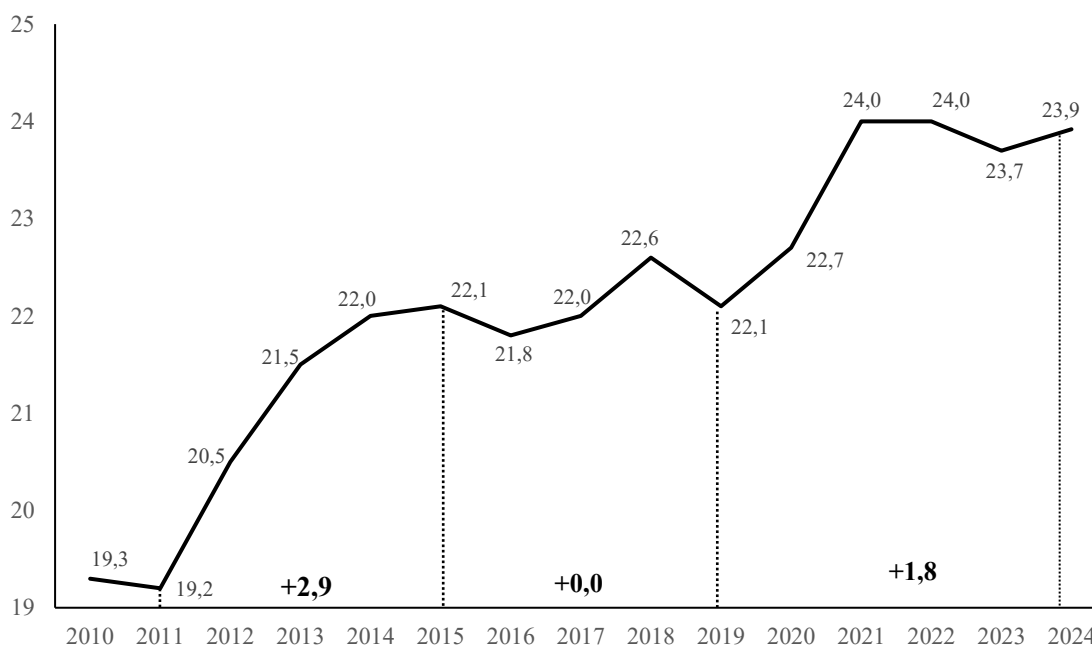
A veces se afirma que, como resultado de las medidas adoptadas, la presión fiscal en España se ha elevado sustancialmente y que España ha pasado a ser uno de los países de la UE con un nivel de impuestos más elevados. Sin embargo, nada de esto es cierto. España sigue siendo

³⁰ Dependerá, obviamente, de la elasticidad de la demanda. Pero dado que el azúcar tiene un componente adictivo, no es probable que sea muy alta.

un país con impuestos en la zona media de la UE y los aumentos de presión fiscal de los últimos años se han debido más al crecimiento económico que a la subida de los tipos impositivos efectivos.

El gráfico 3 resume la evolución de la presión fiscal (sin cotizaciones sociales) en el periodo 2010-2024. Entre 2011 y 2015 hubo un aumento de la presión fiscal de casi tres puntos del PIB, luego se estabilizó en torno al 22% hasta 2019 y, posteriormente, entre 2019 y 2024 subió 1,8 puntos del PIB. Esto puede inducirnos a pensar que en este periodo hubo una subida de impuestos. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto. La presión fiscal depende de dos factores. Por un lado, la evolución de la coyuntura económica. Por otro, los cambios en la normativa fiscal. Es decir, de la subida o bajada de los tipos efectivos de los diferentes impuestos. El efecto coyuntura es esencial porque afecta tanto al numerador de la presión fiscal (la recaudación³¹) como al denominador (el PIB). Es perfectamente factible que, como ocurrió en 2020, a pesar de reducirse los tipos efectivos, aumente la presión fiscal porque hubo una caída del PIB de en torno a un 10%. Por eso, para relacionar la presión fiscal con el nivel de impuestos (tipos efectivos), es necesario determinar qué parte de la evolución de la presión fiscal se debe a la coyuntura y qué parte a las medidas fiscales adoptadas (o dejadas de adoptar) por el gobierno.

GRÁFICO 3: Evolución de la presión fiscal (sin cotizaciones) (1995-2025)



Fuente: IGAE

El cuadro 5 descompone la variación de la presión fiscal en estos dos componentes más la rémora inflacionaria que, en última instancia, es el reflejo de la ausencia de indexación del IRPF. Este cuadro pone de manifiesto que entre 2019 y 2023 las modificaciones normativas, lejos

³¹ Casi todos los impuestos son muy sensibles a la coyuntura. En el IRPF la progresividad de la escala hace que reaccione fuertemente a la coyuntura. Sociedades es, probablemente, el impuesto más sensible a la coyuntura en términos de recaudación por la evolución de los beneficios empresariales. En el IVA, la coyuntura afecta a las expectativas de los consumidores y hace que se endeuden, o no, para financiar consumo.

CUADRO 5: Desagregación del incremento de ingresos en 2019-23 (%)

	% PIB			
	Evolución coyuntura	Medidas	Progresividad en frío del IRPF	TOTAL
A. Presión fiscal sin cotizaciones	1,4	-0,5	0,5	1,5
Impuestos sobre la producción y las importaciones	0,0	-0,4		-0,4
Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	1,5	-0,1	0,5	1,9 ¹
Impuestos sobre el capital	-0,1	0,0		-0,1
B. Rentas de la propiedad y otros ingresos	0,4	0,0		0,4
C. Cotizaciones sociales	-0,2	0,5		0,3
TOTAL (A + B + C)	1,7	0,1	0,5	2,2

1. El 1,1 es imputable al IRPF, el 0,8 a sociedades y el 0,1 a otros ingresos.

Fuente: AIREF (2024a) Cuadros RE_21 y 22).

CUADRO 6: Presión fiscal (sin cotizaciones) en la UE 2019-24

	2019	2024	Δ24-19	Diferencia 2024 con
1 Dinamarca	47,5	45,4	-2,1	21,5 ¹
2 Suecia	40,2	38,7	-1,5	14,8
3 Luxemburgo	28,8	30,6	1,8	6,7
4 Finlandia	30,5	30,4	-0,1	6,5
5 Italia	28,9	29,8	0,9	5,9
6 Bélgica	29,6	29,4	-0,2	5,5
7 Francia	30,5	28,8	-1,7	4,9
8 Grecia	26,9	28,2	1,3	4,3
9 Austria	27,7	27,7	0,0	3,8
10 Croacia	27,3	27,1	-0,2	3,2
11 Países Bajos	25,0	26,5	1,5	2,6
12 Hungría	24,3	24,7	0,4	0,8
13 Portugal	24,8	24,5	-0,3	0,6
14 Chipre	23,7	24,4	0,7	0,5
15 Malta	25,1	24,1	-1,0	0,2
16 España	22,1	23,9	1,8	0,0
17 Letonia	22,4	23,8	1,4	-0,1
18 Alemania	24,3	23,3	-1,0	-0,6
19 Estonia	21,3	22,9	1,6	-1,0
20 Polonia	21,5	22,3	0,8	-1,6
21 Lituania	20,4	22,2	1,8	-1,7
22 Eslovenia	22,2	21,5	-0,7	-2,4
23 Bulgaria	21,5	21,4	-0,1	-2,5
24 Eslovaquia	19,3	19,7	0,4	-4,2
25 Chequia	20,0	19,1	-0,9	-4,8
26 Irlanda	17,8	18,3	0,5	-5,6 ²
27 Rumania	15,4	17,0	1,6	-6,9
UE27	26,7	26,3	-0,4	2,4

1. Las pensiones públicas se pagan con impuestos generales. Esto limita la comparabilidad con otros países. 2. Buena parte del PIB pertenece a no residentes y no paga impuestos. Por eso las cifras no son comparables con otros países.

Fuente: EUROSTAT

de subir la presión fiscal, la han bajado. El principal factor tras el crecimiento de la presión fiscal ha sido la evolución de la economía (fundamentalmente crecimiento del empleo, salarios y pensiones) y, en menor medida, la falta de indexación del IRPF. La falta de indexación es responsable de casi el 50% del crecimiento de la presión fiscal por el IRPF y más del 25% del crecimiento de la presión fiscal total. El resto se debe a la evolución de la economía. Habrá que ver, no obstante, si este entorno macroeconómico favorable se mantiene en el futuro y si, por tanto, la presión fiscal se mantiene a los niveles actuales. Es importante resaltar que, tomadas globalmente, las medidas normativas no han tenido efectos significativos sobre la presión fiscal.

El cuadro 6 compara la presión fiscal (sin cotizaciones) en España con la del resto de países de la UE, así como la evolución reciente de la presión fiscal en estos países. Es cierto que, al amparo de un entorno macroeconómico favorable, España es uno de los países donde la presión fiscal por impuestos ha crecido más entre 2019 y 2024. La situación de España contrasta con la de países como Alemania o Francia, donde la presión fiscal ha, incluso, caído. El problema en Alemania es que la economía ha entrado en una recesión y en los dos últimos años la tasa de crecimiento ha sido negativa. Francia, incluso sin llegar a la recesión, está creciendo a tasas muy bajas. En ambos casos se han tomado algunas medidas fiscales para estimular la actividad empresarial. A efectos comparativos, hay que señalar que ambos países han indexado el IRPF. España, por su parte, es uno de los países con crecimiento más fuerte en los últimos años.

En todo caso, incluso tras el aumento de la presión fiscal que ha habido en España (debido, en buena medida, a la coyuntura), España sigue teniendo una presión fiscal que está 2,2 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE. En la ordenación en la UE por presión fiscal ocupa el lugar 16. Está, además, entre 5 y 15 puntos por debajo de la presión fiscal de los países más avanzados³². Que España tenga una presión fiscal en la zona media-baja de la UE no significa, obviamente, que deba subirla. Después de todo, cada país decide el nivel de prestaciones públicas que quiere y, por extensión, el de impuestos que tiene que pagar. Significa, simplemente, que, si la sociedad lo desea, una subida de la presión fiscal no traería ningún colapso económico y sería compatible con lo que ocurre en otros países de la UE.

4. Reforma fiscal

En esta sección se revisarán las reformas necesarias en los impuestos más importantes, en la gestión tributaria y en la lucha contra el fraude. En la mayoría de los casos no se analiza la viabilidad política de las reformas, algo que en la práctica puede condicionar su aplicación. Se trata, simplemente, de un análisis económico de lo que se debería hacer según los principios convencionales de la Economía Pública.

4.1. Cuestiones previas

Antes de realizar el análisis de las reformas necesarias, conviene recordar, por un lado, la relación entre fiscalidad y gasto público y, por otro, la relación entre fiscalidad y crecimiento económico.

4.1.1. Fiscalidad y gasto público

A nadie le gusta pagar impuestos. Sin embargo, muchos contribuyentes están dispuestos a aceptar el pago de impuestos si su dinero se utiliza para el bienestar común. Por ello, un Estado que aspire a tener un sistema fiscal legítimo que sea aceptado por los contribuyentes debe

³² En el caso de Dinamarca, una parte importante de los impuestos se utiliza para pagar pensiones. Por ello, sus impuestos no son comparables con los de los demás países (sin cotizaciones).

garantizar que lo recaudado se utiliza de forma eficiente para la provisión de los bienes y servicios decididos colectivamente. Además, debe ser especialmente exigente en la detección y sanción de los casos de corrupción. Como ya se ha señalado en la sección 2.2, en España existen evidencias suficientes de que el gasto dista mucho de ser eficiente y que la corrupción es un mal endémico que ni se detecta adecuadamente ni se sanciona debidamente. Esto implica que cualquier reforma fiscal, especialmente si conlleva un aumento de los impuestos, debe estar acompañada de un plan efectivo de mejora de la eficiencia y lucha contra la corrupción. Como se ha señalado en la sección 2.2, este plan de racionalización del gasto pasa por establecer leyes efectivas contra la corrupción, transparencia máxima en las decisiones públicas y una reforma efectiva de la función pública. Otras medidas necesarias son la generalización de los Análisis Económicos de resultados, la revisión del papel y justificación de todo el entramado de instituciones públicas y el control de grupos de interés y puertas giratorias.

4.1.2. Fiscalidad y crecimiento económico

Hay quien afirma que los impuestos desalientan el crecimiento económico. En la versión, más extrema, popularizada por Laffer, se afirma que los desincentivos de los impuestos son de tal magnitud que una reducción de los tipos impositivos aumentaría la recaudación.

El argumento de Laffer se ha extendido probablemente más porque es un instrumento al servicio de grupos de interés que por su solidez económica³³. La idea es que los tipos marginales muy elevados eliminan casi totalmente los incentivos a producir y que, al reducirlos, el aumento de la producción (la base de los impuestos) compensará la reducción de tipos marginales y la recaudación aumentará. La “prueba” analítica de que siempre hay tipos suficientemente altos que, al reducirlos, aumentarán la recaudación parte del hecho de que la recaudación es cero cuando los tipos son cero o uno. A partir de ahí, usando una supuesta continuidad y estabilidad de la relación entre tipos y recaudación se obtiene una relación con forma de U invertida que garantiza que, para tipos suficientemente altos, la recaudación subirá al bajarlos. De esta forma se salta de lo que pasa en dos puntos a elaborar una supuesta teoría general de validez universal. Este análisis simplista ignora, sin embargo, muchos elementos importantes. Entre ellos, que los efectos sobre los incentivos, de existir, se producirán en el medio y largo plazo, que hay efectos de corto plazo que pueden cambiar la posición de la relación entre impuestos y recaudación (la reducción del gasto público o el aumento del endeudamiento, por ejemplo), que la relación entre tipos y recaudación no es estable en el tiempo (depende, por ejemplo, de la coyuntura económica, de la evolución de los hábitos de consumo, etc.) o que los agentes económicos pueden guiarse de forma diferente a como se supone en el análisis de Laffer³⁴. Por ello, aunque el argumento de Laffer pueda sonar plausible cuando el tipo marginal es uno, no es legítimo utilizarlo para tipos marginales más bajos, de hecho, muchos más bajos, como los que existen en la práctica en España y en todos los países avanzados.

En realidad, incluso si ignoráramos todos los problemas conceptuales que tiene, para que la teoría de Laffer fuera cierta se necesitarían unas elasticidades de oferta de los factores (trabajo, capital, etc.) tan elevadas que van en contra de toda la evidencia empírica. Si, por ejemplo, el tipo marginal medio del IRPF fuera un 30%, para que se cumpliera la teoría de Laffer, cada euro de reducción del IRPF debería generar 3,3 euros adicionales de renta gravable en el IRPF. Es decir, la elasticidad de la oferta de trabajo respecto al salario neto debería ser 2,3³⁵. Estas elasticidades

³³ Véase, por ejemplo, Haasjes (2024).

³⁴ Más allá que por la renta neta, las rentas altas más pueden, por ejemplo, guiarse por objetivos como el poder o el prestigio.

³⁵ Para un individuo sujeto a un tipo marginal del 50%, la elasticidad debería ser algo superior a 2.

son, sin embargo, irreales y contrarias a la evidencia. En el caso de las empresas, el resultado sería parecido. Con un tipo marginal del 25%, cada euro de reducción del impuesto de sociedades debería inducir a las empresas a generar 4,4 euros más de beneficios. Una cifra difícil de creer. En el caso de las empresas, además, no está claro que las subidas de tipos les induzcan a reducir los beneficios (antes de impuestos), especialmente si los usos alternativos del capital están tan gravados como la actividad empresarial.

La evidencia econométrica sobre la existencia de un efecto Laffer dista mucho de estar clara. Lo que sí está bastante más claro es que muchos países han intentado recortes fiscales con la esperanza de estimular la economía y recaudar más, y casi ninguno lo ha logrado. En los EE.UU., por ejemplo, las reducciones de impuestos de Reagan, Bush y Trump³⁶, lejos de generar más crecimiento económico y más ingresos, acabaron produciendo un crecimiento, en el mejor de los casos, modesto, déficits mayores y aumentos sustanciales del endeudamiento. Cabe señalar también que, en el mundo académico hay, como poco, serias dudas sobre la curva de Laffer. Una encuesta entre académicos de universidades de prestigio realizada por Chicago Booth IGM Survey Poll³⁷ mostró que ninguno creía que bajar los impuestos subiera la recaudación y solo un 4% tenía dudas de que, quizá, pudiera hacerlo. El 96% restante no creía que bajar los impuestos subiera la recaudación. En realidad, es probable que la curva de Laffer sea poco más que un sofisma sin contenido empírico.

En todo caso, incluso sin llegar a los límites necesarios para que se produzcan aumentos de recaudación, cabe plantearse si los impuestos son una rémora para el crecimiento económico porque desincentivan la actividad económica. Ciertamente, las rentas altas y las empresas dicen que sí. Que los impuestos hacen que generen menos empleo y menos renta. Pero que lo digan, no significa que sea cierto. Significa que tienen incentivos para decirlo porque, si con ello logran que les reduzcan los impuestos, eso que saldrán ganando.

La realidad es, probablemente, que hay una exageración interesada sobre los efectos negativos de los impuestos sobre la actividad económica. Por un lado, se ignoran los beneficios que generan los impuestos sobre la actividad económica vía gasto y, por otro, se exageran los efectos desincentivadores. Por ejemplo, con frecuencia se señala que el IRPF reduce los incentivos al trabajo, especialmente de las rentas más altas. Sin embargo, esto es más que cuestionable. Los asalariados pueden tener limitaciones contractuales serias para reducir su oferta de trabajo, incluso si quisieran hacerlo. Pero incluso si pudieran reducir su oferta de trabajo, ni siquiera está claro que ante bajadas de los salarios netos, los asalariados de rentas medias y bajas quieran trabajar menos. Simplemente, como cobran menos por hora, pueden decidir trabajar más para mantener su nivel de vida. En realidad, si miramos al mundo, a pesar de que los salarios reales de las personas cambian casi cada año, no vemos reducciones/aumentos masivos de la oferta de trabajo cuando los salarios reales bajan/suben. Las rentas altas, especialmente los muy ricos, tampoco son especialmente sensibles a los salarios. Probablemente se guían por otras motivaciones (poder, prestigio, etc.) Después de todo, ¿por qué siguen trabajando los mil millones ...o los cien millones?

La obviedad de que las rentas altas no dejan de trabajar cuando suben los impuestos, ha llevado a los defensores de los desincentivos fiscales a buscar otros supuestos efectos desincentivadores de los impuestos sobre el trabajo. Se acepta que los trabajadores pueden

³⁶ Ley de Recuperación Económica (1981) de Reagan, Ley de Reconciliación del Crecimiento Económico y la Reducción de Impuestos (2001) y Ley de Reconciliación Fiscal para el Empleo y el Crecimiento (2003) de Bush y Ley de Recortes Fiscales y Empleos (2017) de Trump.

³⁷ <https://kentclarkcenter.org/surveys/laffer-curve/>

trabajar lo mismo, pero se argumenta que lo harán con menos intensidad o que defraudarán más³⁸. Quien afirma esto, parece creer que hay quien puede defraudar, pero con un tipo marginal del 50% prefiere no hacerlo (aunque pueda), pero con un tipo del 52% se lanza a defraudar³⁹. La realidad es que muchos países han convivido muchos años con tipos marginales muy elevados sin que esto haya implicado que los más ricos se dedicaran al *dolce fare niente*. En España, por ejemplo, en la década de 1980 y principios de los 90, el tipo marginal máximo estuvo en torno al 65%. En EE.UU. entre 1965 y 1981 el tipo máximo fue del 70%. En los 40 y 50 llegó incluso a superar el 90%.

En cuanto a las empresas, es dudoso que su nivel de actividad dependa de los impuestos. Si la coyuntura es mala y no hay perspectivas de vender más, rebajar el impuesto de sociedades no va a hacer que contraten más trabajadores o inviertan más para producir más. Y, si la coyuntura es buena y sus ventas están mejorando, producirán más con o sin rebajas del impuesto de sociedades. Los impuestos, por otro lado, sí pueden afectar a algunas decisiones de algunas empresas, como el lugar de ubicación de las nuevas plantas o las técnicas productivas a utilizar (más capital o más trabajo). Pero no se debe exagerar su importancia, especialmente si todos los usos del capital (en empresas u otras inversiones) están igualmente gravados.

Dada la débil reacción de la actividad económica a los impuestos, no es extraño, que un análisis del Servicio de Investigación del Congreso sobre el recorte fiscal de 2017 realizado por D. Trump, que fue uno de los mayores recortes fiscales realizados en los EE.UU, concluyera **que “la literatura en su conjunto no respalda la idea de que la Ley de Recortes Fiscales y Empleo (Tax Cuts and Jobs Act) haya tenido efectos significativos en la economía”⁴⁰**.

Esto no significa que los impuestos no tengan ningún efecto económico. Pueden, por ejemplo, afectar al nivel de ahorro privado⁴¹, a las decisiones de dónde invertir, a la adopción de técnicas productivas o a la ubicación espacial de determinadas empresas. Pero ir más allá y decir que, al menos a los niveles actuales en España y otros países avanzados, los impuestos introducen grandes desincentivos a la producción es, como poco, una exageración interesada. ***Una exageración que sale rentable porque, desde hace décadas, los impuestos sobre las rentas más altas, las rentas del capital y las empresas están bajando en casi todos los países del mundo.***

4.2 ¿Por qué es necesaria una reforma fiscal?

Existen varias razones por las que es necesario reformar el sistema fiscal español.

a) ***Equidad Horizontal***. El sistema fiscal actual es injusto porque contribuyentes iguales pagan impuestos que pueden ser muy diferentes. Esto se debe a, fundamentalmente, tres razones.

a.1. La existencia de bonificaciones fiscales para muchas actividades y contribuyentes. Muchas de estas bonificaciones tienen una efectividad dudosa y muchas veces son más el resultado de la acción de lobbies que de un análisis económico racional.

a.2. El fraude fiscal. Esta es una causa esencial de desigualdad entre contribuyentes. Según las estimaciones disponibles⁴², el fraude en España es muy elevado en

³⁸ A esto se le denomina el efecto base imponible de los impuestos.

³⁹ Probablemente, la probabilidad de detección es más importante que el tipo marginal a la hora de defraudar.

⁴⁰ Gravelle y Marples (2025)

⁴¹ Lo relevante desde la perspectiva económica es, no el ahorro privado, sino el ahorro total (suma del público y privado).

⁴² Los estudios basados en datos macroeconómicos tienden a situar la economía sumergida de España entre el 20% y el 25% del PIB. Elguin et al. (2021), por ejemplo, estiman la economía sumergida en España en 2020 en torno al 21%. Esto está muy por encima de la de países como Francia (14,5%), Alemania (15%) o Dinamarca (16,5%). Por otro lado,

comparación con el de los países de la UE con mayor eficacia recaudatoria. En este contexto, la Administración tributaria tiene la obligación de poner el fraude fiscal en el centro de su gestión por al menos dos razones. Primero, porque reducir el fraude aumenta la recaudación y, más importante, legitima el sistema fiscal. Segundo, porque una amplia mayoría de la población considera que el fraude es muy alto⁴³. Ciertamente, esto es una opinión subjetiva que puede estar sobreestimada. Pero si es una opinión equivocada, la Administración Tributaria debe tomar las medidas necesarias para convencer a la población de que el fraude no es tan elevado.

a.3. El tratamiento más favorable a las rentas del capital que a las rentas del trabajo. La dualidad del IRPF hace que las rentas del trabajo estén más gravadas que las del capital. Los beneficios fiscales en el impuesto de sociedades (que incluyen la práctica exención de las rentas del capital obtenidas por las empresas) también reducen la fiscalidad sobre los rendimientos del capital.

b) **Equidad vertical.** La progresividad se ve limitada, entre otras causas, por las bonificaciones en el IRPF, la dualidad del impuesto, y las bonificaciones en el impuesto de sociedades.

c) **Capacidad recaudatoria.** Las múltiples bonificaciones fiscales limitan la capacidad recaudatoria, algo que puede ser muy perjudicial cuando haya una crisis o sea necesario recaudar más.

d) **Respeto a los derechos de los contribuyentes.** El sistema fiscal no trata de forma justa a los contribuyentes. Que no se ajuste el IRPF por la inflación y la ausencia de mecanismos rápidos de resolución de discrepancias entre la AEAT y los contribuyentes son ejemplos de esto.

e) **Funcionamiento de la AEAT.** Hay diversos problemas con la AEAT. Entre otras, las causas son que la AEAT a veces se guía por objetivos ajenos a sus funciones, que su actividad y eficacia no están controladas por nadie independiente y que debe mejorar su efectividad en relación con el fraude, la solidez de las inspecciones y el cobro de deudas. La descentralización de la recaudación a Cataluña no puede sino empeorar la gestión de los impuestos en España.

4.3. El nivel de impuestos

Los impuestos no son un fin en sí mismos. Son solo un instrumento para financiar el gasto. Por eso lo correcto no es preguntarse si se quieren subir los impuestos, sino si se quieren mantener o, incluso, mejorar las prestaciones públicas. Si la respuesta es sí, en el futuro inevitablemente habrá que subir los impuestos porque el envejecimiento de la población va a suponer un gasto mayor (en porcentaje del PIB) debido, especialmente, al crecimiento de las pensiones. En opinión de muchos, España tiene, además, deficiencias importantes en varias áreas de actuación pública. Esto incluye, por lo menos, la reducción de la pobreza, la sanidad y las infraestructuras. Además, es posible que haya un aumento del gasto en defensa.

Es difícil prever el aumento de impuestos necesario en el futuro porque, entre otras cosas, dependerá de la evolución del PIB y del gasto en otras políticas⁴⁴. En el caso de las pensiones, por

Pappadà y Rogoff (2025) estiman que el fraude en el IVA en España (24%) es el tercero más alto de los veinte países de la UE que analizan. En el impuesto de sociedades, se estima que el fraude en España (11,9%) es el séptimo más alto de la UE.

⁴³ Según la encuesta del CISS (2025), más del 90% de los encuestados piensa que hay bastante o mucho fraude fiscal. Y casi el 55% considera que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos en la lucha contra el fraude.

⁴⁴ Parte del aumento del gasto puede ser compensado con reducciones en otras políticas como, por ejemplo, las prestaciones por desempleo, la educación o las mejoras de eficiencia en el gasto.

ejemplo, como ya se ha visto en la sección 1.3, según la estimación de la AIREF, el déficit del sistema aumentará en 2,4 puntos del PIB⁴⁵ en el año 2050. Si todo este déficit se financiara con impuestos (algo que puede no ser necesario, porque también se puede financiar con los recursos liberados por gastos que se han reducido, por cotizaciones que se dedicaban a desempleo o por rendimientos del fondo de reserva) la recaudación por impuestos generales tendría que aumentar en 2,4 puntos del PIB. Pero esto sería el máximo dentro de 25 años. En el intermedio se necesitarían bastante menos recursos.

A veces se argumenta que en España no hay margen para recaudar más. Como ya se ha visto en la sección 2.2, esto no es cierto, al menos desde una perspectiva comparada. España ocupa el lugar 16 en el ranking de presión fiscal, está 2,4 puntos por debajo del promedio de la UE y entre 5 y 15 puntos por debajo de la presión fiscal de los países más avanzados. Es decir que hay países con presión fiscal mucho más elevada que la de España cuyas economías son fuertes y, muchas veces, funcionan mucho mejor que la de España.

Conviene recordar que aumentar el nivel de impuestos (la presión fiscal definida como el cociente entre recaudación y PIB) no implica necesariamente aumentar los tipos impositivos, porque la propia inercia de los impuestos implica que en tiempos de crecimiento (especialmente del empleo), con los mismos tipos impositivos, la recaudación aumenta tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB.

En todo caso, la necesidad de aumentar el gasto implica que el sistema fiscal debe cerrar todas las vías de escape que permiten que parte de la renta o del consumo no pague impuestos. Debe, en particular, eliminar las bonificaciones y privilegios fiscales que sirven más al interés de grupos de presión que al interés colectivo. Se debe tratar de, en última instancia, dotar al sistema fiscal de una capacidad recaudatoria efectiva que permita que el crecimiento económico se traduzca en incrementos significativos de recaudación.

4.4. La estructura de los impuestos

En esta sección se analizan los tres impuestos más importantes (IRPF, Sociedades e IVA) y el impuesto sobre el patrimonio, que tiene una importancia conceptual que trasciende a su limitada recaudación. No se trata de proponer una reforma concreta, sino de revisar los elementos de estos impuestos cuyo diseño podría mejorarse en aras de lograr una mayor equidad y eficiencia recaudatoria.

4.4.1. El IRPF

Primero se revisarán los objetivos que debe buscar una reforma del IRPF para, posteriormente, establecer las reformas consistentes con dichos principios.

a) Principios generales

El IRPF es esencial desde el punto de vista recaudatorio y en el año 2024 aportó casi el 40% de los ingresos impositivos. Su importancia, sin embargo, va mucho más allá de su trascendencia recaudatoria porque el IRPF es el impuesto encargado de plasmar en la práctica tributaria las nociones de justicia tributaria dominantes en la sociedad. Si se quiere que el IRPF sea aceptado por los contribuyentes, tiene que ser un impuesto esencialmente justo, lo que implica que, al menos, debe cumplir los siguientes principios:

⁴⁵ El aumento del gasto será 3,4 puntos del PIB, pero un punto será cubierto con el aumento de la recaudación por cotizaciones.

a. *Gravar la capacidad de pago real de los contribuyentes.* Esto implica, entre otras cosas, que los aumentos meramente monetarios de renta (que no dan lugar a aumentos de capacidad real de pago) no deben dar lugar a aumentos reales en los impuestos. Esto es, que se debe dar un tratamiento adecuado a la inflación.

b. *Equidad Horizontal.* Todos los que tienen la misma capacidad real de pago, deben pagar los mismos impuestos. Esto implica que se deben eliminar los beneficios fiscales injustificados, las vías de elusión fiscal y que se debe llevar a cabo una lucha efectiva contra el fraude fiscal.

c. *Progresividad (equidad vertical).* Los tipos medios efectivos⁴⁶ deben ser crecientes con la capacidad de pago. Es decir, quienes tienen más capacidad de pago, deben pagar un porcentaje mayor de su renta en impuestos. El grado de progresividad⁴⁷ se debe decidir políticamente.

Exigir que el IRPF cumpla estos tres principios, es decir, simplemente, que ***tiene que ser un impuesto progresivo sobre la capacidad de pago de los ciudadanos.***

En la práctica, el IRPF se usa muchas veces para intentar implementar políticas sociales o incentivar comportamientos. Sin embargo, el IRPF no es el instrumento adecuado para lograr estos objetivos. En el caso de las políticas sociales, el problema es que, si se realizan a través del IRPF, solo podrán discriminar entre contribuyentes en base a la renta gravada y declarada, y puede acabar beneficiando a quien no lo necesita, y excluyendo a quien lo necesita (porque, por ejemplo, no hace declaración de renta). En particular, puede beneficiar a quienes defraudan todo o parte de su renta. Por ello, es mejor realizar las políticas sociales en el lado del gasto, con criterios selectivos, controles de los beneficiarios y coordinación de todas las políticas sociales. En el caso de los incentivos a determinados comportamientos, el problema es que muchas veces son inefectivos, distorsionadores y reducen la progresividad y equidad horizontal del IRPF. Ciertamente, es tentador usar el IRPF para transmitir a la sociedad que se está haciendo algo sobre algún problema. Sin embargo, raramente la vía del IRPF es la solución del problema.

En cuanto a los efectos económicos, como ya se ha señalado en la sección 3.1.2, es poco probable que, dentro de unos amplios márgenes de tipos, el IRPF afecte de forma significativa a los incentivos. Por otro lado, subir el IRPF, aunque reduzca la actividad privada (consumo, inversión, etc.) dará lugar a un aumento de la actividad pública (gasto, inversión, etc.) que, en general, más que compensa la reducción de la actividad privada⁴⁸. Esto implica que el efecto conjunto de subir el IRPF y el gasto público estimula la demanda agregada y puede mejorar la actividad económica y el PIB del país.

b) Reformas necesarias

El cuadro 7 presenta las reformas que harían que el IRPF fuera un impuesto progresivo sobre la capacidad de pago de los contribuyentes. Estas reformas se agrupan en tres categorías:

:

⁴⁶ El tipo medio efectivo es el porcentaje de la renta efectivamente pagado en impuestos por un contribuyente. Se mide como el cociente entre la Cuota Líquida y la Base Imponible (siempre que la base refleje la capacidad de pago de cada contribuyente)

⁴⁷ Esto es la velocidad a la que crecen los tipos medios cuando la renta aumenta.

⁴⁸ Esto se debe a que un aumento de impuestos de 100 reduce el consumo en menos de 100 porque parte de la pérdida de ingresos se compensa con desahorro. El gasto público, sin embargo, aumenta en 100. De esta forma, un aumento de impuestos y gasto de la misma cuantía estimula la economía (teorema de Haavelmo).

CUADRO 7: Reforma del IRPF

1. Cambios estructurales

- 1.1. Eliminar la dualidad, corrigiendo la doble imposición y el efecto inflación. En su defecto, subir los tipos sustancialmente, permitir la actualización de los valores de adquisición según la inflación y trasladar las plusvalías especulativas (a menos de dos años) a la base general.
- 1.2. Eliminar las reducciones por rendimientos del trabajo y actividades económicas, e incorporarlas a la escala.
- 1.3. Cambiar la forma (absurda y poco transparente) de aplicar la deducción por el mínimo personal y familiar.
- 1.4. Incorporación de la tributación conjunta al mínimo personal y familiar.
- 1.5. Reformar la cuantificación del mínimo personal y familiar.
- 1.6. Ajustar el IRPF por la inflación.
- 1.7. Eliminar el régimen de trabajadores desplazados. En su defecto, endurecerlo.
- 1.8. Eliminación del sistema de módulos.
- 1.9. Aplicación de la transparencia fiscal para algunas SICAV
- 1.10. Calcular los ingresos de las entidades patrimoniales personales según la normativa del IRPF y aplicar al resultado la transparencia fiscal.
- 1.11. Establecer un impuesto especial por diferimiento a las sociedades holding personales que no sean entidades patrimoniales.

2. Revisión y depuración esencial de deducciones y bonificaciones. Traslado al lado del gasto de algunas de ellas

- 2.1. Eliminación de los incentivos a los planes privados de pensiones, tanto si son individuales como si son de empleo.
- 2.2. Eliminar la deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación.
- 2.3. Eliminar los beneficios fiscales a los rendimientos del trabajo obtenidos por la gestión de fondos vinculados al emprendimiento, a la innovación y al desarrollo de la actividad económica.
- 2.4. Eliminar la bonificación por alquiler de inmuebles para vivienda.
- 2.5. Eliminar beneficios a los rendimientos de actividades artísticas obtenidos de manera excepcional.
- 2.6. Eliminación de la deducción por maternidad e integrarla en un plan general para la conciliación.
- 2.7. Cambiar la deducción a tanto alzado por otros gastos (en trabajo y actividades) por una deducción justificada de gastos necesarios para la obtención de renta.
- 2.8. Eliminar deducciones medioambientales (coches eléctricos (ya derogada), reformas en el hogar, etc.)

3. Revisar/eliminar exenciones

Hay más de 30 rentas exentas, muchas de las cuales deberían eliminarse. Entre ellas: Plusvalías si se reinvierten (en la vivienda habitual, en inversiones en empresas de nueva creación, realizadas por mayores de 65 años) o sin necesidad de reinversión (transmisión de vivienda habitual por parte de los mayores de 65 años) ciertas rentas obtenidas en el exterior, premios literarios, artísticos y científicos relevantes, determinadas prestaciones públicas (maternidad, paternidad, acogimiento, adopción, cuidados en el entorno familiar, etc.), becas, ayudas a deportistas de élite, gratificaciones por misiones internacionales, rentas en especie no gravadas (pago de educación de hijos por la empresa, entrega de acciones de la empresa a los trabajadores gratuitas o a precio reducido de mercado, seguros de enfermedad gratuitos). Rendimientos de los planes de ahorro a largo plazo y ciertas rentas de los planes de ahorro.

b.1. Cambios estructurales. Son las que modificarían algunos elementos del diseño actual del IRPF. Las más importantes son:

1.1. Eliminar la dualidad, corrigiendo la doble imposición y el efecto inflación. En su defecto, subir los tipos sustancialmente, permitir la actualización de los valores de adquisición según la inflación y trasladar las plusvalías especulativas (a menos de dos años) a la base general.

La dualidad se puede justificar en base a varios argumentos. Entre ellos, simplificar la fiscalidad de las rentas del capital, eliminar la doble imposición de los dividendos y evitar la deslocalización de las inversiones hacia países con fiscalidad baja. La simplificación se produciría en dos ámbitos. Primero en la tributación de las rentas plurianuales. Segundo, en la posibilidad de establecer retenciones liberatorias sobre intereses, dividendos y algunas plusvalías.

De entrada, el impuesto español dual se aleja de la definición teórica (un tipo proporcional sobre los rendimientos del capital con un tipo igual al de sociedades), que es la que tendría las supuestas ventajas de simplificación. Como el impuesto tiene varios tipos, esas supuestas simplificaciones desaparecen. Por otro lado, es fácil comprobar que la dualidad corrige más la doble imposición de los dividendos para las rentas altas que para las rentas bajas. En realidad, la sobrecorrige para las rentas altas y la infracorrige para las rentas medias y bajas.⁴⁹, lo que introduce una inequidad notable. Si se quiere corregir realmente la doble imposición, hay mecanismos bien conocidos sin necesidad de recurrir a las injusticias del impuesto dual.

El argumento de que el impuesto dual, como reduce los impuestos sobre el capital, evita que se deslocalice a otros países, nunca ha estado muy justificado. Si el temor es que el dinero se vaya legalmente (sin defraudar) a otros países, es un temor injustificado porque el capital tributa donde reside su propietario y, con dualidad o sin ella, el capital seguiría tributando en España. Si el temor es que el capital se vaya defraudando, el impuesto dual puede hacer poco. Tradicionalmente, ha habido países con un tipo cero para los rendimientos del capital de no residentes y una opacidad fiscal total. Quien quería defraudar, si podía hacerlo, lo hacía tanto si los rendimientos del capital estaban gravados al 45% como si lo estaban al 25%, porque defraudando podía obtener un tipo cero. En todo caso, incluso para quien en su día creyera que la dualidad reducía la deslocalización fraudulenta, en la actualidad el argumento ha perdido su validez porque las mejoras en el intercambio de información entre países hacen que se hayan reducido notablemente las posibilidades de defraudar mediante la deslocalización del capital.

Finalmente, el impuesto dual, tal y como se define en España, tiene un problema grave de equidad porque no se actualiza el valor de adquisición de un activo en el cálculo de las plusvalías. Esto es un engaño al contribuyente que le puede hacer pagar como ganancia de capital lo que realmente es una pérdida.

En suma, sin ganancias de eficiencia o sencillez aparentes, el impuesto dual hace que las rentas del capital tributen por debajo de las del trabajo y el diferencial es mayor para las rentas más altas. De esta forma, la dualidad beneficia más a los más ricos (en relación con un impuesto sintético) que a los demás contribuyentes por una doble razón. Primero, porque lo que se ahorra por unidad de rendimiento del capital es mayor y, segundo, porque los rendimientos del capital

⁴⁹ Por ejemplo, con un tipo constante en la base del ahorro θ , y un tipo de sociedades t , cuando los dividendos van a la base del ahorro el exceso de imposición que soporta un euro de dividendos cobrado por un contribuyente que tenga un tipo marginal tma en la base general es $[1/(1-t)]\{\theta(1-t) + t\} - tma$. El exceso es, por tanto, decreciente con el tma (la renta) y negativo (sobrecorrección) cuando el tma es alto. La progresividad de la escala del ahorro, que es menor que la de la base general, limita, pero no elimina estos efectos.

representan un porcentaje de su renta mayor que para las clases medias y bajas. El resultado es una regresividad que acaba implicando que los tipos efectivos sean decrecientes para las rentas más altas. A esta inequidad por infragrar los rendimientos del capital (especialmente para los más ricos) la dualidad añade otra derivada de que los precios de adquisición de los activos no se actualizan a la hora de calcular las ganancias de capital.

Idealmente, lo que habría que hacer es volver a un impuesto sintético que gravara conjuntamente todas las rentas. Para corregir la doble imposición de los dividendos, se debería poner una deducción de la cuota íntegra del 10% de los dividendos cobrados⁵⁰. Para corregir los efectos de la inflación sobre los intereses, se les debería incluir también en esta deducción. En el cálculo de las plusvalías, el precio de adquisición se actualizaría y se tratarían como rentas irregulares o, en su defecto, se corregirían por el tiempo de posesión. La eliminación del impuesto dual reduciría, además, la elusión porque disminuiría los incentivos a transformar rentas del trabajo en rentas del capital.

Si, por alguna causa poco clara, se quisiera mantener el impuesto dual, se deberían subir los tipos sustancialmente, permitir la actualización de los valores de adquisición de los activos en el cálculo de las plusvalías y trasladar las plusvalías especulativas (a menos de dos años) a la base general.

1.2. Eliminar las reducciones por rendimientos del trabajo y actividades económicas, e incorporarlas en la escala.

Hay dos reducciones de las rentas del trabajo. Una reducción fija de 2.000 euros (que se analiza en la medida 2.7) y otra variable. Esta reducción variable es decreciente. En 2025 comienza en 7.302 euros para quienes ganan menos de 14.852 euros y luego va decreciendo hasta hacerse cero a partir de los 19.747,5 euros.

El papel de esta deducción no está claro. Si su objetivo fuera compensar gastos de difícil justificación, debería ser creciente. Si se trata de compensar el mayor fraude y menor tributación de las rentas del capital, lo que habría que hacer es reducir el fraude y endurecer la tributación de las rentas del capital. Si se trata de aumentar la progresividad, en aras de la simplificación y claridad, esta deducción debería eliminarse e incorporarse a la escala como reducción de los tipos de las rentas más bajas. Obviamente, lo mismo debería hacerse con la reducción equivalente que hay para rendimientos de actividades económicas.

A veces se propone transformar esta reducción en un *Earned Income Tax Credit (EITC)*⁵¹. Esto es bastante cuestionable. En principio, el *EITC* tiene dos objetivos. El primero es reducir la pobreza entre quienes trabajan (que no haya trabajadores pobres). Ciertamente, la lucha contra la pobreza debería ser un objetivo general, y no limitado a los pobres que trabajan, porque hay muchos pobres que quieren trabajar, pero no encuentran empleo. El *EITC* da más a quien más trabaja y excluye a quien tiene menos. La lucha contra la pobreza de los trabajadores debería instrumentarse con un salario mínimo más alto y, en general, la lucha contra la pobreza mediante medidas en el lado del gasto.

⁵⁰ Técnicamente lo correcto sería aplicar un sistema de imputación. Lo que se propone es un sistema simplificado que respeta la progresividad porque el tipo al que estarían gravados los rendimientos del capital sería ($t_{ma} - 0,1$). Esta deducción supone un tipo efectivo del impuesto de sociedades de en torno al 10%.

⁵¹ Con esta propuesta, la reducción sería creciente para los niveles más bajos de renta (para incentivar el trabajo), constante para los niveles medios (para aumentar la renta disponible) y decreciente (como la actual) para los tramos más altos de renta (para complementar menos la renta de quienes ganan más).

El segundo objetivo del *EITS* es incentivar a los trabajadores pobres a trabajar. Esto es cuestionable por dos razones. Primero, porque presupone que la gente que no trabaja es porque no quiere hacerlo al salario vigente. Esto puede ser cierto en los EE.UU. (tasa de paro baja y sin salario mínimo), pero no está claro que lo sea en España. En segundo lugar, es posible, quizá incluso probable, que parte del *EITC* se traslade a los empresarios. Simplemente que acaben pagando menos porque el *EITC* compensará la reducción de salarios. De esta forma, los empresarios pagarán salarios más bajos a costa del contribuyente.

1.3. Cambiar la forma (absurda y poco transparente) de aplicar la deducción por el mínimo personal y familiar.

En la actualidad, el mínimo personal y familiar se instrumenta de una forma complicada y absurda. Se calcula una cantidad a la que se le aplica la escala de tipos y el resultante se resta de la cuota íntegra. En todos los casos relevantes, el resultado es el mismo que si, simplemente, se estableciera una deducción de la cuota. El sistema actual es como ir de A a B, pero pasando por C. Lo mejor es, obviamente, ir directamente de A a B. Es decir, instrumentar el mínimo personal y familiar mediante una deducción en la cuota.

Cabe señalar que, desde un punto de vista conceptual, lo ideal sería instrumentar el mínimo personal y familiar a través de una deducción en la base en vez de una deducción en la cuota. La razón es que el indicador de capacidad de pago de un contribuyente es la base y, por tanto, cualquier ajuste a la capacidad de pago debe hacerse en la base. Esto, sin embargo, puede no ser aceptado socialmente porque, como el tipo marginal es creciente, implica que la reducción de impuestos de los ricos por el mínimo exento es mayor que la de los pobres. Esto es cierto, pero se deriva del crecimiento de los tipos marginales, no de que las deducciones en la base impliquen mínimos vitales más altos para los ricos (es el mismo para todos los que tiene las mismas características sociales). En todo caso, si trasladar la deducción a la base plantea problemas sociales, al menos debe transformarse en una deducción de la cuota, abandonando el sistema actual.

1.4. Incorporación de la tributación conjunta al mínimo personal y familiar.

La tributación conjunta ha sido criticada argumentado que desincentiva la participación en el mercado de trabajo del segundo perceptor de rentas de la familia⁵², típicamente la mujer. Esto solo sería cierto si fuera obligatoria porque, en este caso, el trabajador secundario se enfrentaría a un salario marginal de entrada más bajo que el de un trabajador soltero en situación equivalente⁵³. Sin embargo, dado que la tributación conjunta es optativa, en ningún caso afecta al salario del trabajador secundario. No hay efecto salario y solo hay un efecto renta igual al ahorro de impuestos al que da lugar la tributación conjunta. Con la normativa actual para las rentas medias y bajas, este ahorro es una cantidad en torno a 1.000 euros. Decir que una ayuda de 1.000 euros anuales desalienta la entrada en el mercado de trabajo de alguien, no tiene mucho sentido.

Clarificada la legitimidad de esta deducción, lo natural es incorporarla al mínimo personal y familiar. Simplemente, si hay varias personas viviendo de la renta que se declara, se debe incluir en el mínimo familiar las necesidades de todos los incluidos en la declaración. Por tanto, lo lógico es añadir el coste de esta persona adicional al mínimo que necesita esa familia para vivir y con la misma cuantía que se concede al declarante.

⁵² AIREF (2020)

⁵³ Esto sería el resultado de que el tipo impositivo marginal que tendría que pagar sería más alto que el de un trabajador soltero porque no sería el que corresponde a su salario, sino el que corresponde a la suma de los salarios de la pareja.

1.5. Reformar la cuantificación del mínimo personal y familiar.

En el cálculo del mínimo personal y familiar hay algunos elementos cuestionables. Por ejemplo, el incremento del mínimo con la edad del contribuyente. Simplemente, que el contribuyente cumpla 65 años no implica necesariamente ningún aumento en sus necesidades básicas. Y lo mismo se puede decir de los ascendientes al llegar a los 75 años. Por tanto, estos dos incrementos deben eliminarse. Por otro lado, en el cálculo actual, la cantidad por descendiente es creciente con el número de hijos y pasa de 2.400 euros por el primero a 4.500 por el cuarto y siguientes. La razón de este aumento no está clara. Ciertamente, el coste de mantener a un hijo adicional no es creciente. En todo caso, por los rendimientos a escala, decreciente. Por otro lado, nadie racional puede creer que este crecimiento vaya a estimular a las familias a tener más hijos. Es decir que por tener una deducción adicional de 1000 euros (que puede dar lugar a una reducción de impuestos de 200 euros o poco más) alguien vaya a decidir tener un hijo más. Por todo esto, lo racional es que la deducción sea igual para todos los hijos y, como mínimo, los 4500 de máximo actual.

Por otro lado, el mínimo personal del contribuyente debería ligarse a algún índice de coste de vida, de tal forma que se limitara la discrecionalidad de la administración. Al mismo tiempo, como ya se ha señalado, se debería incluir en este mínimo la deducción por tributación conjunta. Y, como se señala en el punto 1.3, idealmente, el mínimo personal y familiar se debería restar de la base imponible.

1.6. Ajustar el IRPF por la inflación.

Como ya se ha señalado en la sección 2.2, si el IRPF grava los aumentos meramente monetarios de renta, se está engañando al contribuyente. Por ello, para ser honesto con el contribuyente, el IRPF debe incluir al menos dos ajustes por la inflación. Primero, el impuesto debe estar indexado por ley. Es decir, todas las variables monetarias (límites de los tramos de base, límites fijos en términos monetarios, deducciones, deducciones de cuantía fija, etc.) deben aumentarse anualmente a la misma tasa que la inflación prevista. Segundo, el valor de actualización en el cálculo de las plusvalías debe actualizarse según la inflación habida desde que se adquirió el activo. De no hacerlo, se penaliza a las plusvalías a largo plazo y pérdidas reales de capital pueden acabar tributando como ganancias. Tercero, se deben gravar solo los intereses reales, porque una parte de los intereses nominales es una compensación a la pérdida de valor del principal por la inflación.

1.7. Eliminar el régimen de trabajadores desplazados. En su defecto, endurecerlo.

La excusa del régimen de impatriados es atraer trabajadores cualificados. La realidad es que solo atrae a trabajadores que en cualquier caso hubieran venido y que consumen los servicios públicos igual que el resto, pero pagan menos impuestos. En muchos casos, además, su aportación a la economía del país es limitada. Por tanto, por razones de equidad horizontal y por su, probablemente, escasa aportación al crecimiento del país, el régimen de trabajadores desplazados debería eliminarse. En su defecto, se debería endurecerlo exigiendo que los beneficiarios no hayan tenido nunca residencia previa en España, aplicando en el impuesto sobre la renta de no residentes las mismas escalas de tipos que en el IRPF y limitando su aplicación a, como máximo, tres años.

1.8. Eliminación del sistema de módulos.

En la actualidad, cualquier contribuyente que realice una actividad económica tiene la capacidad de realizar, al menos, una estimación directa simplificada de sus ingresos. Por ello, no

tiene sentido mantener un sistema como el de módulos que, en teoría, trata de simplificar el pago de impuestos a quienes tienen volúmenes pequeños de actividad económica, pero que, en la práctica, es un foco de fraude fiscal e injusticia tributaria. Por ello, se debería eliminar el sistema de módulos y hacer que todos los contribuyentes tributen en estimación directa (normal o simplificada en función de nivel de ventas). En el País Vasco se eliminó el sistema en el año 2014 y en Navarra en 2021, sin que esto haya supuesto ningún problema para los contribuyentes.

1.9. Aplicación de la transparencia fiscal a las SICAV en la que un partícipe o grupo de partícipes relacionados por parentesco o relaciones económicas tenga al menos un 1% del capital.

Muchas veces las SICAV, lejos de ser instrumentos de inversión colectiva (como los fondos de inversión) son simplemente un instrumento de gestión de patrimonios individuales o familiares que al final, buscan el diferimiento de la tributación de sus rendimientos del capital. Es decir, son instrumentos personales de inversión disfrazados de instrumentos de inversión colectiva. Para evitar esta forma de elusión fiscal, se debería aplicar la transparencia fiscal en aquellas SICAV en las que haya una persona, familia o asociados empresariales que controlen una porción significativa de la SICAV. A estos efectos, se podría definir que hay una participación significativa cuando un partícipe o grupo de partícipes relacionados por parentesco o relaciones económicas tenga al menos un 1% del capital de la SICAV.

1.10. Calcular los ingresos de las entidades patrimoniales personales según la normativa del IRPF y aplicar al resultado la transparencia fiscal.

Las entidades patrimoniales son empresas que, en general, se constituyen para pagar menos impuestos y diferirlos, especialmente en el caso de los bienes inmuebles. Para mejorar la equidad es necesario que la calificación como entidad patrimonial no afecte a los impuestos pagados por los propietarios de la entidad. Para ello es necesario que los ingresos gravables se calculen usando la normativa del IRPF y que se aplique la transparencia fiscal.

1.11. Establecer un impuesto especial por diferimiento a las sociedades holding personales que no sean entidades patrimoniales.

El mecanismo más sencillo para que los grandes patrimonios no paguen nada en el IRPF por sus rendimientos del capital es crear una sociedad holding que no sea una entidad patrimonial y poner sus activos en esta sociedad. La normativa les garantiza que el 95% de los rendimientos del capital cobrados están exentos en sociedades, y solo pagarán el IRPF cuando la sociedad holding distribuya dividendos. En el ínterin, los impuestos diferidos, siguen generando ingresos para el propietario del patrimonio. Para reducir el impacto de este diferimiento sobre la equidad y la recaudación, se debería establecer un impuesto que gravara los rendimientos del capital de las sociedades holding personales.

1.12. Modificar la tributación de las rentas irregulares

Las rentas irregulares son las generadas a lo largo de varios años y cobradas en un año concreto. En la actualidad, los primeros 300.000 euros tienen una reducción del 30% y el resto tributa como renta ordinaria al tipo marginal. Este es generoso con rentas irregulares pequeñas (ciertamente con las menores de 300.000 euros) y cicatero con las rentas irregulares mayores, especialmente las generadas en muchos años.

Un sistema justo sería complicado porque obligaría a guardar información de años previos y recalcular los tipos marginales (*tma*). Una aproximación razonable es añadir la enésima parte

de la renta irregular a la renta ordinaria y que el resto de la renta irregular tribute al tipo marginal resultante⁵⁴. Esto es equivalente a que toda la plusvalía tribute al *tma* aplicable a la renta ordinaria más la enésima parte de la renta irregular generada en n años. Para evitar casos extremos, se debería poner un tipo marginal mínimo igual al que corresponde al 50% de la renta irregular.

b.2. Revisión y depuración esencial de deducciones y bonificaciones. Traslado al lado del gasto de algunas de ellas.

En cuanto a las deducciones del impuesto, las reformas necesarias son las siguientes:

2.1. Eliminación de los incentivos a los planes privados de pensiones, tanto si son individuales como si son de empleo.

Con los niveles actuales de pensiones públicas, la incentivación de los planes privados de pensiones en el IRPF solo podría estar justificada si las pensiones públicas se fueran a reducir en el futuro. Y si es así, el gobierno debería decirlo claramente para que los ciudadanos pudieran tomar sus decisiones con más información y antelación suficiente. Pero incluso si las pensiones públicas fueran a bajar, para la mayoría de las personas los planes privados no son una solución. Como ya se ha visto en la sección 2, dada la baja rentabilidad real de los planes de pensiones, para acumular unas pensiones significativas, los trabajadores tendrían que ahorrar una parte sustancial de su salario durante al menos 25 o 30 años. Esto implica que la mayoría de la población no tiene ni renta ni tiempo suficiente para acumular pensiones significativas y que, en todo caso, acumular pensiones privadas solo podría complementar las pensiones públicas en el largo plazo. Probablemente cuando ya se hayan superado los mayores problemas de envejecimiento asociados con las pensiones públicas.

Cabe señalar que, además, fomentar los sistemas de empleo tampoco sirve de mucho para resolver el problema de que muchos trabajadores no tienen recursos para acumular una pensión privada significativa. Si la aportación empresarial es voluntaria, es poco probable que muchos empresarios se sumen. Si es obligatoria, la cuestión es por qué esa cuota obligatoria no se aporta para sanear el sistema público en vez de aportarla a sistemas privados de escasa rentabilidad.

Además de su escasa capacidad para generar pensiones compensatorias significativas, los incentivos fiscales a los planes de pensiones solo favorecen a las rentas altas (que son quienes tiene recursos para comprarlos) y a las gestoras de los planes que, gracias a los incentivos fiscales, pueden cobrar comisiones escasamente justificadas por los rendimientos. De esta forma se produce una traslación de parte de los incentivos a los gestores.

En suma, incentivar las pensiones complementarias no ayuda en lo más mínimo al mantenimiento del sistema público de pensiones. Es, como mucho, una señal de que se quieren bajar las pensiones públicas y se espera que este sistema privado amortigüe el impacto de esta reducción. El problema es que es ineficaz a la hora de complementar las pensiones de la mayoría de la población. Por ello, lo razonable sería eliminar estos incentivos.

⁵⁴ Si una renta se ha generado en n años, debería estar gravada al tipo marginal (*tma*) medio de esos n años (incluyendo la parte de la renta irregular de cada año). Si no hay grandes diferencias de renta entre años, esto es igual al *tma* que corresponde a la renta del último año más la enésima parte de la renta irregular.

2.2. Eliminar la deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación.

Esta deducción permite deducir de la cuota el 50% de lo invertido en empresas de nueva creación. El límite de la inversión es de cien mil euros. Esta deducción tiene problemas de eficiencia y, más importante, de equidad.

El problema de eficiencia es que, en el mejor de los casos, lo que hace esta deducción es desviar inversiones de otras actividades económicas a empresas de nueva creación. Esto solo será eficiente si hay un exceso de inversión en otras actividades y un defecto de inversión en nuevas empresas. Algo que, como poco, no está nada claro. Por otro lado, a este beneficio se acogen no solo las inversiones nuevas, sino también las que, en cualquier caso, se hubieran hecho en empresas nuevas. Esto hace que la relación entre la efectividad (nuevas inversiones generadas) y el coste del incentivo fiscal sea baja.

El problema de equidad es que esta deducción es regresiva porque solo podrá ser aprovechada por las rentas más altas, que pueden ahorrarse hasta 50 mil euros de impuestos. Y todo a cambio de unas supuestas ganancias de eficiencia.

Por tanto, no está clara la necesidad de una deducción que, además, es cara en relación con la inversión que genera y es regresiva porque favorece a las rentas más altas. Por ello se debe eliminar esta deducción.

2.3. Eliminar los beneficios fiscales de los rendimientos del trabajo obtenidos por la gestión de fondos vinculados al emprendimiento, a la innovación y al desarrollo de la actividad económica.

Esto es un premio extra para los que gestionan con éxito este tipo de fondos. Lo que ya está menos claro es por qué hay que premiar a quien ya tiene éxito en estas actividades y no en otras. Especialmente porque el éxito en estas actividades implica ya un rendimiento sustancial. Tampoco está clara la ganancia social de que se creen este tipo de fondos porque, al final, pueden invertir en el país que consideren más rentable. Lo razonable es eliminar estos beneficios que, además de inequitativos horizontalmente, son regresivos.

2.4. Eliminar la bonificación por alquiler de inmuebles para vivienda.

Los alquileres de viviendas tienen una reducción para el arrendador de entre el 50% y el 90% del alquiler. Esto podría ser efectivo si el problema del alquiler fuera que los precios de alquiler son bajos. Pero, ciertamente, esto no es así. Si no hay viviendas en el mercado de alquiler, es por la escasez de viviendas y por la inseguridad jurídica de los propietarios ante impagos y ocupaciones. Por esto, es probable que la efectividad de esta medida para aumentar el stock de viviendas en alquiler sea casi nula. Solo aumenta la renta de los arrendatarios, que acaban pagando menos impuestos que quienes tienen la misma renta, pero de otras fuentes (trabajo, actividades, etc.). Dada su dudosa eficiencia y su coste en equidad, y en recaudación⁵⁵, esta deducción debería eliminarse.

2.5. Eliminar beneficios a los rendimientos de actividades artísticas obtenidos de manera excepcional.

En base a que los rendimientos de los artistas pueden oscilar en el tiempo, a los que superan el 130% de la cuantía media de los tres últimos años se les da un tratamiento de renta

⁵⁵ 723 millones en 2023 (Memoria de la Administración Tributaria, 2023)

irregular, con lo que se reducen en un 30%. Esto tiene al menos tres problemas. Primero, que en ningún caso es una renta irregular, porque no es una renta generada a lo largo de varios años. Ha sido generada en un solo año. Segundo, que el IRPF es un impuesto que grava la renta anual, no la renta vitalicia. Tercero, que las diferencias de renta entre años las tienen todos los que realizan actividades, no solo los artistas. La reducción es, por tanto, claramente injusta y discriminatoria. Por ello, debe eliminarse.

2.6. Eliminación de la deducción por maternidad e integrarla en un plan general para la conciliación.

La deducción por maternidad parece tener el objetivo de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral y, quizá, en última instancia, animar a las mujeres trabajadoras a tener hijos. Tiene una cuantía de 1.200 euros anuales que se complementa, con una ayuda de 1.000 euros anuales para guardería o centros de educación infantil. Dado que los 1.000 son para financiar guarderías o centros de educación infantil, parece que los 1.200 no están pensados para ningún fin específico y son simplemente un aumento de la deducción por hijos menores de tres años (aplicable solo a las madres trabajadoras). Es, por tanto, un bonus de 1.200 euros por tener hijo con un complemento de 1.000 euros para guardería.

El componente de los 1.200 es un premio a las madres trabajadoras por tener hijos, es difícil de entender porque quien más necesita ayudas fijas para los hijos es quien no trabaja, no quien trabaja. Puestos a subvencionar la maternidad con una cantidad fija, lo razonable sería hacerlo para todas las familias en función de la renta. Porque esta deducción la reciben igual las rentas bajas que las altas. El componente variable no tiene, tampoco, demasiada justificación porque la educación infantil es gratuita en casi toda España. Además, los 1000 euros tampoco dan para la compra de muchos servicios de educación o de guardería. Lo que habría que hacer, en su caso, es que la ayuda se cobre donde no haya educación infantil gratuita y limitarla según el nivel de renta. Más importante, se deberían tomar medidas para que la enseñanza infantil sea gratuita donde no lo es.

Por otro lado, si el objetivo de la deducción es animar a las mujeres trabajadoras a tener hijos, la deducción no sirve de mucho porque es poco probable que la decisión de tener, o no, un hijo cambie por una ayuda anual temporal (hasta los tres años) de entre 1200 y 2200 euros. En realidad, es una ayuda regresiva porque excluye a las madres sin empleo de renta baja, que son quienes necesitan más ayudas para mantener a sus hijos. En última instancia, la deducción es poco más que una señal de que al gobierno le importa la conciliación y pone dinero para financiarla. Pero, dada su ineffectividad, es una señal muy cara que, por ejemplo, en el año 2022 costó 958,8 millones de euros⁵⁶.

Un hecho llamativo es que esta deducción por hijos se instrumenta como una deducción de la cuota diferencial, lo que hace que se tenga derecho a cobrarla incluso cuando la cuota líquida es menor que la deducción. Esto hace que, parcialmente, el IRPF sea un impuesto negativo sobre la renta. La cuestión es por qué esta deducción se cobra incluso cuando no hay cuota, mientras que todas las demás deducciones, incluido el mínimo personal (y las deducciones por hijos que conlleva), solo se cobran cuando hay cuota suficiente.

La realidad es que la deducción por maternidad es una prestación social disfrazada de deducción. Y como prestación social es bastante cuestionable (por no ajustarse a la renta familiar,

⁵⁶ Ministerio de Hacienda (2025)

excluir a las mujeres desocupadas y financiar algo, la educación infantil, que en muchas CC.AA. es gratuita). En todo caso, el IRPF no es el lugar adecuado para conceder prestaciones sociales. Lo más razonable sería que esta prestación se eliminara del IRPF y se gestionara desde el lado del gasto. Además, si realmente se quiere que este dinero ayude a la conciliación, se debería integrar en un plan general de conciliación bien diseñado. Si, por la razón que sea, se decide mantener estas ayudas, se deberían gestionar al margen del IRPF y limitarse en función de la renta familiar.

2.7. Cambiar la deducción a tanto alzado por otros gastos (en trabajo y actividades) por una deducción justificada de gastos necesarios para la obtención de renta.

Hay una reducción fija en los rendimientos del trabajo que, en 2025, es de 2.000 euros. En principio, esta deducción tiene como objetivo compensar otros gastos necesarios para obtener rentas del trabajo. Este tanto alzado simplifica la gestión del impuesto. Pero tiene dos problemas. Primero, al ser general, no está relacionada con los gastos reales y es equivalente a un mínimo exento en los rendimientos del trabajo. Segundo, sobrecompensa a quien no tiene gastos e infracompena a quien sí los tiene.

Lo que se debería hacer es sustituir esta reducción por una deducción por gastos del trabajo documentados. Los gastos deducibles deberían estar bien definidos y podrían incluir, gastos de desplazamiento, una cantidad diaria por teletrabajo, gastos de libros, asociaciones profesionales, cuotas a sindicatos, etc. Por razones de simplificación, se podría mantener un tanto alzado más bajo que el actual y permitir optar entre este tanto alzado y la deducción justificada. Lo mismo debería aplicarse al tanto alzado de 2.000 euros que se ofrece en los rendimientos de actividades económicas.

2.8. Eliminar deducciones medioambientales (coches eléctricos (ya derogada), reformas en el hogar, etc.)

Hasta el año 2025, la compra de un vehículo eléctrico y la instalación de postes de recarga daba lugar a una deducción del 15% de coste. Los costes estaban limitados a 20.000 euros en los vehículos y 4.000 en los postes de recarga. Dado que este tipo de medidas pueden volver a establecerse, conviene analizar su papel en el IRPF. Lo primero que hay que señalar es que los beneficios en el IRPF por la adquisición de coches eléctricos y postes de recarga son una rareza en el ámbito de la UE⁵⁷. Si se quieren dar incentivos fiscales, lo natural sería limitarlos a los impuestos relacionados con los vehículos y, en su caso, incrementar las transferencias directas que ya existen. Establecer una deducción en el IRPF es reiterar un incentivo que ya existe (vía programas de transferencias), pero que excluye a quienes no tienen obligación de declarar, impide controlar el coste de las ayudas y es regresivo porque son las rentas medias y altas quienes pueden comprar este tipo de vehículos. Además, oculta al ciudadano el verdadero coste de las subvenciones porque se materializan como un gasto fiscal en vez de como un gasto presupuestario. Por eso, es un incentivo que debería eliminarse. Si se desea financiar aún más la compra de vehículos eléctricos, lo que debe hacerse es dotar con más recursos los planes de subvención (los planes MOVE, por ejemplo).

Por otro lado, sorprende que un IRPF que ya no tiene incentivos a la adquisición de vivienda haya decidido ponerlos a las mejoras de eficiencia energética. Parece ser que es más importante tener una casa eficiente que tener casa o poner un ascensor en una casa antigua. Ciertamente, quien reforme la vivienda tendrá un beneficio individual en la forma de más confort

⁵⁷ Véase ACEA (2025)

y, quizá, menos consumo de energía. Pero el beneficio global de esto dista mucho de estar claro. Además, quienes se benefician de esto son las rentas más altas porque, además de tener un mayor porcentaje de viviendas en propiedad, son quienes están en mejor situación de hacer estas reformas. En realidad, la única justificación de esta medida es dar una imagen de preocupación medioambiental, por lo que debería eliminarse.

b.3. Revisar/eliminar exenciones

En el IRPF hay decenas de rentas exentas sin justificación. Es cierto que el coste económico de muchas de estas exenciones es pequeño. Con todo, implican una quiebra de la equidad horizontal que no favorece ni la equidad ni la credibilidad del impuesto. Cuando una renta es una indemnización por un bien que se poseía, la teoría dice que debe quedar exenta. En casi todos los demás casos, las razones de la exención son cuestionables.

El primer grupo son las *plusvalías exentas*. La primera exención cuestionable es la que se aplica a la vivienda propia siempre que se reinvierta en una nueva vivienda. Esta exención carece de justificación, especialmente desde que se ha eliminado la deducción por adquisición de vivienda. Además, solo favorece un juego de la pirámide (vender una casa y comprar otra más cara) que encarece los precios de la vivienda. Por otro lado, si tan loable es dedicar una plusvalía en una vivienda a comprar una casa, ¿por qué no se eximen, por ejemplo, las plusvalías en acciones si se dedican a comprar una vivienda propia para el inversor? Por otro lado, a los mayores de 65 se les eximen sin condiciones las plusvalías en la transmisión de la vivienda habitual y las plusvalías en cualquier activo si lo reinvierten en una renta vitalicia. La exención sin condiciones de la plusvalía en la vivienda habitual es injusta. De entrada, no está claro por qué solo se dejan exentas sin condiciones las plusvalías de las viviendas y no las de otros activos. Tampoco está claro por qué los mayores de 65 años en mejor situación (porque son propietarios de su vivienda) no tienen que pagar impuestos en una plusvalía que puede ser considerable. Porque, si, por alguna razón, alguien piensa que a partir de los 65 todo el mundo es pobre y no debe pagar impuestos, entonces habría que eximir todas las rentas de los mayores de 65, no solo las plusvalías. También se puede señalar el agravio comparativo con los mayores de 65 sin renta, los menores de 65 en situación de necesidad (paro, enfermedad, deudas o por lo que sea), etc. Todos ellos sí tienen que pagar impuestos en las plusvalías, pero el de más de 65 no. Al margen de la vivienda, los mayores de 65 también tienen exentas las plusvalías en otros activos si la ganancia se transforma en una renta vitalicia. Esta excepción tiene los mismos problemas que la de la vivienda, pero con el agravante de que se obliga a invertir el dinero en una renta vitalicia. De esta forma, si se vende una casa, todo libre. Si se venden acciones, hay que pagar, salvo que se compre una renta vitalicia. Esta condición, limita la elección del pensionista acerca de cómo vivir su jubilación y favorece a las instituciones financieras. Otra exención es la de plusvalías en inversiones en empresas de nueva creación, contingente a que se reinvierta en entidades similares. Esta exención es una forma de agrandar los privilegios fiscales a las rentas altas.

Un segundo grupo de exenciones está constituido por *prestaciones y pagos del estado relacionados con la familia* (maternidad, paternidad, adopción, cuidados en el entorno familiar, etc.). No hay razón por la que estos pagos no deban tributar. Si una persona de renta alta recibe un pago por maternidad y otra de renta baja no lo recibe y paga los gastos de su bolsillo, ¿por qué el primero, además de recibir la ayuda, no tributa por ella y el segundo, sin ayuda, tributa por la renta con la que financia el mismo gasto? Estos pagos deben tributar y, si los reciben rentas bajas,

quedarán exentos. Si los reciben rentas medias o altas, pagarán impuestos⁵⁸. Este mismo razonamiento se aplica a las becas⁵⁹.

La *exención de rentas extranjeras* tampoco está justificada. Deberían tributar como las obtenidas en España y recibir un crédito fiscal por los impuestos pagados en el exterior. De igual forma, incluso reconociendo el mérito de quienes reciben premios, realizan deporte o colaboran en misiones en el exterior, esto no justifica que no paguen impuestos. Porque actividades meritorias que sí pagan impuestos hay muchas.

También están exentas algunas *prestaciones en especie*. La más injusta es la exención de la entrega de acciones de la propia empresa a trabajadores. Esto, ciertamente, no produce ganancias de eficiencia (por ejemplo, que los trabajadores se esfuercen más por tener acciones de la empresa). Por otro lado, es inequitativo y abre una vía de elusión. Por razones de equidad, deberían tributar también los pagos de seguros de enfermedad y colegios por parte de las empresas. Después de todo, ya hay sistemas públicos de sanidad y educación.

Finalmente, la exención de planes de ahorro a largo plazo y ciertas rentas de los planes de ahorro sistemático son beneficios arbitrarios para determinadas formas de ahorro y lo razonable sería eliminarlas.

4.4.2. El impuesto de sociedades

En esta sección analizaré primero los objetivos que se deben buscar en el diseño del impuesto de sociedades y a continuación propondré algunas reformas que son consistentes con estos objetivos.

a) Principios generales

En principio, el objetivo del impuesto de sociedades (IS) debería ser no alterar las decisiones de mercado y tener una capacidad recaudatoria suficiente. Esto conduce a dos principios básicos a la hora de realizar reformas:

1. **Capacidad recaudatoria.** Tener una capacidad recaudatoria importante y contribuir a la financiación del gasto público en los términos decididos colectivamente.

2. **Neutralidad.** El IS no debe distorsionar las decisiones empresariales y, de esta forma, permitir que las decisiones se tomen en base a criterios económicos en vez de a criterios fiscales. Es decir, que se tomen decisiones porque son rentables económicamente y no porque suponen pagar menos impuestos.

Muchas veces se critican algunas reformas en el IS diciendo que pueden reducir el nivel de actividad de las empresas (producción, empleo, etc.) o que pueden llevar a la deslocalización de empresas. Siendo cierto que en determinados contextos y para ciertas empresas estas afirmaciones pueden ser ciertas, como ya se ha señalado en la sección 3.1.2, los efectos de los impuestos sobre la actividad económica, incluidos los del IS, no deben exagerarse. Por ejemplo, si no hay demanda para sus productos, ninguna empresa va a contratar más trabajadores o aumentar su producción porque se baje el IS. Y a la inversa, si la demanda para sus productos está aumentando, no va a dejar de producir porque le suban el IS. De igual forma, la deslocalización de empresas es un fenómeno limitado, en su caso, a empresas de nueva creación (incluyendo nuevas plantas de multinacionales) o empresas con costes muy bajos de deslocalización. Y,

⁵⁸Para eliminar trámites se pueden quitar las retenciones, pero se debe obligar a declararlo.

⁵⁹ Como resultado puede ser necesario aumentar las becas.

exceptuando casos extremos de tipos efectivos muy altos en el IS, probablemente, en las decisiones de ubicación de las empresas hay muchos factores que son más importantes que los impuestos. Entre ellos, los salarios, la regulación laboral y medioambiental, las economías de aglomeración, la cultura⁶⁰, etc. En todo caso, *si, por la razón que sea, se desea reducir la carga fiscal sobre las empresas, siempre se puede actuar sobre los tipos impositivos* en vez de introducir normas fiscales que distorsionen las decisiones empresariales, favorezcan a sectores concretos y abran grietas en la capacidad recaudatoria del IS.

En base a esto, el análisis de las reformas del IS se basará en los principios 1 y 2. Estos principios llevan a *un IS de base amplia en el que todas las empresas tributen al mismo tipo impositivo*. El tipo al que deben tributar, lo debe decidir la sociedad.

b) Los tipos efectivos de las empresas

El cuadro 8 recoge los tipos nominales y efectivos de las empresas por cifra de negocios. El tipo nominal es el establecido legalmente. Para la mayoría de las empresas el tipo es el 25%, pero como hay empresas que tributan a tipos superiores e inferiores, el tipo resultante para cada grupo es algo inferior al 25%. El cuadro presenta también los tipos efectivos. Es decir, los impuestos pagados como porcentaje de la base (Cuota Líquida/Base) y los impuestos pagados como porcentaje del beneficio, medido a través del resultado contable (Cuota Líquida/Resultado Contable).

CUADRO 8: Tipos nominales y efectivos en el impuesto de sociedades¹ (2023)

Cifra Negocios (miles de euros)	Tipo nominal ² (A)	Tipos efectivos		Diferencias		
		s/Base ³ (B)	s/Benef ⁴ (C)	B-A	C-A	C-B
0 - 50	23,7	22,7	7,2	-1,0	-16,5	-15,5
50 - 100	22,8	22,0	11,2	-0,8	-11,6	-10,7
100 - 300	22,6	22,1	14,4	-0,6	-8,3	-7,7
300 - 600	22,7	22,1	16,3	-0,6	-6,4	-5,9
600 - 1.000	22,9	22,3	18,6	-0,7	-4,3	-3,7
1.000 - 2.000	23,9	23,0	19,9	-0,9	-4,0	-3,2
2.000 - 3.000	24,1	23,0	20,1	-1,1	-4,0	-2,8
3.000 - 4.000	24,3	23,1	20,9	-1,2	-3,4	-2,2
4.000 - 5.000	24,3	23,1	21,0	-1,3	-3,4	-2,1
5.000 - 6.000	24,2	23,1	22,1	-1,2	-2,1	-0,9
6.000 - 10.000	24,2	22,6	20,5	-1,6	-3,7	-2,2
10.000 - 20.000	24,3	22,4	18,8	-1,9	-5,4	-3,6
20.000 - 60.000	24,3	21,9	17,9	-2,4	-6,4	-4,0
60.000 - 100.000	24,7	22,0	17,0	-2,7	-7,7	-5,0
100.000 - 500.000	24,7	21,9	14,3	-2,9	-10,4	-7,6
500.000 - 1.000.000	24,0	19,5	10,5	-4,5	-13,6	-9,0
> 1.000.000	25,3	20,8	7,0	-4,6	-18,4	-13,8
Total	24,4	21,8	12,1	-2,6	-12,3	-9,7
<i>Pro memoria</i>						
Total No Grupos	23,9	22,5	17,9	-1,5	-6,0	-4,5
Total Grupos	25,2	20,5	7,2	-4,8	-18,0	-13,3

1. No se incluyen las empresas sujetas a tipos del 1% o 0%. 2. CL/BI. Solo empresas con BI >0. 3. CL/BI 4. CL/Beneficio. El Beneficio se define como el resultado contable positivo en las sociedades no integradas en grupos, y en el caso de los Grupos, es la suma de los resultados contables positivos de aquellas empresas pertenecientes al grupo con beneficio.

Fuente: AEAT. Estadísticas del Impuesto de Sociedades

⁶⁰ Además de la fiscalidad, el idioma ha sido un factor importante para que las multinacionales de los EE.UU. se localizaran en Irlanda.

El tipo nominal global está en torno al 25% y crece moderadamente con el tamaño de la empresa⁶¹ debido a los tipos más bajos de las empresas más pequeñas y de nueva creación, y a los más altos de entidades financieras y otros. Los tipos efectivos sobre la base nos miden los efectos de las deducciones de la cuota sobre el impuesto⁶². Que el tipo efectivo sobre la base sea decreciente es solo el indicador de que, en porcentaje de la base, las deducciones favorecen más a las empresas grandes que a las pequeñas. **En promedio, las deducciones reducen el tipo nominal en 2,6 puntos. Es decir, el 10% de la recaudación. En las empresas más grandes, sin embargo, la reducción es de 4,6 puntos, equivalentes a casi el 20% de la recaudación.** Como se verá más adelante, la mayoría de las deducciones de la cuota no están justificadas.

El tipo efectivo sobre los beneficios es el porcentaje del resultado contable que pagan en impuestos las empresas. En todos los casos es sensiblemente inferior al tipo nominal. **En promedio, el tipo efectivo es el 12,1%, menos de la mitad que el tipo nominal.** Esto se debe en buena medida a las empresas más grandes, cuyos tipos efectivos son del 10,5% e, incluso, el 7,4%. La razón por la que difieren los tipos nominales y los efectivos sobre los beneficios está en las reducciones de la base (esencialmente que la mayor parte de los rendimientos del capital no tributan y que las bases imponibles negativas de periodos anteriores se compensan) y en las deducciones de la cuota. Como veremos, la no tributación de las rentas del capital supone una merma recaudatoria considerable. Conviene señalar, además, que en el cálculo del tipo medio efectivo no se incluyen los impuestos sobre beneficios pagados por filiales o empresas participadas, lo que tiende a infravalorar el tipo efectivo realmente pagado.

El cuadro 8 anticipa también que una de las vías de pérdida recaudatoria es el régimen de consolidación fiscal, que permite tributar como una sola empresa a grupos de empresas diferentes, aunque muy relacionadas en términos de propiedad. A pesar de que los grupos tienen un tipo nominal 1,3 puntos más alto que las empresas no integradas en grupo, el tipo efectivo sobre la base es 2 puntos más bajo y el tipo efectivo sobre los beneficios, 10,5 puntos más bajo. Esto acaba implicando que **las empresas no integradas en grupos pagan un tipo efectivo mayor que las integradas en grupos.**

c) Determinantes de las reducciones de los tipos efectivos

Los principales determinantes de los tipos efectivos bajos están en los ajustes que minoran el resultado contable y las deducciones que reducen la cuota íntegra.

c.1. Minoraciones de la base

El cuadro 9 recoge las minoraciones netas del resultado contable por grandes partidas. La reducción más importante proviene de **la exención de tributación de casi todos los rendimientos del capital (dividendos y plusvalías)⁶³ y rentas en el exterior obtenidas por las empresas.** Esta exención se puede intentar justificar como mecanismo para corregir la doble imposición. Sin embargo, va mucho más allá de lo que requiere la corrección de la doble imposición, especialmente para las plusvalías y rentas obtenidas en el exterior. **En 2023, esta exención supuso una pérdida recaudatoria de 30.580 millones. Esto equivale a casi el 87% de lo recaudado por**

⁶¹ La progresividad en el IS no tiene ninguna justificación de equidad. No hay razón para que los rendimientos societarios de una persona que gana varios millones en una empresa pequeña paguen un tipo del IS menor que los rendimientos de un pequeño accionista de una empresa grande.

⁶² Obsérvese que Cuota Líquida = Cuota Íntegra – Deducciones de la Cuota.

⁶³ Están exentos el 95% de los rendimientos del capital siempre que provengan de empresas participadas en al menos un 5% por la empresa que cobra los rendimientos.

el IS. La pérdida real de recaudación es, sin embargo, menor porque a estos 30.580 euros hay que restarle los impuestos de sociedades ya pagados por esas rentas.

Un segundo elemento importante que reduce la base imponible es la *compensación de pérdidas de ejercicios anteriores*. En el año 2023, el coste fue de 6.772 millones de euros, equivalentes a casi el 20% de lo recaudado. Se puede argumentar que es razonable que las pérdidas de un año se puedan compensar en los años cercanos a donde se produjo la pérdida. Lo que ya es más cuestionable es que las pérdidas de un año se puedan compensar diez o veinte años más tarde o, en determinados casos, incluso trasladarse a otras empresas que no generaron las bases negativas.

CUADRO 9: Minoraciones/Aumentos netos¹ del resultado contable y ajustes en la base, 2023

	Millones de euros	Coste Fiscal ⁶
<i>Número de declarantes</i>	<i>1.683.134</i>	
1. RESULTADO CONTABLE NETO ²	214.339	
<i>Beneficio³</i>	<i>292.020</i>	
2. Ajustes netos	-69.015	16.840
2.1. Impuesto sobre Sociedades	37.329	-9.108
2.1. Requisitos grupo fiscal	-978	239
2.3 Ajustes netos diversos	-105.366	25.709
Amortizaciones	3.288	-802
Provisiones o deterioros	23.509	-5.736
Exenciones rendimientos del capital y beneficios en el exterior	-125.327	30.580
Regímenes especiales	-8.558	2.088
Gastos fiscalmente no deducibles	10.472	-2.555
Resto	-8.749	2.135
3. Otros ajustes	8.525	-2.080
4. BASE IMPONIBLE ANTES DE RESERVAS Y COMPENSACIÓN DE BASES NEGATIVAS (1-2-3)	153.849	
5. Reserva de Capitalización	-2.679	654
6. Compensación de bases negativas de periodos anteriores	-27.752	6.772
7. BASE IMPONIBLE POSITIVA ⁴ (4-5-6)	161.692	
CUOTA ÍNTEGRA	39.435	
<i>Tipo impositivo nominal medio⁵</i>	<i>24,4</i>	

1. Diminuciones menos aumentos. 2. Suma de resultados positivos y negativos. 3. Resultados positivos (incluidos los de empresas en grupos) 4. Suma de las empresas que tienen base positiva. 5. Cuota íntegra/Base imponible. Es el tipo marginal al que están sujetos los beneficios. 6. Tipo marginal x cuantía bonificación
Fuente: Elaboración a partir de AEAT (2023)

El tercer elemento que cabe destacar es *la reserva de capitalización*. Esta reserva bonifica la aportación de fondos propios de las empresas más grandes y aumenta cuando la aportación va acompañada de empleo. La excusa es fomentar la autofinanciación para evitar el exceso de endeudamiento. El problema es que, como se señala en la medida 4.4. en la sección siguiente, no está claro que sea necesario estimular la autofinanciación ni que esta deducción sea efectiva para lograrlo. En todo caso, *en el año 2023 el ahorro fiscal para las empresas que aportaron recursos propios fue de 654 millones, equivalentes al 2% de lo recaudado por el IS*.

Aunque no están detallados en el cuadro 9, hay otros ajustes que merece la pena resaltar. Dentro de los regímenes especiales está el coste de las entidades de tenencia de valores extranjeros (coste fiscal de 616 millones) y las sociedades y fondos capital-riesgo y sociedades de desarrollo industrial regional (76 millones). Otras minoraciones incluyen los incentivos a I+D+i vía libre amortización y la bonificación de los royalties por patentes.

c.2. Minoraciones de la cuota

El cuadro 10 recoge las minoraciones de la cuota líquida. Las más importantes son las deducciones por doble imposición internacional de las rentas no exentas (entre ellas los dividendos no exentos). Se aplica a rentas no exentas percibidas de empresas en otros países, pero no a las cobradas de empresas españolas. Desde un punto de vista económico, esto no tiene mucho sentido, porque tan injusta es la doble imposición internacional como la doble imposición interna. Con el añadido de que la imposición interna la cobró una hacienda extranjera mientras que la interna la cobró la hacienda español. En todo caso, esta deducción, que en 2023 tuvo un coste de 1.505 millones (equivalentes al 4,3% de la recaudación) está justificada. Lo estaría, de hecho, extenderla a las rentas internas. En realidad, que no se corrija la doble imposición nacional es, además de injusto, distorsionador porque incentiva obtener rentas internacionales.

CUADRO 10: Minoraciones en la cuota¹, 2023

	Millones de euros	% de la cuota líquida
1. CUOTA ÍNTEGRA	39.435	
2. BONIFICACIONES ¹	282	0,8
3. DEDUCCIONES POR DOBLE IMPOSICIÓN	1.505	4,3
4. OTRAS DEDUCCIONES	2.452	7,0
4.1 Deducciones por incentivos	1.494	4,2
Gastos en I+D+i	449	1,3
Cine español, artes escénicas y musicales	245	0,7
Apoyo acontecimientos	22	0,1
Creación de empleo trabajadores con discapacidad	19	0,1
Contribuciones a previsión social	8	0,0
Saldo pendientes ejercicios anteriores ²	751	2,1
4.2. Donaciones a entidades sin fines de lucro	203	0,6
4.3. Inversión Canarias	341	1,0
4.4. Específicas de entidades de normativa foral	200	0,6
4.5. Sin límite I+D+i	37	0,1
4.6. Cine extranjero	5	0,0
4.7. Inversiones de Autoridades Portuarias	56	0,2
4.8. Apoyo inversión y otras	8	0,0
4.9. Transitorias ³	109	0,3
CUOTA LÍQUIDA (1-2-3-4)	35.198	
Tipo efectivo sobre la base	21,8	
Tipo efectivo sobre los beneficios	12,1	

1. Incluye los beneficios a cooperativas, por actividades en Canarias (coste de 56 millones), Baleares, Ceuta y Melilla, y por la provisión de servicios locales por empresas municipales (101 millones). 2. Cantidades generadas en periodos anteriores y aplicadas en 2023. 43. Beneficios de medidas que ya no se aplican.

Fuente: Elaboración a partir de AEAT (2023)

Las deducciones por incentivos tienen un coste de casi 1.500 millones, equivalentes a un 4,2% de la cuota líquida. Dentro de estas deducciones, las únicas que tienen un coste significativo son la de *I+D+i* y la de apoyo al cine y al arte español. La deducción por *I+D+i* costó 449 millones (equivalentes al 1,3% de la recaudación). Sin embargo, habitualmente se genera una deducción mucho mayor que no se puede aplicar⁶⁴ porque supera el límite establecido en función de la cuota⁶⁵ y se traslada a periodos posteriores. Parte del exceso⁶⁶ generado en años previos se

⁶⁴ En 2019, por ejemplo, se generó el triple de deducción que se aplicó. Y lo mismo ocurrió en casi todos los años anteriores.

⁶⁵ En general, la suma de deducciones no puede superar el 25% de la cuota íntegra, pero si el gasto en *I+D+i* es alto (más del 10% de la cuota), el límite puede llegar al 50% de la cuota.

⁶⁶ La deducción tiene un límite de un millón de euros en el caso de *i* y de tres millones en *I+D*.

puede sacar del límite aceptando un recorte del 20% en la cuantía de la deducción y restándolo de la cuota⁶⁷. Esta parte costó 37 millones en 2024. Lo que queda para otros periodos se puede, además, convertir en dinero utilizando ingeniería fiscal para “vender” las deducciones a otras empresas⁶⁸. En todo caso, el coste de los incentivos al *I+D+i* en 2023 es mayor que los 486 millones⁶⁹ que figuran en el cuadro 9, porque hay que añadirle el coste de los saldos atrasados que se deducen en 2023, el coste de las amortizaciones aceleradas y el de las bonificaciones a los royalties.

Otra deducción incentivadora que tiene un coste importante es la del cine español y las artes escénicas y musicales. En 2023 costó 245 millones. Cabe señalar que la empresa que generó esta deducción la puede transmitir legalmente a los inversores en el proyecto. Las demás deducciones incentivadoras tienen un coste anecdótico que revela su ineffectividad. Como se señala en la siguiente sección, hay argumentos para cuestionar tanto las deducciones por *I+D+i* como las del cine español.

Del resto de deducciones, cabe resaltar la importancia de las deducciones a entidades sin ánimo de lucro, que tienen un coste fiscal de 200 millones de euros. También tienen un coste significativo los incentivos a la producción e inversión en Canarias (397 millones) y la exención de la prestación de servicios públicos municipales (101 millones).

c.3. Los grupos consolidados

El régimen de consolidación permite tributar de forma conjunta a una empresa y a todas aquellas de las que posea directa o indirectamente un 70% (si cotiza en bolsa) o 75% de la propiedad. El concepto de grupo fiscal no tiene carácter mercantil o económico, es solo una categoría fiscal que permite a las empresas del grupo pagar menos impuestos por varias vías. Entre ellas, compensar las bases negativas de unas empresas con las ganancias de otras⁷⁰, no tributar por los beneficios generados entre ellas y ampliar los límites para la aplicación de deducciones.

La lógica económica de dejar tributar juntas a empresas diferentes no está clara. Por un lado, son un mecanismo de elusión fiscal. Por otro lado, hacen que las empresas mayores acaben teniendo tipos efectivos más bajos que las empresas pequeñas. A nivel internacional, hay que señalar que hay países donde no existe el régimen de consolidación (Grecia). En otros (Finlandia, Suecia, Irlanda o el Reino Unido) no hay consolidación, aunque bajo ciertas condiciones se permite la compensación de pérdidas entre empresas relacionadas. Finalmente, hay países que permiten la consolidación, pero piden porcentajes de participación del 90% o el 95% (Francia, Holanda, Luxemburgo o Bélgica).

Lo que sí está claro es que la consolidación fiscal tiene un coste fiscal muy elevado. En el año 2022, por ejemplo, la memoria de la administración tributaria estimó que ***el coste de la consolidación fue de 7.935,8 millones de euros⁷¹, equivalentes a un 25,1% de lo recaudado***. Es, además, un privilegio que, como muestra el cuadro 9, hace que los grupos paguen un tipo efectivo que es menos de la mitad que el resto de las empresas.

⁶⁷ Si no hay cuota suficiente, el Estado lo paga en dinero y de esta forma se monetiza la deducción.

⁶⁸ Requiere la creación de una agrupación de interés económico.

⁶⁹ Es la suma de los 449 y 37 ya analizados.

⁷⁰ Temporalmente desde 2023 solo está permitido compensar el 50% de las bases negativas.

⁷¹ Ministerio de Hacienda (2023):

d) Reformas necesarias

El cuadro 11 presenta las reformas más importantes del IS que son necesarias, clasificadas por tipos de medidas.

d.1. Medidas para elevar el tipo efectivo

El tipo nominal es el que grava la base imponible y refleja la decisión de la sociedad acerca de cuánto deben contribuir las empresas a la financiación del gasto público. El tipo efectivo es, sin embargo, el tipo que realmente pagan las empresas. Para que un impuesto de sociedades tenga la capacidad recaudatoria que la sociedad ha decidido, es necesario hacer que el tipo efectivo se aproxime al tipo nominal. Algunas de las medidas necesarias para que sea así son:

1.1. Establecer un tipo mínimo efectivo definido sobre el resultado contable, que incluya todos los impuestos de sociedades pagados. El tipo debe situarse entre el 15% y el 20%.

En la actualidad, las empresas ya están sujetas a un tipo mínimo del 15%⁷². El problema es que este tipo mínimo está definido en porcentaje de la base imponible. La base es, sin embargo, una mala aproximación a los beneficios reales de las empresas porque excluye algunas rentas (rentas exentas), aplica bonificaciones (amortizaciones aceleradas, reducciones de algunas rentas, reserva de capitalización, etc.) y resta las bases negativas de años anteriores. Lo que realmente se debería garantizar es que las empresas tributaran un porcentaje mínimo, no de su base imponible, sino de sus beneficios anuales. Es decir que el tipo mínimo debería definirse en función del resultado contable. Además, en el cálculo se deberían tomar en cuenta todos los impuestos sobre sociedades pagados por las participaciones en beneficios de otras empresas. Al tomarse en cuenta estos impuestos, sería razonable subir el tipo impositivo mínimo al menos al 18% para las empresas más grandes⁷³.

Si se exigiera un tipo mínimo del $m\%$, el tipo mínimo se definiría como

$$[(CL + T)/RC] \geq m\%$$

donde CL es la cuota líquida del impuesto (antes del tipo mínimo), T son los impuestos de sociedades pagados por las participaciones en beneficios de otras empresas⁷⁴, RC es el resultado contable anual y m el tipo mínimo exigido. El tipo debería aplicarse, obviamente, al resultado contable.

Una alternativa más sencilla, aunque menos correcta, sería definir el tipo mínimo como,

$$[(CL + \bar{T})/(RC - 0,95DE)] \geq m\%$$

donde CL , RC , y m se definen igual que antes, \bar{T} son los impuestos de sociedades pagados por las

⁷² Según la normativa vigente, para las empresas con una cifra de negocios de al menos 20 millones de euros, se exige que Cuota Líquida/Base Imponible sea mayor o igual que el 15%. El tipo mínimo es inferior para empresas más pequeñas y las empresas cuyo tipo nominal es inferior al 10% (los fondos de inversión o las SOCIMIs, por ejemplo) están exentas de aplicar el tipo mínimo.

⁷³ Para determinar el tipo adecuado, sería necesario realizar algunos cálculos basados en datos reales.

⁷⁴ Es lo que figuraría en la deducción para corregir la doble imposición.

CUADRO 11: Reformas del impuesto de sociedades

1. Tipo efectivo.

- 1.1. Establecer un tipo mínimo efectivo definido sobre el resultado contable, en su caso, ajustado. El tipo debe situarse entre el 15% y el 20%.
- 1.2. Establecer para todas las deducciones incentivadoras y por donativos un límite único del 25% de la cuota íntegra y reducir a 4 años el periodo de aplicación de las que sobrepasen este límite.
- 1.3. Limitación de intereses. Eliminar el mínimo garantizado de un millón de euros (art. 16) de tal forma que la limitación del 30% del beneficio operativo sea siempre vinculante. El exceso solo se podrá deducir en los cuatro años siguientes.
- 1.4. Limitar el periodo de compensación de las bases imponibles negativas a cinco años.
- 1.5. Hacer permanente el límite a la compensación de pérdidas dentro de un grupo y hacer que este límite interno sea igual al límite general (70%, 50% o 25%, según tamaño de las bases positivas) Limitar a cinco años las bases no compensadas.
- 1.6. Eliminar la garantía de que como mínimo, se puede deducir un millón de BINs.
- 1.7. Todas las actividades y empresas deben tributar al 25%, salvo las sociedades y fondos que están actualmente gravados al 1% o al 0%, que deberían pasar a estar gravados al 5%.

2. Hacer que las empresas tributen por los dividendos y las plusvalías.

- 2.1. Aumentar el porcentaje de exención participativa al 10%.
- 2.2. Eliminar la exención de plusvalías.
- 2.3. Las minusvalías (no ligadas a exenciones participativas) solo deberían ser compensables con plusvalías, no con renta ordinaria de la actividad.
- 2.4. Cambiar el método de exención por el de crédito fiscal.
- 2.5. Para aplicar la exención participativa, el tipo efectivo en el país de la filial debe ser al menos el 15%.

3. Evitar que el IS se use para eludir el IRPF.

- 3.1. Limitar los gastos deducibles que pueden ser susceptibles de uso personal.
- 3.2. Aplicación de la transparencia fiscal para algunas SICAV, Calcular los ingresos de las entidades patrimoniales según la normativa del IRPF y aplicar al resultado la transparencia fiscal. Establecer un impuesto especial por diferimiento a las sociedades holding personales que no sean entidades patrimoniales (analizadas en el cuadro 7)

4. Depurar incentivos y beneficios fiscales.

- 4.1. Eliminar los incentivos al I+D+i y, en su caso, pasarlos al lado del gasto. En su defecto, reformularlos, reducirlos y simplificarlos.
- 4.2. Eliminar los beneficios a los rendimientos de determinados activos intangibles (propiedad intelectual).
- 4.3. Eliminar la deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales.
- 4.4. Eliminar la reducción por la reserva de capitalización.
- 4.5. Reducir las deducciones por donativos y limitar su aplicación a 4 años.
- 4.6. Eliminar los incentivos a la creación de empleo. Sustituirlos por bonificaciones en las cotizaciones para grupos con dificultades para encontrar empleo.

5. Eliminar/Revisar regímenes especiales.

- 5.1. Eliminar los regímenes (y beneficios asociados) a las entidades de tenencia de valores extranjeros, sociedades de capital/riesgo y alquiler de inmuebles.
- 5.2. Eliminar o, al menos, endurecer el régimen de consolidación fiscal.
- 5.3. Eliminar el régimen de Entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda.
- 5.4. Las SOCIMIS deberían pasar a tributar al 25% y su base se debería determinar según las normas generales del IS.

6. Otras medidas

- 6.1. Aumentar al 5% la prestación patrimonial actual (1,5%) sobre el volumen de activos fiscales (DTA) garantizados.
 - 6.2. Se debe eliminar la monetización de las deducciones en I+D+i y de las culturales, y prohibir la utilización de los créditos fiscales por estas actividades por quien no los generó.
 - 6.3. Gravar las rentas obtenidas en el extranjero a través de un establecimiento permanente.
 - 6.4. Extender la corrección por doble imposición a los dividendos nacionales no exentos.
-

rentas del capital no exentas y *DE* son las rentas exentas. Como se sugiere más adelante en la recomendación 2.2, esto se debería limitar a dividendos exentos. El resto, incluidas las ganancias de capital, debería tributar en sociedades y, en su caso, aplicar una deducción por doble imposición.

1.2. Establecer para todas las deducciones incentivadoras y por donativos un límite único del 25% de la cuota íntegra⁷⁵ y reducir a 4 años el periodo de aplicación de las que sobrepasen este límite.

Las deducciones, incluso si están justificadas por alguna razón económica, no deben suponer un vaciamiento del impuesto. Mucho menos condicionar la recaudación futura mediante la aplicación de deducciones pasadas que en su momento no se pudieron aplicar por rebasar el límite. Porque al final, se pueden acabar aplicando cuando el incentivo que las justificó ni siquiera existe.

El límite global actual de las deducciones es del 25% e incluye solo a las deducciones incentivadoras. Además, se puede aumentar el límite hasta el 50% si el gasto en *I+D+i* o en actividades culturales sobrepasa ciertos límites. También se puede sacar del límite una parte del gasto en *I+D+i*, a cambio de reducir la deducción en un 20%. Todo esto desvirtúa la propia existencia del límite. Debería haber un límite único del 25% que incluya, sin excepciones ni ampliaciones, las deducciones incentivadoras y también, al menos, las de donativos. También se debería acotar a un máximo de cuatro años la utilización de deducciones no aplicadas en su momento⁷⁶.

1.3 Limitación de intereses. Eliminar el mínimo garantizado de un millón de euros de tal forma que la limitación del 30% del beneficio operativo sea siempre vinculante. El exceso de intereses sobre este límite solo se debería poder deducir en los cuatro años siguientes.

El límite del 30% del beneficio operativo a la deducción de intereses se introdujo para evitar estrategias de elusión, no favorecer el endeudamiento excesivo y proteger la capacidad recaudatoria del impuesto. Este 30% ya está en el límite superior recomendado por la directiva antielusión de la UE⁷⁷ y, como generalmente, la base imponible es inferior al beneficio operativo, en la práctica supone más del 30% de la base. Establecer, como hace la ley del IS, que en todo caso se podrá deducir un millón de euros es una medida que eleva el porcentaje de deducción por encima del 30% para las empresas más pequeñas. Esto no solo les induce a sobreendeudarse, sino que reduce la capacidad recaudatoria del impuesto. Por ello, debería eliminarse y todas las empresas deberían regirse por el límite del 30%. En la actualidad, la parte de los intereses que no se deduce un año por sobrepasar el límite puede deducirse de forma indefinida. Esto, reduce la efectividad de la limitación del 30% (después de todo, siempre se acaban deduciendo todos los intereses más tarde o más temprano) y condiciona el IS en el futuro. Por ello, la deducción debería limitarse a cuatro años.

1.4 Limitar el periodo de compensación de las bases imponibles negativas a 5 años.

La deducción de bases imponibles negativas (BINs) se puede retrasar indefinidamente en el tiempo. Esto solo sería justificable si consideramos que el IS es un impuesto sobre los beneficios vitalicios de las empresas y que, por tanto, las pérdidas en cualquier momento se

⁷⁵ Minorada, como en la actualidad, en las deducciones para evitar la doble imposición internacional y las bonificaciones.

⁷⁶ En la actualidad son 15 años en general y 18 en el caso de las inversiones en *I+D+i*.

⁷⁷ Directiva 2016/1164/UE conocida como ATAD.

deberían compensar con ganancias en cualquier momento. Esto está en amplio contraste con el IRPF, que se basa en una concepción anual⁷⁸ y, como única excepción, solo permite compensar las minusvalías durante cuatro años.

El IS es, sin embargo, un impuesto anual y permitir la compensación sin límite temporal de las pérdidas de un año debilita los efectos de la limitación anual que existe a la compensación de BINs, condiciona la recaudación futura del impuesto, da un valor fiscal a las pérdidas de empresas con poco futuro, y permite estrategias de planificación fiscal. Por estas razones, el periodo de compensación de BINs en el impuesto de sociedades debería limitarse a cinco años.

1.5. Hacer permanente el límite a la compensación de pérdidas dentro de un grupo y hacer que este límite interno sea igual al límite general (70%, 50% o 25%, según tamaño del grupo) Limitar a cinco años las bases no compensadas.

Los grupos fiscales tienen como objetivo esencial pagar menos impuestos. Como se argumenta en la medida 5.2, la aplicación del régimen de consolidación fiscal es cuestionable y debe, cuando menos, hacerse más estricto. Una de las medidas para ello sería que dentro del grupo se aplicaran las mismas reglas que fuera de él. Es decir, compensación de bases negativas con limitación del 70%, 50% o el 25% según el tamaño del grupo y limitación a cinco años del periodo para compensar bases negativas no aplicadas.

1.6. Eliminar la garantía de que como mínimo, se puede deducir un millón de BINs.

Este mínimo hace que, de facto, las empresas pequeñas y medianas puedan sobrepasar el límite máximo de compensación de BINs. Si, por alguna razón (que habría que explicar), se considera que las empresas medianas y pequeñas no deben tener límite a la compensación de BINs, lo razonable sería hacerlo estableciendo que por debajo de un determinado nivel de actividad no hay límite a la compensación de bases negativas, no fijando un mínimo general de un millón de euros.

1.7. Todas las actividades y empresas deben tributar al 25%, salvo las sociedades y fondos que están actualmente gravados al 1% o al 0%, que deberían pasar a estar gravados al 5%. De esta forma, las cooperativas, las entidades sin ánimo de lucro, las entidades financieras y las de explotación de hidrocarburos tributarían al 25%. Los fondos de inversión, de pensiones y las SICAV, al 5%.

En el IS hay una gran cantidad de tipos impositivos. En algunos casos, como en las sociedades gestoras de fondos o los fondos de pensiones, la reducción de tipos está justificada porque, hasta que el inversor retire su dinero, son ganancias de capital no realizadas. Sin embargo, sería razonable que los rendimientos de estas empresas se gravaran al 5% como compensación por el diferimiento del impuesto hasta que el inversor retire del fondo. En otros casos, sin embargo, las diferencias de tipos parecen derivarse del deseo de beneficiar ciertas actividades y penalizar otras. Cabe recordar que salvo que se pruebe que hay pocas o excesivas empresas (en relación a lo eficiente) poner tipos más bajos o más altos a ciertas actividades va en contra de la eficiencia y produce distorsiones en la asignación de recursos. Por eso, en general, todas las actividades, salvo las de las sociedades gestoras de fondos, deberían estar gravadas al 25%.

⁷⁸ Una concepción vitalicia del IRPF llevaría a, por ejemplo, promediar las rentas de diferentes años para eliminar los efectos de la progresividad en los años en los que se acumula más renta vitalicia.

d.2. Hacer que las empresas tributen por los dividendos y las plusvalías.

La directiva Matriz-Filial⁷⁹ tiene como objetivo facilitar la creación de empresas transeuropeas. Para ello establece que cuando una empresa posee al menos el 10% de otra empresa (exención participativa) situada en otro Estado miembro (filial), los beneficios que reciba de la filial tienen que estar exentos o gravarse concediendo un crédito fiscal por los impuestos pagados por esos beneficios en el país de origen. Los países de la UE han adaptado esta Directiva de diversas formas. Casi todos han escogido el método de exención y lo han ampliado en una doble dirección. Por un lado, a las plusvalías externas y, por otro, a los dividendos y plusvalías internos. Algunos países, entre ellos España, han reducido el porcentaje requerido al 5%, mientras que en otros (Alemania, Bélgica o Suecia, por ejemplo) mantienen el 10% exigido por la directiva. En España se exige también que la empresa participada haya estado sujeta a un tipo nominal de, al menos, el 10%. Además, al igual que otros países, grava un 5% de los rendimientos, en concepto de gastos de gestión no deducibles. El resultado es que, en la práctica, casi todos los rendimientos del capital de las empresas (salvo los intereses) están exentos.

La lógica de esta exención parece ser corregir la doble imposición de las rentas obtenidas por participaciones empresariales cuando una empresa (matriz) tiene una participación de al menos el 5% (o del 10%) en otra empresa (filial). En el caso de las plusvalías, en general, no hay doble imposición que corregir, por lo que está menos clara su justificación. De hecho, la Directiva Matriz Filial se limita a los dividendos. Por otro lado, desde la perspectiva de la justicia fiscal, no está muy claro por qué eliminar la doble imposición importa tanto para participaciones por encima del 5%, pero es casi irrelevante para participaciones por debajo del 5%. Para participaciones por debajo del 5%, solo se corrige la doble imposición internacional de los dividendos y no mediante una exención, sino mediante un crédito fiscal, que es un método menos favorable para las empresas que la exención.

En todo caso, esta exención supone una merma recaudatoria sustancial y hace que, al final, el dividendo tribute al tipo del país donde se genera más el 1,25%⁸⁰. Esta suma es, muchas veces, menor que el 25% que hay en España. De esta forma, la exención incentiva generar renta en países de baja tributación y, en muchos casos, perjudica a las empresas que solo operan en España en relación con las que operan en países de menor tributación que España. Estos efectos no deseados se eliminarían si, en vez de la exención, se aplicara el método del crédito fiscal.

Por otro lado, no hay razón para que las plusvalías en exenciones participativas no paguen impuestos. De igual forma, las minusvalías en activos sin exención participativa son deducibles de la base. En concordancia con lo que pasa en el IRPF, deberían ser compensables solo con otras plusvalías.

En conclusión, se deben reducir los beneficios que reciben los dividendos y plusvalía en el IS. Lo justo sería que todos los dividendos estuvieran gravados y se les concediera un crédito fiscal por los impuestos de sociedades pagados en la empresa en la que se generaron. Si, por razones de sencillez, se desea mantener el método de exención, se debe endurecer aumentando el porcentaje requerido para la exención participativa y el tipo mínimo exigido en el país donde se generó el dividendo. Las medidas necesarias para que las empresas tributaran por los rendimientos del capital serían, por tanto:

⁷⁹ 2011/96/UE

⁸⁰ Esto es el 25% del 5% que está gravado.

2.1. Aumentar el porcentaje de exención participativa al 10%.

2.2. Eliminar la exención de plusvalías.

2.3. Las minusvalías (no ligadas a exenciones participativas) solo deberían ser compensables con plusvalías, no con renta ordinaria de la actividad.

2.4. Cambiar el método de exención por el de crédito fiscal.

2.5. Para aplicar la exención participativa, el tipo efectivo en el país de la filial debe ser al menos el 15%.

d.3. Evitar que el IS se use para eludir el IRPF.

Algunas medidas para lograr este objetivo serían:

3.1. Limitar los gastos deducibles que pueden ser susceptibles de uso personal.

Los empresarios pequeños y medianos pueden utilizar la normativa del IS para eludir el pago del IRPF imputando gastos personales a la empresa. La vía más sencilla para evitarlo es limitar la cantidad deducible en gastos susceptibles de ser usados privadamente (por ejemplo, vehículos de turismo, gastos de representación, inmuebles, etc.)

3.2 Aplicación de la transparencia fiscal para algunas SICAV, Calcular los ingresos de las entidades patrimoniales según la normativa del IRPF y aplicar al resultado la transparencia fiscal. Establecer un impuesto especial por diferimiento a las sociedades holding personales que no sean entidades patrimoniales (ya analizado en el cuadro 7)

d.4. Depurar incentivos y beneficios fiscales

Las medidas necesarias serían:

4.1. Eliminar los incentivos al I+D+i y, en su caso, pasarlos al lado del gasto. En su defecto, reformularlos, reducirlos y simplificarlos.

Aunque hay diferencias importantes entre países, la actividad en *I+D+i* es la más subvencionada fiscalmente en la UE. Y España está a la cabeza de las subvenciones fiscales. Duplica la subvención fiscal promedio en la OCDE y es el tercer país de la UE que más subvenciona fiscalmente el *I+D*. España subvenciona fiscalmente el 33% de las inversiones, solo por detrás de Portugal (39%) y Francia (36%). En el otro extremo, Suecia tiene una subvención del 11%, Italia del 9% y Dinamarca del 1%. Estados Unidos, por su parte, subvenciona el 3%.⁸¹

En España los incentivos son múltiples. El gasto en *I+D+i*, además de ser un gasto deducible, permite la amortización libre de los activos dedicados a *I+D* y cuenta con unas deducciones adicionales sustanciales. El incentivo general al *I+D* es una deducción de la cuota del 25%, que se amplía al 42% sobre la parte del gasto que supone un aumento sobre la media de los dos años anteriores. Si se trata de gasto en personal cualificado, se añade a la deducción un 17%. De esta forma se puede llegar a una deducción de la cuota del 69% gasto, a añadir a la deducción de la base como gasto. Las inversiones afectas en exclusiva a *I+D* (diferentes de terrenos y edificaciones) se deducen al 8%. Los gastos en innovación, *i*, se deducen al 12%. El

⁸¹ OCDE (2025). Las cifras corresponden a empresas rentables.

límite de la deducción es el 25% de la cuota íntegra ajustada⁸², ampliable al 50% cuando el gasto total excede del 10% de la cuota ajustada. Hay, eso sí, un límite global de 3 millones a las deducciones en $I+D$ y de un millón en i). Las deducciones en $I+D+i$ pueden sacarse del límite y cobrarse directamente al gobierno con un descuento del 20%⁸³, y existen mecanismos para que las deducciones generadas por una empresa acaben siendo usadas por otras (previa compensación monetaria). La generosidad de este incentivo, combinada con los límites que tiene, hace que cada año se generen (y guarden para el futuro) un 60% más de deducciones que las que se aplican.

Esta prolija colección de beneficios fiscales plantea dos cuestiones. Primero, ¿están justificadas? Segundo, ¿son efectivas a la hora de estimular el $I+D+i$?. Un primer argumento para justificar los incentivos al $I+D$ ⁸⁴ es que crea unos efectos externos positivos que, al no ser tenidos en cuenta por las empresas, hacen que se invierta por debajo de lo eficiente. Es decir que el rendimiento social del $I+D$ excede del rendimiento privado. Esto puede ser cierto para la investigación básica, pero no para la que realizan la mayoría de las empresas. La investigación empresarial está sujeta a patentes que permiten que las empresas se apropien de todos los beneficios de su investigación y generan pocos efectos externos.

El segundo argumento tiene que ver con las imperfecciones de los mercados de crédito. Como los resultados del $I+D$ son inciertos, las empresas, especialmente las pequeñas, tendrán problemas para obtener préstamos con los que financiar su $I+D$. Y si los logran, será a tipos de interés muy elevados. Este argumento tiene, sin embargo, dos problemas. El primero es que se podría aplicar casi a cualquier decisión empresarial porque el futuro siempre es incierto. El segundo es que, si el problema es de financiación, lo que habrá que hacer es conceder créditos, no dar subvenciones fiscales.

Junto a estos argumentos, a veces también se recurre a generalidades como, por ejemplo, que el $I+D$ fomenta el crecimiento del país. Siendo esto cierto, no lo es menos que lo mismo hacen todas las empresas que crecen y crean empleo.

Por otro lado, la cuestión de la efectividad de los incentivos dista mucho de estar resuelta, y las estimaciones varían considerablemente, desde la casi ausencia de efectos hasta aumentos sustanciales en el gasto en $I+D$ ⁸⁵. Las diferencias entre estimaciones están justificadas porque los efectos de los incentivos dependen del diseño del incentivo, de la estructura productiva del país y del momento del tiempo que se analice. Además, los métodos que se utilizan para cuantificar la efectividad también afectan al resultado. El problema se complica aún más por el sesgo de publicación⁸⁶. Este sesgo puede hacer que las estimaciones hasta cuadruplicen los efectos reales de los incentivos⁸⁷. Dimos et al (2022) tras un metaanálisis de la evidencia en el que ajustan por el sesgo de publicación, concluyen que los efectos de los incentivos (fiscales o de subvenciones)

⁸² Es la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades después de aplicar las bonificaciones y las deducciones por doble imposición.

⁸³ La cantidad que se acoga a esta opción no puede superar el millón de euros anual en el caso de la i y los tres millones en el caso del $I+D$.

⁸⁴ Me centraré en el $I+D$ que es la parte más importante de la deducción. Los argumentos relativos a la i son similares.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, la revisión de la literatura de Petrin (2028).

⁸⁶ Se denomina sesgo de publicación a la elección de aquellas estimaciones que tienen más probabilidad de ser publicadas. Esto favorece las estimaciones que refuerzan las ya publicadas porque es más fácil que así concuerden con los evaluadores.

⁸⁷ Gaillard-Ladinska et al. (2015) realizan un metaanálisis de un amplio espectro de estimaciones de la elasticidad coste del $I+D$ y concluyen que, tras eliminar el sesgo de publicación, el valor medio de la elasticidad para gasto corriente en $I+D$ pasa de -1,1 a -0,21 y la del gasto de capital pasa de -0,48 a -0,1.

son pequeños y que cada euro de incentivo (fiscal o subvención directa) genera 7,5 céntimos adicionales de *I+D* privada.

Las estimaciones para España de la efectividad de los incentivos fiscales tampoco producen un resultado claro. Por ejemplo, Romero-Jordan et al. (2014) encuentran que los incentivos fiscales son muy poco efectivos y Sterlacchini y Venturini (2019) estiman que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en España los incentivos fiscales no estimulan el *I+D* en la industria manufacturera. Corchuelo y Martines-Ros (2010), por su lado, estiman que los incentivos fiscales al *I+D* solo son efectivos significativamente para las empresas grandes, y Alvarez-Ayuso et al (2019) afirman que los incentivos fiscales son más efectivos en el largo plazo y si bonifican los aumentos de gasto en *I+D*.

Frente a las diferentes estimaciones académicas sobre la efectividad de los incentivos fiscales al *I+D*, algunos organismos parecen estar convencidos de que los efectos son elevados. La OCDE, por ejemplo, estima que cada euro de gasto fiscal genera 1,4 de *I+D* adicional⁸⁸. La AIREF estima que en España cada euro incentivador genera 1,5 euros de *I+D* adicional⁸⁹. Esto, al igual que la estimación de la OCDE, conlleva un grado notable de optimismo. Es evidente que una parte importante de la inversión en *I+D* se hubiera generado incluso sin ningún incentivo. Especialmente porque hay muchas empresas (farmacéuticas, tecnológicas, etc.) para quienes el *I+D* es la base de su negocio. Si, por ejemplo, el 80% de la inversión se hubiera generado incluso sin el incentivo, las estimaciones de la OCDE y la AIREF implicarían que 0,2 euros de incentivo (el que genera inversión adicional) generan 1,4 o 1,5 euros de inversión adicional. Esto es que cada euro que estimula la inversión crea 7,5 euros de inversión. Si en vez del 80% solo el 50% de la inversión se hubiera generado sin incentivo, cada euro que estimula la inversión debería generar tres euros adicionales de inversión. El hecho de que las empresas generen más créditos fiscales que los que pueden deducir en cada ejercicio⁹⁰ suscita dudas sobre la necesidad de estos incentivos para que las empresas inviertan en *I+D+i*.

La realidad es que probablemente, en muchos casos, la deducción por *I+D* financia inversiones que, en todo caso, se hubieran hecho⁹¹. Y que en los casos en los que efectivamente estimula inversiones, habría que determinar por qué no se hacían. Porque pudiera ser que no se hicieran porque eran ineficientes. O que, incluso si fueran eficientes, el incentivo fiscal no sea el mejor mecanismo para estimularlas porque la relación efectividad/coste (inversión adicional/coste) es muy baja. En todo caso, para muchas empresas para las que el *I+D+i* es algo inherente a su actividad (farmacéuticas, tecnológicas, etc.) estos incentivos pueden acabar siendo poco más que beneficios adicionales.

En conclusión, estos incentivos, están dudosamente justificados, es probable que la mayoría de las veces subvencionen inversiones que en cualquier caso se hubieran hecho y, por ello, tienen una relación efectividad/coste muy baja. Lo razonable sería eliminarlos y trasladarlos, en su caso, al lado del gasto, de tal forma que las subvenciones fueran selectivas, centradas donde pueden ser más efectivas y el gasto en incentivos estuviera controlado. Eliminar estos incentivos haría, sin duda, que los lobbies interesados clamaran contra la falta de apoyo al *I+D*. Si, para evitar eso o por otra razón, se quieren

⁸⁸ OCDE (2020)

⁸⁹ AIREF (2020)

⁹⁰ Las deducciones no aplicadas se pueden deducir en el futuro. Pero cuanto más se retrase la aplicación, menor es el valor de estas deducciones.

⁹¹ En los estudios usados en Dimos et al. (2022), el 41,8% de las deducciones fiscales analizadas no tenían efecto alguno sobre la inversión privada.

mantener los incentivos fiscales al $I+D+i$, habría que reformarlos drásticamente para reducir su coste y evitar que lastren las recaudaciones futuras. Una forma de hacerlo sería:

a) Establecer un único porcentaje de deducción para todas las actividades de $I+D+i$, y reducir sustancialmente el límite actual a la cantidad que se puede deducir anualmente por este concepto.

b) Los gastos y sectores favorecidos deben ajustarse a los objetivos de un plan de actuaciones preferentes (consistente con las prioridades nacionales)

c) La aplicación de deducciones que excedan los límites anuales debe limitarse a 4 años.

d) Deben eliminarse la depreciación libre y los mecanismos que permiten cobrar las deducciones cuando hay insuficiencia de cuota y los que permiten trasladarlo a otras empresas.

4.2. Eliminar los beneficios a los rendimientos de determinados activos intangibles (propiedad intelectual).

En el IS están exentos el 60% de los rendimientos de la propiedad intelectual (*patent box*). En la actualidad, 13 países de la UE tienen un sistema similar. Por otro lado, Alemania, Italia y los países nórdicos son algunos de los países que no tienen *patent box*.

El objetivo de este sistema puede ser doble. Por un lado, estimular la investigación patentable. Por otro, atraer empresas relacionadas con la producción o la comercialización de propiedad intelectual. Sin embargo, la *patent box* no es probable que logre ninguno de estos objetivos. En cuanto al primero, la mayoría de los análisis empíricos sugieren que la *patent box* es bastante ineficaz a la hora de estimular la investigación⁹². Por otro lado, los acuerdos internacionales que limitan la parte de la propiedad intelectual bonificable a la que se deriva de investigación efectivamente realizada en cada país han disminuido sustancialmente la capacidad de las *patent boxes* para atraer empresas. El coste en 2023 de esta reducción fue de 117 millones de euros. Por su escasa efectividad, su dudosa justificación y su coste, lo racional es eliminar estos beneficios. Conviene señalar, no obstante, que la existencia de *patent boxes* en Navarra y el País Vasco puede conllevar algún riesgo de deslocalización.

4.3 Eliminar la deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales.

Los incentivos a la producción artística y cinematográfica tienen un coste significativo de casi 120 millones (cuadro 10). Así como en las subvenciones al cine extranjero puede haber una justificación de competencia fiscal, en el caso del cine nacional la justificación es más complicada. Desde la perspectiva de la eficiencia, la única razón que justificaría esta deducción es la existencia de un efecto externo positivo. Es decir, argumentar que el arte y el cine son esenciales para la formación cultural de un país y que, por tanto, deben subvencionarse. También, desde el ámbito de la equidad, puede argumentarse que arte y cine son bienes meritorios que deben subvencionarse. El problema de este tipo de argumentos es triple. Primero, que sería aplicable a muchas otras actividades. Por ejemplo, la edición de libros, o la publicación de diarios. Segundo, que las actividades culturales ya reciben una subvención (que puede recoger este supuesto efecto externo y su carácter meritorio) mediante un IVA reducido. Tercero, que la propia naturaleza del supuesto efecto externo es cuestionable. Las afirmaciones genéricas como que el

⁹² Véanse, por ejemplo, Gaessler et al. (2021).

cine es esencial para la cultura tienen poca solidez si no se delimitan, cualifican e, idealmente, se cuantifican.

Dado que no tiene una justificación clara y es discriminatoria en relación con actividades similares, esta deducción debería eliminarse. No obstante, esto, al igual que con el *patent box*, al eliminar esta deducción se incurrirá en un riesgo de deslocalización porque tanto los territorios de la CAPV como Navarra tienen un esquema muy generoso de incentivos al cine.

4.4. Eliminar la reducción por la reserva de capitalización.

El IS permite reducir de la base el 20% de los beneficios no distribuidos del ejercicio anterior, siempre que se dote una reserva indisponible durante tres años por el importe de la reducción. El coste de esta medida en el año 2023 fue de 654 millones de euros (cuadro 9).

La justificación es favorecer la retención de beneficios y de esta forma reducir el endeudamiento de las empresas. Este argumento entronca con el supuesto sesgo al endeudamiento de las empresas debido a que los intereses en el capital ajeno son deducibles, mientras que las aportaciones de capital propio no conllevan ninguna deducción. Desde un punto de vista conceptual, el sesgo al endeudamiento es evidente en los modelos de decisión empresarial más simples, entre otras cosas porque estos modelos suponen que el objetivo de las empresas es maximizar los beneficios puros (los beneficios menos el coste de oportunidad del capital de la empresa). Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los impuestos de los propietarios de las empresas o se suponen comportamientos más realistas de las empresas⁹³, entonces el sesgo al endeudamiento puede debilitarse sustancialmente o, incluso, desaparecer. Incluso si el sesgo existiera, habría que determinar si por este sesgo quiebran muchas empresas o si al eliminarlo se pueden lograr aumentos significativos de empleo y producción.

En todo caso, incluso si fuera cierto que hay un sobreendeudamiento de las empresas, el mecanismo escogido es un tanto extraño porque solo permite deducir beneficios no distribuidos, pero no las aportaciones de capital propio. Por otro lado, las empresas españolas, al menos las grandes, no necesitan muchos incentivos fiscales para no distribuir beneficios porque, por ejemplo, en la mayoría de las empresas del IBEX, los beneficios distribuidos raramente pasan del 50% de los beneficios totales. De esta forma, vía reserva de capitalización, las empresas estarían obteniendo una reducción del IS por seguir haciendo lo que ya hacen. Retener una parte sustancial de los beneficios.

Porque el exceso de endeudamientos de las empresas no está ni mucho menos claro y porque la forma en la que se ha planteado el fondo de reserva solo sirve para premiar lo que ya están haciendo muchas empresas, esta reducción de la base debería eliminarse.

4.5. Reducir las deducciones por donativos y limitar su aplicación a 4 años.

El régimen fiscal de las donaciones aplicable en el IS está regulado por la ley de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo⁹⁴. Las donaciones tienen una deducción de entre el 40% y el 50% (en caso de reiteración a una misma entidad). El límite anual es el 15% de la base, pero las no aplicadas pueden deducirse a lo largo

⁹³ Los gestores de las empresas (que muchas veces son diferentes a los propietarios) pueden buscar, por ejemplo, que la empresa crezca, mantener la cotización de la empresa, reducir riesgos, maximizar otra definición de beneficios, u otros objetivos.

⁹⁴ Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

de los 10 años siguientes. Más aún, la ley de presupuestos del Estado puede aumentar en 5 puntos los límites anteriores (incluido el de la base imponible) para actividades prioritarias.

Este sistema es muy generoso en comparación con otros países, y convierte al Estado en socio (puede que mayoritario) de las donaciones decididas por las empresas. No es extraño que tenga un coste elevado. Como muestra el cuadro 10, en el año 2023, 203 millones (equivalentes al 0,6% de la cuota líquida).

Las donaciones pueden interpretarse como gastos en publicidad de las empresas. Por ello deberían deducirse de la base, con un límite máximo de donaciones deducibles en porcentaje del volumen de ventas de cada empresa. Además, debería seguir habiendo límites a las donaciones admisibles a efectos fiscales. Obviamente, para la mayoría de las empresas este cambio equivaldría a una deducción de la cuota del 25% de la donación. Este sistema de deducción de la base es el que se aplica en, por ejemplo, Alemania, Italia o Bélgica.

Alternativamente, se podría dejar como deducción, pero incluyendo las donaciones en el límite global del 25% de la cuota para el total de deducciones. En este caso, las donaciones que excedan del límite se deberían aplicar en un máximo de cuatro años.

4.6. Eliminar los incentivos a la creación de empleo. Sustituirlos por bonificaciones en las cotizaciones para grupos con dificultades para encontrar empleo.

En general, los incentivos a la creación de empleo en el IS son poco efectivos porque nadie va a contratar un trabajador por una ayuda en el IS si no prevé un aumento de la demanda de sus productos. A la inversa, si prevé expandir la producción, contratará al trabajador, incluso sin incentivo fiscal. La ineffectividad se acentúa si, como en la normativa del impuesto, se exige que la contratación sea fija y el incentivo se limita a un pequeño pago el año de la contratación. Al final, es probable que quien cobre estos incentivos sea quien, en cualquier caso, hubiera hecho la contratación. No es extraño que, como reflejo de su escasa eficacia, el coste de los incentivos que tiene el IS a la creación de empleo sea anecdótico (cuadro 10).

En todo caso, los únicos incentivos al empleo justificados son los que se centran en grupos que tienen problemas para encontrar trabajo porque, correcta o incorrectamente, los empresarios piensan que tienen una productividad baja. Esto incluye, por ejemplo, a los parados mayores de 50 años o las personas con minusvalía. En estos casos, la subvención pública compensará la supuesta productividad más baja. Pero para que estas ayudas sean efectivas deben ser de largo plazo. Por ello, probablemente, es mejor un esquema de reducciones permanentes en las cotizaciones sociales que incentivos de un año en el IS.

d.5. Eliminar/Revisar regímenes especiales.

Los regímenes especiales tratan de reducir los impuestos para determinadas empresas o grupos de empresas. En algunos casos, como en el régimen de entidades de tenencia de valores extranjeros, se trata de atraer sociedades holding internacionales. En el camino, se ayuda a la elusión fiscal internacional. Algo cuestionable en una Administración comprometida en la lucha contra el fraude y la elusión fiscal. En otros casos, como las SOCIMIs o el régimen de entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda, se trata de facilitar que haya más vivienda en alquiler. El problema es que, como ya se ha señalado, su efectividad está por demostrar y que, ciertamente, no son la mejor vía para ayudar a resolver el problema de la vivienda que hay en España. Para resolver la escasez de alquileres hay que aumentar la construcción de viviendas y garantizar los derechos de los propietarios (frente a impagos y ocupaciones). En este contexto, los beneficios a

empresas de alquiler de inmuebles son, en el mejor de los casos, parches de efectividad dudosa que benefician a unos pocos.

El régimen especial más cuestionable por su coste y falta de justificación conceptual es el de consolidación. Este régimen permite declarar conjuntamente a empresas diferentes de propietarios distintos. El único fin de la unión es pagar menos impuestos. Como ya se ha señalado en la sección 4.4.2, el coste fiscal para España es de casi 8.000 millones de euros. Dado que este régimen no tiene ventajas empresariales significativas más allá de pagar menos impuestos, debería eliminarse. En su defecto, deberían endurecerse las condiciones para aplicarlo, elevando, como hacen otros países, el requisito de participación a un 95% y reduciendo las ventajas de la consolidación.

En suma, las medidas necesarias serían:

5.1. Eliminar los regímenes (y beneficios asociados) a las entidades de tenencia de valores extranjeros, sociedades de capital/riesgo y alquiler de inmuebles.

5.2. Eliminar o, al menos, endurecer el régimen de consolidación fiscal.

5.3. Eliminar el régimen de Entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda.

5.4. Las SOCIMIS deberían pasar a tributar al 25% y su base se debería determinar según las normas generales del IS.

d.6. Otras medidas

Otras medidas necesarias en el IS serían las siguientes:

6.1. Aumentar al 5% la prestación patrimonial actual (1,5%) sobre el volumen de activos fiscales (DTA) garantizados.

Los DTA son créditos fiscales garantizados por el Estado. Es decir, son deducciones futuras en el IS que, bajo ciertas condiciones, se pueden convertir en un pago directo por parte del gobierno. La garantía afecta fundamentalmente a determinados créditos fiscales de los bancos que, gracias a esta garantía, pueden computarse como capital. En la actualidad hay una prestación patrimonial del 1,5% sobre los DAT garantizados. Esta prestación por una garantía del Estado parece muy baja y debería, cuando menos, llegar al 5%.

6.2. Se debe eliminar la monetización de las deducciones en I+D+i y de las culturales, y prohibir la utilización de los créditos fiscales por estas actividades por quien no los generó.

Los créditos fiscales deben ser utilizados por quien los generó y en forma de deducción de la cuota del IS. Por eso hay que eliminar las vías que permiten monetizar los créditos en I+D+i y culturales y que, mediante el *tax lease* o cesión, los créditos fiscales por estas actividades los acabe utilizando un tercero que no los generó.

6.3. Gravar las rentas obtenidas en el extranjero a través de un establecimiento permanente.

Los rendimientos obtenidos por las empresas mediante establecimiento permanente deberían tributar en el IS recibiendo un crédito fiscal por los impuestos pagados en el extranjero. No hacerlo, es injusto en relación con las rentas obtenidas en España por otras empresas,

distorsiona las inversiones en favor de los países de baja tributación⁹⁵ y es discriminatorio en relación con las personas físicas, que sí deben tributar en el IRPF por casi todas sus rentas obtenidas en el exterior.

6.4. Extender la corrección por doble imposición a los dividendos nacionales no exentos.

De la misma manera que se permite una deducción por doble imposición internacional a los dividendos no exentos, se debería permitir que los dividendos de fuente nacional no exentos aplicaran una deducción por doble imposición.

4.4.3. El impuesto sobre el patrimonio

El impuesto sobre el patrimonio (IP) ha sido cuestionado por varias razones. Hay quien argumenta que es una doble imposición porque grava renta que ya ha sido gravada en el IRPF. Esto no tiene sentido porque sería como decir que el IVA conlleva doble imposición porque el dinero que se dedica a consumir ya ha sido gravado en el IRPF. En realidad, el IP no grava la renta, sino la riqueza (la acumulación de renta) y si se grava el patrimonio, es porque un patrimonio mayor conlleva ventajas sustanciales (poder, influencia, seguridad, bienestar, etc.) y revela una capacidad de pago más alta. Además, la existencia de patrimonios muy altos puede poner en riesgo la estabilidad política y social de un país.

Este impuesto ha desaparecido en casi todos los países. Generalmente, se ha argumentado que es difícil de administrar y que los ricos pueden evadirlo. Pero esto justificaría, en su caso, la reforma del impuesto, no la desaparición. La causa real de la desaparición del IP probablemente está más relacionada con la actuación de los grupos de presión que con problemas administrativos y de equidad. Cabe recordar, además, que algunos países (Italia, Francia o Bélgica, por ejemplo) están recuperando versiones parciales (que solo gravan ciertos tipos de riqueza) de este impuesto y que Luxemburgo grava los activos netos de las empresas. En España el IP está descentralizado, pero a través del subterfugio del mal llamado impuesto sobre las grandes fortunas, en las CC.AA. de Régimen Común se ha producido una armonización considerable del IP, al menos para patrimonios por encima de los tres millones de euros. Las CC.AA. forales tienen autonomía normativa plena y pueden seguir aplicando el impuesto que les parezca oportuno.

En el diseño del IP se puede optar por dos alternativas. Primero, establecer un impuesto que grave los patrimonios medios y altos. Segundo, como sugieren algunos autores, limitar el impuesto sobre el patrimonio a los ultrarricos⁹⁶. El IP español es del primer tipo y, aunque, con variaciones entre CC.AA., para contribuyentes con vivienda, el impuesto grava los patrimonios por encima de un millón de euros en el caso de los solteros y de dos millones en el caso de los casados en régimen de gananciales⁹⁷. El resultado es que, en 2023, de los casi 24 millones de declarantes en el IRPF, menos de 230 mil presentaron declaración por Patrimonio. Es decir, ***solo el 0,9% de los declarantes por IRPF declaran por Patrimonio***. La base media en el IRPF de quienes declararon por el IP fue 172.784 euros. Hay que señalar que, para evitar que el IP conduzca a niveles confiscatorios de impuestos, la ley del IP establece un límite del 60% de la

⁹⁵ La normativa exige que la renta haya pagado un IS de al menos el 10% en el exterior, pero esto solo limita los incentivos a invertir en países de baja tributación; no los elimina.

⁹⁶ Véase, por ejemplo, Zucman (2025).

⁹⁷ Si no tiene vivienda, el mínimo exento se reduce a 700.000 euros para los solteros y 1.400.000 para los casados en gananciales.

base del IRPF a lo que se paga por la suma del IRPF y del IP⁹⁸. A este límite, *se le denomina el escudo fiscal*.

El IP es un impuesto que, en la práctica, es parcial e inequitativo porque hay muchas formas de riqueza que están exentas, porque hay vías para eludir el impuesto y porque los bienes inmuebles están infravalorados. *Todas estas exenciones e infravaloraciones benefician a las rentas más altas porque son quienes, en última instancia, tributan por el IP*. Para ver la importancia de las exenciones, el cuadro 12 resume la riqueza declarada en el IP en el año 2023. El cuadro incluye la riqueza gravada, la exenta⁹⁹ y el total. Como muestra este cuadro, el 45% de la riqueza declarada está exenta y, de esta riqueza exenta, el 95% es capital inmobiliario. Una parte importante del capital mobiliario exento se deriva de la exención de la empresa familiar. Por otro lado, el 80% del capital afecto a actividades económicas está exento.

Cuadro 12: Riqueza declarada en el Impuesto sobre el Patrimonio (2023)

	Gravada		Exenta		Total		% Exentos
	Millardos	%	Millardos	%	Millardos	%	
Bienes inmuebles	145,7	28,0	27,3	6,6	173,0	18,5	15,8
Capital mobiliario	332,2	63,8	376,6	91,1	708,9	75,9	53,1
Bienes afectos a actividades económicas	2,3	0,4	9,5	2,3	11,8	1,3	80,8
Seguros y rentas vitalicias	16,5	3,2	0,0	0,0	16,5	1,8	0,0
Bienes suntuarios	2,2	0,4	0,0	0,0	2,2	0,2	0,0
Otros	21,7	4,2	0,0	0,0	21,7	2,3	0,0
TOTAL	520,6	100	413,4	100,0	934,0	100	44,3

Fuente: Estadísticas del IP, Agencia Tributaria

Si se analiza la renta gravada, se comprueba que casi la mitad del capital mobiliario está exento. A pesar de esta exención, el capital mobiliario supone el 63,8 del patrimonio gravado. Los bienes inmuebles suponen el 28% del patrimonio gravado y el resto es anecdótico.

Tomando todo en cuenta, el IP es un impuesto plagado de exenciones (las del cuadro 12 y otras) que, en parte debido a la baja valoración de los inmuebles, es básicamente un impuesto que grava algunos bienes de capital mobiliario. Si se quiere crear un impuesto real sobre el patrimonio, el primer paso es ampliar la base. Las medidas necesarias son:

Medida 1. Eliminar la exención de las participaciones en empresas cotizadas o no cotizadas cuando, además de otras condiciones¹⁰⁰, la participación de una persona en el capital de la empresa es del 5% o la de su entorno familiar es del 20%.

No es comprensible que alguien que, por ejemplo, tenga un millón de euros en inmuebles, acciones o fondos deba tributar por estos activos en patrimonio, pero quien tenga una participación de diez o cien millones en una empresa familiar no tenga que tributar en patrimonio por esos activos. Además, la exención de la empresa familiar es una vía de elusión que permite crear sociedades holding familiares que, bien diseñadas, pueden permitir a las rentas más altas eludir el IP. La exención de la empresa familiar se introdujo en 1991 y fue el resultado de la presión de las empresas familiares. Cabe señalar que el escudo fiscal impide que eliminar esta exención pueda llevar la fiscalidad a niveles confiscatorios.

⁹⁸ Si se llega a ese límite, se reduce el IP, aunque la reducción del IP no puede ser mayor del 80% de la cuota. Obviamente, puede ocurrir que, tras reducir el IP el 80%, se siga superando el escudo fiscal del 60%.

⁹⁹ Hay, no obstante, elementos exentos que no se declaran y, por tanto, no están en el cuadro 12.

¹⁰⁰ Se exige que el contribuyente trabaje en la entidad y que este trabajo se la fuente principal de sus ingresos del trabajo o de actividades

Medida 2. Eliminar la exención de los bienes afectos a actividades económicas. Se debería poner un mínimo exento en este tipo de bienes para garantizar que empresarios individuales y pequeños empresarios no tributen por ellos.

Esta medida complementa la anterior. Como se comprueba en el cuadro 12, la importancia de esta exención es pequeña en relación con la exención de capital inmobiliario. El objetivo sería gravar los grandes patrimonios sin entorpecer la actividad de los empresarios pequeños. Para ello se debería establecer un mínimo exento relativamente elevado.

Medida 3. Eliminar las exenciones de lo acumulado en planes de pensiones, previsión asegurados, previsión social empresarial, seguros colectivos y similares.

La exención de estos activos responde, probablemente, al deseo de favorecer la acumulación de riqueza en la forma de planes de pensiones y similares. Esta exención tiene, sin embargo, varios problemas. El primero es que quienes acumulan cantidades importantes en estos planes son los más ricos. De esta forma, esta exención les beneficia fundamentalmente a ellos. En segundo lugar, no está claro por qué se prima el ahorro en planes de pensiones frente a otras formas de ahorro que, probablemente, acabarán financiando también el consumo en la jubilación. Un IP que intente ser justo y progresivo debe gravar estos activos. Si, como se propone más adelante, se aumentan los umbrales de tributación del IP, los únicos que acabarían tributando por estos activos serían los patrimonios más elevados.

Medida 4. Cambiar la valoración de los bienes inmuebles.

La medida más próxima al valor de mercado de un inmueble que tiene la Administración es el valor de referencia del catastro¹⁰¹. Desde 2022 este es el valor de los inmuebles a efectos de los impuestos de transmisiones y de sucesiones y donaciones. En el caso del IP, este valor se aplica para inmuebles adquiridos después del 2022. El resto se valora a precios que generalmente son sustancialmente inferiores a los de mercado¹⁰².

Medida 5. Si se amplía la base, se debería aumentar el mínimo exento. De igual forma, si se valoraran todos los inmuebles al valor de referencia y se debería aumentar el valor exento de la vivienda.

Otra cuestión relevante es la del *escudo fiscal*. En principio, es razonable que se limite la cantidad de impuestos directos para evitar situaciones próximas a la confiscación. Los límites actuales (60% de la base del IRPF y reducción máxima 80% en patrimonio) son razonables.

Lo que es más cuestionable es el método de cálculo del límite por dos razones. Primero, porque el cálculo excluye parte del IP (la parte que corresponde al patrimonio que no genera rendimientos gravables) y se elimina parte de la base (ganancias patrimoniales a más de un año). Segundo y más importante, salvo que sean distribuidos, no incluyen los dividendos cobrados a través de sociedades para diferir impuestos (entidades patrimoniales, sociedades holding, etc.). Es decir que hay rentas que efectivamente se cobran, pero no se tienen en cuenta en el cálculo del límite del 60%. En determinados contextos, esta omisión puede suponer una reducción importante del IP. Para evitarlo, estas rentas se deberían incluir en el cálculo del límite.

¹⁰¹ Se calcula a partir de la aplicación por zonas de módulos de valor medio basados en los precios de todas las compraventas de inmuebles efectivamente realizadas ante notario o inscritas en el Registro de la Propiedad. Por ley, no puede ser superior al valor de mercado.

¹⁰² El mayor de valor catastral, el valor de adquisición o el determinado por la Administración para otros tributos.

6. En el cálculo del escudo fiscal, se debería incluir todo el IP pagado y toda la renta incluida en el IRPF, más los dividendos obtenidos (y no distribuidos) a través de entidades patrimoniales y de sociedades holding personales.

Una alternativa al IP sería, como propone Zucman (2025), transformarlo en un impuesto sobre los ultrarricos. La propuesta de Zucman es un impuesto del 2% sobre los que tienen un patrimonio de más de mil millones de euros. Si esto se hiciera en España, con la definición actual de base del IP, la recaudación se reduciría drásticamente porque solo tributaría una fracción mínima de los que ahora tributan y, además, lo harían tipos más bajos porque en la actualidad quienes tienen un patrimonio de más de 10 millones de euros tributan al 3,5% o, incluso más en algunas CC.AA.

Por lo tanto, gravar solo a los ultrarricos requeriría una definición de base mucho más amplia que la actual. Como mero ejercicio curioso, el cuadro 13 recoge las cifras de ultrarricos que había en España en 2024 según las cifras de la revista Forbes y lo que recaudaría un impuesto del 2% sobre los más ricos si gravara la riqueza tal y como se define en Forbes¹⁰³.

CUADRO 13: Recaudación de un impuesto sobre los más ricos, según las cifras de riqueza Forbes¹ (2024)

	Número	Riqueza ²	Recaudación ² con un impuesto del 2%
Más de 1000 millones	44	213700	4274
Entre 500 y 1000 millones	34	24080	482
Entre 350 y 500 millones	20	8000	160
TOTAL	98	245780	4916
Recaudación IP 2024			2296

1. Solo residentes en España 2. Millardos.

Fuente: Datos de Forbes

Lo primero que hay que señalar, es que las cifras de riqueza consignadas tienen, probablemente, poco que ver con las cifras declaradas en las bases en el IP. Por ello, estas cifras son más ilustrativas que realistas. En segundo lugar, en España hay una concentración grande de la riqueza. Más del 61% de la riqueza de los mil millonarios y del 53% de la riqueza total del cuadro 13 pertenecen a una familia. Por otro lado, tres familias concentran casi el 73% de la renta de los mil millonarios y más del 63% de la riqueza total. Por tanto, un impuesto sobre los muy ricos sería, básicamente, un impuesto sobre tres familias.

Con estas consideraciones en mente, el cuadro 13 dice que un impuesto del 2% sobre los 44 mil millonarios que hay según Forbes, recaudaría un 85% más que el IP actual. Si el impuesto se aplicara a partir de los 350 millones de riqueza, la recaudación más que se duplicaría. Dado que, en teoría, estos millonarios están tributando ahora al 2,5% o, incluso más, esto revela que, si los datos de Forbes son ciertos, la **base actual del IP se queda muy lejos de gravar la riqueza real de los más ricos. Una buena parte de estas diferencias puede deberse a la exención de la empresa familiar.**

En todo caso, conviene recordar que gravar a los más ricos es, simplemente, ampliar la definición de base actual y subir el mínimo exento. Es decir, que bastaría ampliar la base del IP

¹⁰³ Es la suma del valor estimado de los activos de cada persona (mobiliarios, inmobiliarios, suntuarios) restando algunas deudas netas. Véase Forbes (2025).

actual y subir el mínimo exento tanto como se quiera para obtener un impuesto sobre los más ricos. Es decir, aplicar las medidas propuestas en esta sección.

4.4.4. El IVA

El IVA es el segundo pilar básico del sistema impositivo. En 2024, por ejemplo, aportaba casi el 27% de la recaudación. Aunque el objetivo de este impuesto es gravar el consumo, en la práctica de todos los países hay bienes que se gravan a tipos más bajos y bienes que están exentos. Parte de las exenciones se derivan de la Directiva sobre el IVA¹⁰⁴ que obliga a eximir determinados servicios de interés público (servicios médicos, educación, servicios sociales, etc.), servicios financieros y de seguros, operaciones sobre bienes inmuebles, etc. Los servicios de interés que están exentos incluyen no solo los servicios públicos, sino también muchos de los privados. En algunos casos, no obstante, los países tienen cierta discrecionalidad al aplicar las exenciones.

La Directiva también impone algunas restricciones sobre los tipos a aplicar¹⁰⁵, pero en general, los países tienen una amplia discrecionalidad sobre los tipos. La mayoría de los países han optado por aplicar tipos reducidos a numerosos bienes y servicios. En España, por ejemplo, se aplica un tipo superreducido (4%) a bienes y servicios que se consideran esenciales (ciertos alimentos, viviendas de protección oficial, medicamentos, libros y periódicos, etc.) y un tipo reducido (10%) a ciertos bienes o servicios que se consideran necesarios (resto de alimentos, transporte de viajeros, cultura, etc.) o bienes producidos por sectores que se desea proteger (por ejemplo, bienes y servicios relacionados con el turismo).

Uno de los objetivos básicos de la diferenciación de tipos es dotar al IVA de cierta progresividad sobre el gasto en consumo, de tal forma que se mitigue la regresividad del IVA en relación con la renta. Como muestra el cuadro 14, este objetivo apenas se logra. Ciertamente, el 20% más pobre paga un tipo efectivo sobre el consumo algo inferior al resto, pero en lo esencial todos los consumidores pagan un tipo efectivo de en torno al 10%. Los resultados en términos de progresividad (sobre la renta) son desalentadores porque el IVA sigue siendo muy regresivo *y los más pobres pagan un tipo efectivo sobre la renta que casi cuadruplica al de los más ricos*.

CUADRO 14: Tipos efectivos del IVA sobre renta y consumo por niveles de renta (2016)

Quintil ¹	Tipo efectivo	
	Sobre la renta	Sobre el consumo
1	19,1	8,8
2	11,7	9,5
3	10,1	10,1
4	8,2	10,3
5	5,1	10,1

1. Cada quintil contiene al 20% de la población ordenada desde los más pobres (quintil 1) a los más ricos (quintil 5)

Fuente: AIREF (2020)

Lo que es peor, si se analiza el ahorro de impuestos que suponen los tipos reducidos por decilas de renta¹⁰⁶, se comprueba que cada contribuyente en la última decila (es decir, perteneciente al 10% más rico de la población) ahorra per cápita el quintuple que cada contribuyente en la decila más baja (el 10% más pobre de la población). Es decir, que *la*

¹⁰⁴ Directiva 2006/112/CE

¹⁰⁵ No puede haber tipos incrementados, el tipo general debe ser más del 15%, los tipos reducidos y superreducidos solo pueden aplicarse a ciertos bienes. Además, se pueden aplicar temporalmente tipos de al menos el 12% (parking rate) a bienes que no están en las listas anteriores.

¹⁰⁶ AIREF (2020)

diferenciación de tipos ahorra mucho más dinero per cápita a los ricos que a los pobres. Hasta 5 veces más.

El coste de la progresividad y las exenciones en el IVA en España y algunos países están recogidos en el cuadro 15. El coste se divide en dos grupos, el coste discrecional y el no discrecional. El primero es el que se deriva de las decisiones de cada país y sería, por tanto, corregible. El coste no discrecional es el que se deriva de las exenciones obligatorias en la Directiva del IVA.

CUADRO 15: Coste de las exenciones y bonificaciones en el IVA (en % de la recaudación potencial¹) 2022

	Tipos (A)	Exenciones Discrecionales (B)	Total Discrecional C=(A+B)	No Discrecional³ (D)	Total (C+D)
Dinamarca	0,7	8,6	12,2	28,2	40,4
Alemania	8,3	11,7	24,0	21,9	45,9
España	16,5	18,7	38,3	20,8	59,1
Francia	12,1	10,4	26,7	26,6	53,3
Italia	17,1	11,7	32,1	23,1	55,2
UE (media)	12,3	11,4	27,3	23,2	50,5
UE (mediana)	11,4	9,7	23,6	23,5	47,1
En % de recaudación real ²					
España	39,4	44,6	91,4	49,6	141,0

1. Es la recaudación que habría sin bonificaciones ni fraude. 2. Es la recaudación que efectivamente se realiza. 3.

Exenciones obligatorias por la Directiva IVA. Incluye la sanidad, educación, seguros, etc. Incluye el gasto público como el privado exento.

Fuente. European Commission (2025)

Dinamarca es el país, no solo de este cuadro, sino de la UE, con menor coste discrecional. Apenas un 12,2% de la recaudación potencial. La razón es que, a pesar de ser un país muy igualitarista, ha optado por un IVA que grava casi todos los bienes a un 25%¹⁰⁷. Probablemente, esto se deba al elevado coste y escasa redistribución que conllevan los tipos reducidos y las exenciones.

España, por su parte, tiene unos costes discrecionales muy por encima del promedio de la UE. Pierde un 40% más de recaudación potencial que el promedio y es el país de la UE que pierde más recaudación potencial por las exenciones y tipos reducidos. Por sus reducciones discrecionales pierde un 38,3% de la recaudación potencial. Los únicos países de la UE que se le acercan son Grecia (36,1) e Italia (32,1%).

Las cifras del cuadro 15 están en porcentaje de la recaudación potencial. Si se transforman a porcentajes de la recaudación real, el coste de las reducciones de tipos es más evidente. Así, por ejemplo, si se estableciera un IVA uniforme del 21% (es decir, se eliminaran todos los tipos reducidos), la recaudación por IVA aumentaría en casi un 40%. Si se eliminaran las exenciones (no derivadas de la directiva IVA) subiría casi un 45%. Y si se eliminaran ambos, la recaudación aumentaría en más de un 90%. Esto sugiere que, en términos recaudatorios, hay un amplio margen de ganancia en el IVA si se eliminan algunos tipos reducidos y ciertas exenciones.

La conclusión es que *el IVA es una figura básica que podría casi duplicar su recaudación si se eliminaran unos tipos reducidos y exenciones que tienen un coste recaudatorio muy grande a cambio de unos efectos redistributivos pequeños*. Peor aún, en

¹⁰⁷ Se aplica, no obstante, el tipo cero a la prensa, el combustible para barcos y aviones internacionales y algunos otros bienes. Están exentas algunas operaciones inmobiliarias, las actividades culturales y deportivas, las apuestas, la inversión en oro, etc.

términos per cápita, los que ganan más con las bonificaciones en el IVA son los más ricos que, per cápita, se ahorran 5 veces más que los más pobres.

Una solución inmediata a esto sería, como en Dinamarca, subir el IVA de casi todos los bienes y servicios al tipo normal. Es decir, al 21%. Esto, conduciría a un aumento de los precios de los bienes que ahora tienen IVAs reducidos. La cuantía del aumento de precios dependería de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes y servicios. En general, donde las demandas sean más inelásticas (por ejemplo, en los bienes más necesarios, como alimentos básicos o medicamentos) es probable que los aumentos de precios sean mayores. Por otro lado, en bienes asociados al turismo la demanda es más elástica, y puede que fueran los oferentes (hosteleros, restauradores) quienes acabarían soportando el impuesto.

Incluso admitiendo que parte de las subidas de IVA serían soportadas por los productores y no se traducirían en aumentos de precios del consumidor, es claro que, en la mayoría de los bienes, subir el IVA tendría una contestación social (bienes de necesidad) o económica (sectores protegidos). En el caso del turismo, por ejemplo, los mayores competidores de España (Francia e Italia) aplican a los bienes y servicios relacionados con el turismo (restaurantes, hoteles, transporte de viajeros, etc.) tipos tan bajos o más que los de España. Con todo, es necesario avanzar en la ampliación de la base del impuesto y en la subida de tipos para tender a un IVA uniforme con unas pocas exenciones y algunos bienes esenciales gravados al 4%. Los alimentos básicos, ciertos bienes y servicios relacionados con la salud (humana o animal) y la vivienda de protección oficial deberían ser de los pocos bienes gravados al 4%. En una primera fase, lo ideal sería poder subir determinados bienes gravados al 10% a un tipo del 15%, pero esto requeriría la aprobación de la Comisión¹⁰⁸. En una segunda fase, estos bienes pasarían a estar gravados al 21%. Los bienes al 4% deberían pasar inicialmente al 10%, para luego seguir el mismo proceso.

En todo caso, hay bastantes bienes cuyo tipo actual es más que cuestionable y que deberían subirse incluso sin pasos intermedios. Entre ellos, por ejemplo, las importaciones de objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, los pisos turísticos, los alimentos ultraprocesados, las entradas a conciertos y espectáculos taurinos, las viviendas de lujo, espectáculos, discotecas, salas de fiesta, barbacoas, hostelería de lujo, limpieza de vías públicas, parques y jardines públicos, donaciones (a entidades religiosas, federaciones deportivas, etc.), etc. Simplemente se debería hacer una revisión general de tipos, eliminando los beneficios a bienes y servicios que no tengan una justificación clara.

Medida 1: Aumentar gradualmente los tipos de ciertos bienes en un proceso que debería tender a un IVA en el que solo los bienes más necesarios (alimentos básicos, bienes y servicios relacionados con la salud y viviendas de protección oficial) deberían estar gravados al 4% y todos los demás deberían estar gravados al 21%. En el proceso, se debería intentar establecer un tipo temporal intermedio del IVA (parking rate) del 15%. En su defecto, se debería subir el IVA a determinados bienes y servicios.

La directiva IVA obliga a realizar diversas exenciones. Entre ellas, la sanidad, la educación y los servicios financieros. Desde un punto de vista conceptual, especialmente desde la equidad, hay muchas razones para eliminar las exenciones en las prestaciones privadas de educación, siempre que no se trate de educación concertada. De igual forma, salvo que esté concertada, se debería eliminar la exención de la sanidad privada en especialidades cubiertas por

¹⁰⁸ En el pasado, la Comisión ha admitido la creación de tipos temporales del IVA (*parking rates*) en procesos de transición a tipos más altos.

la sanidad pública. Hay quien argumenta que esto no sería deseable porque aumentaría el coste de la provisión pública. Dejando al margen que esto solo sería cierto si la elasticidad a precio de la demanda privada fuera alta, incluso en esos casos habría razones de equidad para gravar la provisión privada de sanidad y educación. En todo caso, aunque fuera deseable gravar la sanidad y educación privada, la Directiva IVA lo prohíbe y, en la situación actual, es complicado hacerlo. En el caso de los servicios financieros, la razón esgrimida para la exención es la complejidad técnica de aplicar el IVA a estos servicios.

Aunque se podrían explorar vías legales para gravar parcialmente algunas actividades exentas¹⁰⁹, la forma más sencilla de compensar la ausencia de IVA en estas exenciones es, como en Francia y Dinamarca, establecer un ***impuesto sobre los salarios de las actividades privadas exentas de IVA***.

Además de las exenciones obligatorias, la normativa española añade otras exenciones propias, alguna de ellas muy cuestionables. Entre otras, los servicios prestados directamente a sus miembros por ciertas agrupaciones e instituciones, los servicios profesionales relacionados con la cultura, determinadas loterías y apuestas, servicios prestados a personas que practiquen el deporte, las prestaciones de servicios y las entregas de bienes realizadas por los partidos políticos para obtener apoyo financiero, etc. Se debería hacer una revisión en profundidad de estas exenciones y, salvo las relacionadas con la sanidad, la educación, la vivienda y los servicios sociales, eliminarlas.

Medida 2. Aplicar un impuesto sobre los salarios¹¹⁰ de las actividades privadas exentas de IVA. Eliminar las exenciones propias establecidas por España que no tienen que ver con la educación, la sanidad, los servicios sociales o la vivienda.

Por otro lado, el IVA introduce varios métodos abreviados de gestión para facilitar el cumplimiento fiscal a productores que podrían tener problemas para aplicar el método general del IVA. Este argumento, si alguna vez fue cierto en el pasado, carece de validez actual porque, con la tecnología disponible, cualquier productor puede cumplir con las obligaciones del IVA sin problemas. Dado que estos métodos abreviados son injustos y en algunos casos abren vías de fraude, lo razonable es eliminarlos.

El sistema simplificado (módulos), por ejemplo, es un sistema optativo que favorece el fraude (emisión de facturas falsas e infradeclaración de módulos), reduce la recaudación (porque solo se acogen a él quienes pagan menos que con el sistema general) y beneficia a los que lo aplican frente a quienes tributan en el régimen general. Además, está ligado al sistema de módulos del IRPF que, como se ha argumentado en la sección 3.4.1, debe eliminarse.

Por otro lado, el recargo de equivalencia es un sistema aplicado de forma obligatoria a minoristas. El minorista repercute el IVA al comprador, pero no debe ingresar nada a Hacienda. A cambio de no ingresar nada, el mayorista que vende al minorista le repercute una cantidad, el recargo de equivalencia, que ingresa en Hacienda como sustitución de lo que debería ingresar el minorista. Los recargos de equivalencia están calculados de forma que se supone que todos los minoristas que venden bienes sujetos al mismo aplican la misma tasa de beneficio en sus ventas y que estas tasas de beneficio decrecen con el tipo de IVA al que están sujetos los bienes que

¹⁰⁹ Como señala la propia Directiva del IVA, la exención se puede condicionar a que las instituciones privadas no tengan como objeto la consecución sistemática de beneficios y a que los posibles beneficios se tengan que utilizar para el mantenimiento o la mejora de las prestaciones suministradas.

¹¹⁰ Obsérvese que los salarios son una parte importante del valor añadido creado por las empresas.

vende el minorista¹¹¹. El sistema de recargo perjudica a los minoristas que aplican tasas de beneficio moderadas y beneficia a los que aplican tasas altas. Por razones de equidad debe eliminarse.

Medida 3: Eliminar el sistema de recargo de equivalencia y el sistema simplificado.

El fraude es un problema importante del IVA. En el fraude internacional (carrusel) la clave está en el control del registro de operadores. En el IVA interior, es importante introducir un instrumento de control de las ventas finales. Este control del IVA redundará, además, en un fraude menor en el IRPF. El sistema VERIFACTU es un mecanismo adecuado para intentar controlar mejor las facturas emitidas. Su aplicación, ya retrasada a 2027, no debe demorarse más. Además, debería ser obligatorio y no meramente optativo el envío de los registros de facturación a la AET.

Medidas 4. No retrasar más la puesta en marcha del sistema VERIFACTU y hacer obligatorio el envío de las facturas a la Agencia Tributaria.

4.5. Reforma de la Administración Tributaria y lucha contra el fraude fiscal

Un elemento esencial para el funcionamiento del sistema fiscal es la administración del sistema y, en particular, la lucha contra el fraude. En el caso de España, a pesar de las mejoras logradas, la Administración Tributaria (AEAT) sigue teniendo muchos problemas que, sin duda, se van a agravar si finalmente se culmina el proceso de traslación de la gestión del IRPF y, quizá, de otros impuestos, a Cataluña.

4.5.1 La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

La AEAT funciona razonablemente bien. Existen medidas que, sin embargo, pueden mejorar su actuación de forma significativa. El Cuadro 16, resume las medidas que se deberían tomar. Estas medidas son:

a) Control y evaluación

La AEAT tiene que ser un organismo estrictamente técnico encargado de recaudar los impuestos, alejado de intereses políticos. Para ello debería ser una agencia independiente, cuyo presidente fuera nombrado tras una comparecencia parlamentaria y para un número fijo de años.

Tanto si se mantiene la estructura actual, como si fuera una agencia independiente, se deberían establecer dos mecanismos de control de la AEAT:

1. Un control externo mediante un informe anual realizado por la AIREF o un grupo de expertos independientes.
2. Un control parlamentario anual de objetivos y resultados. Este control anual debería contar con el informe externo y con una serie de indicadores que debería calcular anualmente la AEAT. Uno de estos indicadores debería ser la brecha fiscal. Este indicador debería completarse con otros sobre cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos en áreas esenciales. Cabe resaltar que la brecha fiscal ya la calculan las Administraciones Tributarias de, entre otros, el Reino Unido, Estados Unidos, Países Bajos e Italia. A fin de tener un control externo de las

¹¹¹ La tasa de beneficio implícita en el recargo de equivalencia es (r/t) , donde r es el recargo y t el tipo aplicable al bien. Para bienes con un IVA del 21%, la tasa de beneficio supuesta para el vendedor es el 24,7%, para bienes sujetos al 10%, el 14% y para bienes sujetos al 4%, el 12,5%.

CUADRO 16: Administración Tributaria

1. Agencia Tributaria

1.1. Control y evaluación

1. Aumento de independencia de la AEAT
2. Control de la actividad de la AEAT: Presentación ante el Congreso de un informe anual de la AET (con objetivos y resultados).
3. Evaluación anual del *tax gap* y definición de indicadores de eficacia en la acción de la AET.
4. Evaluación anual de la actuación de la Agencia Tributaria por parte de la AIREF o de un grupo de expertos dentro de un informe anual sobre el cumplimiento fiscal.
5. Elaboración de una página web de la AEAT dedicada a la lucha contra el incumplimiento fiscal.
6. El INE debe explicitar qué parte del PIB es economía sumergida.

1.2. Recursos e instrumentos

7. Dotación de más recursos y reordenación de los existentes para aumentar la inspección.
8. Creación de una Policía Fiscal.
9. Creación en la judicatura de una jurisdicción especializada en materia tributaria.

1.3. Relaciones con el contribuyente

10. Criterios interpretativos cuando se publiquen las normas
11. Respuestas de la DGT más rápidas y directas a las consultas.
12. Reducir los tiempos de devolución de impuestos (máximo un mes).
13. Favorecer las Actas de Acuerdo.
14. Mejorar la calidad de las resoluciones
15. Reducir los tiempos de resolución en los Tribunales Económico-Administrativos.

2. Estimular el cumplimiento voluntario

16. Mejora del entorno ético de la actuación pública (eficiencia del gasto, medidas contra la corrupción).
17. Lucha efectiva contra el fraude, eliminar privilegios injustificados (equidad horizontal) y establecer una progresividad efectiva (equidad vertical).
18. Mejorar las relaciones con los contribuyentes (1.3).
19. Establecer un acuerdo fiscal efectivo con las empresas. A cambio de transparencia ante la Hacienda, recibirían apoyo fiscal y el derecho a usar un distintivo de “Transparente Fiscalmente”.

3. Reducción de la elusión

20. Eliminación de las entidades patrimoniales. Eliminación de ventajas a SOCIMIS, ETVE, sociedades y fondos de capital riesgo, entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda, etc.
21. Aplicar la transparencia fiscal a las sociedades profesionales, entidades patrimoniales, EP (que deberían tributar según la normativa del IRPF) y ciertas SICAV. Establecer un impuesto sobre sociedades holding personales (que no sean EP).
22. Eliminación de módulos en IRPF y régimen simplificado en el IVA.
23. Eliminación de la dualidad.
24. Limitar las deducciones en el IS de los bienes susceptibles de ser usados personalmente
25. Tipificar y hacer obligatorias las sanciones por el fraude de ley (conflicto en la aplicación de la norma).

4. Reducción de la rentabilidad del fraude

26. Dotar de más capacidad de investigación a la Inspección de Hacienda.
27. Reformar el delito fiscal
28. Aumentar las tasas de inspección. En particular, las empresas más grandes deben ser inspeccionadas al menos una vez cada cuatro años.
29. Dotar de mayor capacidad de actuación a los inspectores.
30. Ampliar la investigación de la unidad de grandes contribuyentes a todas las empresas que facturen más de 3 millones de euros (ahora 6).
31. Mejorar la información y su uso.

5. Otros

32. Abrir en la UE la cuestión de los paraísos fiscales internos.
 33. Regulación de la Asesoría Fiscal
-

cifras de gap fiscal estimadas, el INE debería publicar cada año qué parte de la estimación del PIB es economía informal.

Además de elaborar indicadores de su gestión, la AEAT debe mejorar la visión que tiene la sociedad sobre su actuación. Una de las formas para hacerlo es abrir una página web didáctica y accesible sobre los avances en la lucha contra el fraude y el cumplimiento fiscal.

b) Recursos e instrumentos

Tal y como muestra el cuadro 17, los recursos humanos de la AEAT llevan estancados más de veinte años. En 2005, por ejemplo, había más personas trabajando en la AEAT que ahora. Y desde el 2025 la cifra ha aumentado marginalmente. Esto se ha traducido, entre otras cosas, en unos niveles de inspección constantes a pesar del crecimiento de la economía. Así, por ejemplo, el número de contribuyentes inspeccionados se ha mantenido esencialmente constante a lo largo de la última década y la deuda liquidada ha disminuido en términos reales.

El cuadro 14 también aporta información sobre el fraude descubierto. Si bien en términos monetarios parece haber aumentado algo, en términos reales o en porcentaje del PIB hay una tendencia decreciente. Se puede intentar argumentar que las cifras de fraude descubierto decrecen porque cada vez hay menos fraude. Esta afirmación es poco creíble mientras no se aporte alguna evidencia que la apoye.

CUADRO 17: Personal, fraude descubierto e inspecciones de la AEAT (2015-24)

Año	Personal	Fraude Descubierto			Inspección	
		Mill euros corrientes	Mill euros (a precios 2024)	% del PIB	Contribuyentes Inspeccionados	Deuda Liquidada (a precios 2024)
2015	25429	15664	19340	1,4	29275	8802
2016	24.839 ¹	14883	18413	1,3	27618	6567
2017	24.993 ¹	14792	17949	1,3	26984	6527
2018	24.849 ¹	15088	18007	1,2	26082	6165
2019	25.260 ¹	15714	18624	1,3	27560	5772
2020	25.325 ¹	17274	20539	1,5	25205	4306
2021	25677	16896	19487	1,4	29185	5052
2022	25909	16675	17743	1,2	28692	5237
2023	25832	16708	17172	1,1	29674	5532
2024	26363	18928	18928	1,2	30467	4394

1. No se incluyen los funcionarios en prácticas: 175 en 2016, 159 en 2017, 90 en 2018, 140 en 2019 y 400 en 2020.

Pro memoria: En el año 2005, la AEAT tenía 27.226 trabajadores.

Fuente: Memorias de la Agencia Tributaria (varios años)

Estos datos sugieren que hay una necesidad urgente de aumentar el personal de la AEAT, especialmente el dedicado a la inspección. Otros elementos que ayudarían a luchar contra el fraude serían la creación de tribunales especializados en materia tributaria y una policía fiscal. La policía fiscal, sería esencial en, por ejemplo, la investigación de los fraudes más complicados (tramas organizadas, por ejemplo) y en los alzamientos de bienes.

c) Relaciones con el contribuyente

El contribuyente debe ser tratado con respeto, justicia y rapidez. De entrada, se debe simplificar la aplicación de la normativa dando los criterios interpretativos cuando se aprueben nuevas normas y dando respuestas más rápidas y directas que en la actualidad a las consultas que se realizan a la DGT. Un elemento importante para mejorar la valoración que tiene el

contribuyente de la administración sería reducir los tiempos de devolución de los impuestos. Las devoluciones del IRPF, por ejemplo, deberían hacerse en un máximo de un mes¹¹².

Muchos de los desacuerdos llegan a los tribunales económico-administrativos. La litigiosidad es elevada¹¹³ y las resoluciones se retrasan en el tiempo, lo que supone un coste alto para el contribuyente y la Administración. Esta litigiosidad por parte de los contribuyentes no es injustificada porque, por ejemplo, en el año 2024 el 41,2% de las reclamaciones fueron resueltas a favor del contribuyente¹¹⁴. Esto pone de manifiesto la necesidad de reducir la litigiosidad, de que la administración mejore la calidad y la fundamentación de sus decisiones y de que se acorten los plazos de resolución. En la búsqueda de estos objetivos, un instrumento importante es favorecer las Actas de Acuerdo en las inspecciones.

4.5.2. Estimular el cumplimiento voluntario

Ningún país puede controlar la actividad de todos sus agentes económicos. Por ello, el buen funcionamiento del sistema fiscal necesita de la colaboración voluntaria de los ciudadanos. No se trata de que paguen impuestos encantados (nadie lo hace) sino de que la sociedad entienda y acepte la obligación de hacerlo. Es decir que aumente lo que se denomina *moral fiscal*.

Si los ciudadanos piensan que el dinero se gasta mal, que los impuestos son injustos y que los ricos son los que mejor se aprovechan de los fallos del sistema, pues difícilmente van a considerar que su obligación es pagar impuestos. Y, aunque puede que los errores del sector público estén exagerados en la opinión popular, no es menos cierto que hay una parte de verdad en esta forma de pensar. Por ello, debería ser una tarea prioritaria del sector público lograr que cambie esta forma de pensar, realizando cambios sustanciales en muchas áreas y mejorando la información sobre sus actuaciones reales.

A un nivel general, las medidas deberían centrarse, como ya se ha señalado en la sección 2.2, en mejorar la eficiencia del sector público, luchar contra la corrupción y mejorar la equidad de los impuestos. En esta mejora de la equidad de los impuestos, sería esencial eliminar los beneficios fiscales injustificados y lograr una progresividad efectiva. A un nivel más concreto, la forma de aumentar la colaboración de los ciudadanos es facilitarles las relaciones con la administración tributaria en la línea de lo señalado en la sección anterior. En el caso de las empresas sería deseable inducir las al cumplimiento voluntario, haciendo saber a la sociedad si las empresas pagan, o no, sus impuestos de forma adecuada. Una forma de lograrlo sería ofrecer a las empresas un acuerdo fiscal mediante el cual, a cambio de facilitar a la Administración el acceso a toda la información relevante desde el punto fiscal, la empresa recibiría asesoramiento fiscal y el derecho a utilizar un distintivo público de “Transparente Fiscalmente”. Es probable que el riesgo de rechazo ciudadano lleve a muchas empresas a aceptar el acuerdo. Este proceso podría empezar por las empresas más grandes para ir extendiéndose de forma progresiva a las demás empresas.

4.5.3. Reducción de la elusión

La elusión es una forma legal, pero no buscada por el legislador, de reducir el pago de impuestos. En cierta forma, es una forma legal de pagar menos impuestos que otros contribuyentes que no tienen acceso a estas vías. En muchos casos, la interpretación de la norma

¹¹² Las Haciendas Forales tienen un plazo de devolución similar al del Estado (seis meses). Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las devoluciones se realizan en unos pocos días desde la presentación.

¹¹³ En el año 2024 se presentaron 196.442 reclamaciones. Ministerio de Hacienda (2025)

¹¹⁴ Ministerio de Hacienda (2025)

se desnaturaliza tanto que se convierte en fraude de ley (conflicto en la aplicación de la norma). El fraude de ley es diferente al fraude fiscal porque no lleva ocultación de operaciones a Hacienda. En este contexto y en aras de la equidad horizontal y credibilidad del sistema fiscal, es necesario cerrar vías de elusión legales y establecer sanciones efectivas para los casos de fraude de ley.

Las reformas para reducir la elusión legal están descritas en el cuadro 16, y ya han sido vistas en las secciones anteriores. En sociedades habría que eliminar los beneficios fiscales a muchos tipos de sociedades que, en última instancia, solo sirven para reducir los impuestos que se pagan. Esto incluye hacer tributar a las entidades patrimoniales de personas según las normas del IRPF y aplicarles la transparencia fiscal, quitar los beneficios fiscales a varios tipos de sociedades (SOCIMIS, ETVE, sociedades y fondos de capital riesgo, Entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda) y aplicar la transparencia fiscal a las sociedades profesionales y a las SICAV, que son solo artificios para gestionar patrimonios familiares. También se debería aplicar un impuesto por diferimiento a las sociedades holding que no sean entidades patrimoniales. Para evitar que se usen las empresas para eludir el IRPF, se debería limitar en sociedades la deducción de bienes y gastos susceptibles de uso personal.

En el IRPF, se debería eliminar la dualidad, quitar el sistema de módulos y, como ya se ha señalado, aplicar la transparencia fiscal a ciertas empresas. En el IVA se debe eliminar el régimen simplificado y el recargo de equivalencia.

En cuanto a la elusión ilegal, en teoría la normativa actual permite sancionar el fraude de ley. Sin embargo, en la práctica, los requisitos para que sea sancionable acaban implicando que es muy difícil imponer sanciones. Hay ejemplos de personajes famosos que han cometido fraudes de ley, pero que, como a juicio del tribunal, no han ocultado nada, no han sido sancionados. Incluso a veces, han sido puestos como ejemplos de contribuyentes ejemplares. Es necesario que el fraude de ley, sin requisitos adicionales, conlleve automáticamente sanciones y que estas sanciones estén tasadas.

4.5.4. Reducción de la rentabilidad del fraude

Sería deseable aumentar la capacidad de la inspección. Los inspectores de hacienda han sugerido, entre otras, que puedan actuar de incógnito, la realización de actuaciones sin conocimiento del obligado tributario y que se facilite el libre acceso a determinados datos de trascendencia tributaria¹¹⁵. Y todas ellas son peticiones razonables. Por otro lado, el delito fiscal está diseñado de tal forma que cualquier defraudador puede librarse de la cárcel pagando en algún momento del proceso. Cuanto más tarde lo haga, más caro le saldrá, pero la cárcel es una perspectiva casi imposible. No se trata, obviamente, de que nadie vaya a la cárcel. Se trata de que la figura del delito fiscal sea realmente disuasoria. Por ello, habría que reformarlo para que, al menos en casos de fraude especialmente graves, no se pueda eludir la prisión.

Se deberían aumentar las tasas de inspección de las empresas en general y de las más grandes en particular. Estas últimas deberían ser inspeccionadas al menos una vez cada cuatro años, de forma que, como la prescripción se produce a los cuatro años, todas sus declaraciones fueran revisadas. A efectos de inspección, las empresas que facturan más de seis millones de euros anuales son inspeccionadas por la unidad de grandes empresas. Muchas empresas tratan de evitarlo y hay una acumulación notable de empresas justo por debajo del límite de los seis

¹¹⁵ Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado (2022)

millones¹¹⁶. Por eso se deben ampliar las investigaciones de la unidad de grandes empresas a las que facturen por encima de los tres millones de euros.

Un elemento esencial en la lucha contra el fraude es la elaboración de modelos de riesgo y la comparación de lo declarado con los datos económicos y signos externos disponibles para cada contribuyente y su entorno familiar. Es de suponer que la AEAT hace esto. Sin embargo, la observación de muchos casos de corrupción en los que se acumulan patrimonios sustanciales sin que Hacienda los detecte, sugiere que es necesario avanzar tanto en la obtención como en el procesamiento de datos. La asociación de inspectores de hacienda considera, por ejemplo, que es necesario integrar mejor las bases de datos dentro de la administración, el intercambio de datos con las CC.AA. en general y las forales en particular. De igual forma, se debe pedir más información sobre los créditos bancarios (identificación del beneficiario último), las operaciones inmobiliarias (a notarios y agencias inmobiliarias) y otros indicadores de signos externos de los contribuyentes.

4.5.5. Otros

La UE ha mostrado una preocupación considerable por los paraísos fiscales que están fuera de la UE. Sin embargo, no se ha preocupado de los paraísos o cuasiparaísos fiscales de facto que tiene más cerca, como Irlanda, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania o Chipre¹¹⁷. Quizá ha llegado el momento de discutir las medidas contra países que de la UE favorecen que las empresas o los individuos eludan o evadan impuestos y que se acaben las domiciliaciones fiscales en un buzón de correos y los secretismos sobre beneficiarios últimos de fundaciones, fideicomisos (trusts) o inmuebles. España debería jugar un papel activo en lograr que se discutan estas cuestiones.

Otro elemento importante sería la regulación de la asesoría fiscal. Esto beneficiaría a los contribuyentes porque garantizaría la formación de los asesores y que su comportamiento se ajustara a ciertas prácticas éticas y de calidad. También ayudará a reducir el fraude porque permitirá exigir más responsabilidades, excluir de la asesoría a quien no respete ciertas normas éticas, limitar la planificación fiscal agresiva, etc.

5. Conclusiones

En este trabajo se han analizado tres cuestiones. Primero, la necesidad y mecanismo de consolidación del presupuesto del gobierno central. Segundo, la evolución reciente del sistema fiscal. Tercero, el conjunto de medidas que permitirían mejorar la equidad y la capacidad recaudatoria del sistema fiscal, incluyendo la reforma de la Administración Tributaria.

En cuanto a la consolidación, se ha señalado que es imposible reducir significativamente el endeudamiento (en porcentaje del PIB) mediante superávits presupuestarios. La única vía para hacerlo es mantener un presupuesto cerca del equilibrio y dejar que el crecimiento del PIB acerque a España al objetivo del 60% de deuda establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Un elemento importante en este proceso de consolidación es mejorar la eficiencia del gasto público. La transparencia informativa, la lucha efectiva contra la corrupción, la generalización de los análisis económicos, la revisión del entramado institucional del sector público, la reforma de la

¹¹⁶ Almunia y López-Rodríguez (2014):

¹¹⁷ En la página de la organización Tax Justice (2026) se pueden encontrar los detalles que convierten a estos y otros países de la UE en cuasiparaísos fiscales.

función pública y el control de los grupos de interés y las puertas giratorias, son instrumentos que pueden mejorar la eficiencia del gasto.

El énfasis en reducir el gasto conlleva el riesgo de que en el futuro se intente reducir las pensiones. Especialmente porque si se cumplieran los objetivos de gasto en defensa que quiere la OTAN (léase EE. UU.), sería difícil encontrar recursos para financiar ambos: el gasto adicional en defensa y el gasto adicional en pensiones. De esta forma hay una elección real entre Defensa y Estado del Bienestar. En esta elección considero que las pensiones deben tener prioridad. Especialmente porque, contrariamente a lo que se suele afirmar, si se está dispuesto a aportar una cantidad perfectamente asumible de impuestos adicionales para financiar las pensiones, el sistema actual es sostenible con unos retoques no muy significativos. Lo que realmente supondría una reducción sustancial de las pensiones de la mayoría de la población son el sistema nacional de cuentas (que solo es un sistema diferente de repartir el mismo dinero, eso sí, bajando todas las pensiones) y la incentivación de las pensiones privadas (porque, dada su baja rentabilidad, se requiere mucho tiempo y mucho dinero para tener un complemento de pensión significativo).

En cuanto a la evolución reciente del sistema fiscal, se han creado varios impuestos nuevos. Algunos, carecen de justificación. El mal llamado impuesto de solidaridad de las grandes fortunas es solo una excusa para, por razones políticas, armonizar el impuesto de patrimonio. Los impuestos sobre las empresas energéticas y las entidades financieras carecen también de lógica económica, más allá del populismo. En el otro extremo, los impuestos sobre los servicios digitales o las transacciones financieras están plenamente justificados y el de la tributación mínima se deriva de una directiva comunitaria. Entre medio están los impuestos medioambientales y sobre cigarrillos electrónicos cuya legitimidad es cuestionable. En todo caso, todos estos impuestos suponen una presión fiscal adicional pequeña. En 2024, apenas 0,3 puntos del PIB.

Por otro lado, se han realizado cambios en los impuestos básicos (IRPF, Sociedades e IVA). En el IRPF se han subido los tipos más altos y los del ahorro para reforzar la progresividad. También se han reducido algunas deducciones que beneficiaban a las rentas más altas (límites a las aportaciones a planes de pensiones y deducción por el alquiler de viviendas). Pero junto a estas subidas se han tomado muchas medidas que han reducido el IRPF. Algunas han beneficiado a las rentas bajas (subida de la reducción por rendimientos del trabajo). Otras, sin embargo, han beneficiado a algunos sectores de actividad (empresas emergentes, gestores de algunos fondos, artistas) o, incluso, a las rentas más altas (inversión en empresas de nueva creación o mejora del régimen de impatriados). Otras reducciones del IRPF se han fijado objetivos medioambientales y varios otros objetivos.

En el impuesto de sociedades, los aumentos se han limitado a reducir los beneficios que tenían las empresas dedicadas al alquiler de viviendas, a gravar mínimamente los rendimientos del capital obtenidos por las empresas y a limitar la compensación de bases negativas para las empresas más grandes y los grupos consolidados. Frente a estos aumentos limitados, se han introducido o mejorado las deducciones y bonificaciones en el impuesto. Estas bonificaciones han beneficiado a las empresas pequeñas y medianas, a las empresas emergentes y a las que se dedican a actividades cinematográficas. También se han aumentado las deducciones por medidas que preservan el medioambiente y por mecenazgo. Además, se ha mejorado el tratamiento fiscal de las reservas de capitalización y creado una nueva deducción por aportaciones a planes de pensiones de empleo. Quizá más importante para las empresas, se han mantenido (o aumentado) casi todos los beneficios fiscales que existían previamente.

En el IVA, dejando al margen variaciones de tipos coyunturales, no ha habido grandes cambios. Se ha subido el IVA sobre las bebidas azucaradas, pero se ha bajado el del aceite o los productos de higiene femenina y anticonceptivos.

En realidad, la subida más importante de impuestos se ha derivado de lo que no se ha hecho, más que de lo que se ha hecho. A pesar de que la inflación ha sido muy elevada algunos años (el 8,4% en 2022), el IRPF no se ha deflactado. Esto ha hecho que de forma oculta se suban los tipos medios y que, con la misma renta real, los contribuyentes hayan pagado más impuestos reales. De esta forma se ha engañado al contribuyente con una subida encubierta de impuestos que, entre otras cosas, ha deslegitimado el IRPF.

Tomando todo junto, se puede afirmar que en España no ha habido una tendencia general a subir los impuestos. Ha habido muchas reducciones y, de hecho, el efecto global de las reformas sobre la presión fiscal ha sido pequeño. Ciertamente, la presión fiscal ha aumentado 1,8 puntos del PIB entre 2019 y 2024. Sin embargo, la mayor parte de esta subida ha sido imputable al crecimiento económico y, en menor medida, a la falta de indiciación del IRPF. Las reformas fiscales han tenido un efecto mínimo sobre la subida de presión fiscal. Y hay que señalar que, incluso tras esta subida, España ocupa el lugar 16 en el ranking de presión fiscal (sin cotizaciones) de la UE. España está 2,4 puntos por debajo del promedio de la UE y entre 6 y 8 puntos de la presión fiscal que tienen países como Bélgica, Italia o Suecia. Es decir que, desde una perspectiva comparada, no se puede decir que los impuestos en España sean altos.

El sistema fiscal en España tiene que ser reformado para mejorar su equidad y su capacidad recaudatoria, especialmente porque quizá antes que después haya que recaudar más para mantener la protección social o financiar la defensa. El prerequisite para que una subida de impuestos sea aceptada por los ciudadanos es que se racionalice el gasto y se luche de forma eficaz contra la corrupción. En esta reforma, las consideraciones de eficiencia, siendo importantes para algunas cuestiones, no deben sobreestimarse. Y mucho menos creer que, a la Laffer, es posible bajar los impuestos y subir la recaudación. Esta afirmación carece de refrendo empírico y muchos economistas la rechazan.

Tras revisar las reformas recientes, se han analizado las reformas necesarias. Para ello, se realiza un análisis económico de lo que se debería hacer según los principios convencionales de la Economía Pública. Es necesario, no obstante, tener en cuenta que la posibilidad de aplicar algunas reformas estará condicionada por cuestiones políticas y por la actuación de los grupos de presión.

En el caso del IRPF, el objetivo debería ser que fuera un instrumento que grava la capacidad de pago de forma progresiva y tratando igual a todos los contribuyentes. El IRPF no es ni el mejor instrumento ni el más eficiente para instrumentar políticas sociales o incentivar comportamientos. Para lograr el objetivo propuesto, es necesario realizar reformas estructurales del IRPF (eliminar la dualidad o reformarla, ajustar el IPRPF por la inflación., evitar que se usen determinadas sociedades para eludir el IRPF, reformar el mínimo personal y familiar, eliminar módulos, endurecer el régimen de trabajadores desplazados, incorporar a la escala algunas reducciones, etc.), revisar y depurar las deducciones y bonificaciones (planes de pensiones, inversión en empresas nuevas, alquiler de vivienda, gestión de fondos, etc.) trasladando al lado del gasto algunas de ellas (maternidad) y revisar/eliminar algunas exenciones (ciertas plusvalías, rentas obtenidas en el exterior, ciertas prestaciones públicas, etc.).

En el impuesto de sociedades, se deben tomar, en primer lugar, medidas para aumentar el tipo efectivo (establecer un tipo mínimo sobre el resultado contable, limitar en el tiempo la compensación de bases negativas, subir algunos tipos nominales, eliminar los mínimos de deducción en intereses y bases negativas, etc.), En segundo lugar, hacer que las empresas empiecen a tributar por, al menos, una parte de sus rendimientos del capital (aumentar al 10% la exención participativa, que no se aplique a las plusvalías, que se condicione a tipos más altos en el país de origen, que se cambie la exención por créditos fiscales, etc.). En tercer lugar, reforzar las medidas para que el IS no se use para eludir el IRPF (limitando gastos deducibles, cambiando la normativa de entidades patrimoniales, introduciendo un nuevo impuesto sobre determinadas sociedades holding, etc.). Otras medidas necesarias son depurar los incentivos y bonificaciones fiscales (*I+D+i*, reserva de capitalización, cine nacional, donativos, etc.), eliminar o endurecer los regímenes especiales (consolidación fiscal, tenencia de valores extranjeros, arrendamiento de viviendas, etc.) y otras medidas como evitar que los incentivos puedan monetizarse o ser usados por quien no los generó o gravar las rentas obtenidas en el extranjero.

En el impuesto sobre patrimonio se propone una depuración de exenciones, significativamente la exención de la empresa familiar, cambiar la valoración de bienes inmuebles, aumentar el mínimo exento y modificar el cálculo del escudo fiscal. También se cuestiona la viabilidad en España de un impuesto sobre los ultrarricos.

En el IVA, la propuesta es tender en el medio plazo a un sistema con solo unos pocos bienes esenciales gravados al 4% (alimentos básicos, bienes y servicios relacionados con la salud y viviendas de protección oficial) y el resto al 21%. Un primer paso hacia este sistema sería pedir la creación de un tipo nuevo (*parking rate*) del 15% y pasar temporalmente ciertos bienes a este tipo. También se sugiere que hay bienes que podrían pasar directamente al 21%. Una segunda medida es eliminar el sistema simplificado (módulos) y el recargo de equivalencia. Finalmente, se propone crear un impuesto sobre los salarios (como proxi del valor añadido) de los sectores exentos y no retrasar más el sistema VERIFACTU.

El trabajo concluye con algunas propuestas sobre la Administración Tributaria. Se propone, primero, reforzar la independencia de la Agencia Tributaria, evaluar por un agente externo (la AIREF u otro) su actividad y establecer un control parlamentario. Entre las obligaciones de la AEAT estaría calcular anualmente los ingresos perdidos por el fraude. Es necesario, también, dotar a la AEAT de más recursos monetarios y de ayuda (policía fiscal, tribunales especializados) y mejorar las relaciones con el contribuyente (criterios interpretativos, reducción de la litigiosidad, mejora de la calidad de las resoluciones, etc.). Un tercer grupo de medidas tiene como objetivo estimular el cumplimiento voluntario. En este ámbito es importante establecer acuerdos de cooperación con las empresas y hacer público qué empresas colaboran con la AEAT. También se recuerdan las medidas ya propuestas que pueden reducir la elusión y se propone facilitar y aumentar las sanciones por el fraude de ley. Para reducir el fraude, se proponen medidas que reduzcan la rentabilidad de defraudar (más recursos, más inspecciones, más capacidad a los inspectores, etc.) y, a un nivel más global, que se abra en la UE el debate sobre los paraísos fiscales que hay en la propia UE (Luxemburgo, Holanda, Irlanda, etc.).

REFERENCIAS

- ACEA (2025): Tax Benefits and Incentives for Electric Cars in 27 EU Member States (2025)
https://www.acea.auto/files/Electric-cars-Tax-benefits-purchase-incentives-2025_v2.pdf
- AEAT (2023): Cuentas anuales consolidadas del impuesto sobre sociedades, 2023
<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-impuesto.html>
- AIREF (2025): Informe sobre la Regla de Gasto de Pensiones. Opinión sobre la Sostenibilidad de las AAPP a Largo Plazo
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Presentacion.pdf
- AIREF (2024a): Informe Sobre El Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025 2028 Informe 51/24
<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/12/Informe-Plan-Fiscal-y-Estructural-de-Medio-Plazo-2025-2028.pdf>
- AIREF (2024b): Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones públicas 2025. Informe 52/24
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/12/AIREF_Informe-Lineas-Fundamentales-2025-2.pdf
- AIREF (2020): Beneficios Fiscales
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf
- Almunia, M. y López-Rodríguez, D. (2014): Heterogeneous Responses to Effective Tax Enforcement: Evidence From Spanish Firms. Documento de trabajo 1419, Banco de España.
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1419e.pdf>
- Álvarez-Ayuso, I. C., Kao, C. and Romero-Jordán, D. (2018), “Long run effect of public grants and tax credits on R&D investment: A non-stationary panel data approach”, *Economic Modelling*, 75: 93-104
- Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE) (2022): Propuestas contra el fraude fiscal y de reforma de las administraciones tributarias.
https://inspectoresdehacienda.es/wp-content/uploads/filr/1065/001.MEDIDAS%20IHE%202022%20_Res%20Ejecutivo.pdf
- Balladares, S. y García-Miralles, E. (2024): Fiscal drag: the heterogeneous impact of inflation on personal income tax revenue. Banco de España, Documentos Ocasionales N.º 2422.
<https://www.bde.es/wbe/en/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/progresividad-en-frio--el-impacto-heterogeneo-de-la-inflacion-sobre-la-recaudacion-por-irpf.html>
- Corchuelo, M. B. and Martínez-Ros, E. (2010), “Who Benefits from R&D Tax Policy?”, *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 45: 145-17
- CISS (2025): Opinión pública y política fiscal (XLII) Estudio nº 3518 Julio 2025
https://www.cis.es/documents/d/cis/es3518marMT_a
- Dimos, C., Pugh, G., Hisarciklilar, M., Talam, E., Jackson, I. (2022). The relative effectiveness of R&D tax credits and R&D subsidies: A comparative meta-regression analysis. *Technovation*, 115, 102450.
<https://doi.org/10.1016/j.technovation.2021.10245>
- Elgin, C., Kose, M. A., Ohnsorge, F. y Yu, S. (2021). Understanding Informality. CERP Discussion Paper, 16497. London: Centre for Economic Policy Research.

European Commission (2025): VAT gap in Europe – Report 2025. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en

EUROSTAT (2025): General government total expenditure on general public services, 2023 (% of GDP).

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

Forbes (2025): Metodología: así se ha hecho la lista Forbes de los más ricos de España 2025

<https://forbes.es/forbes-ricos/820103/metodologia-asi-se-ha-hecho-la-lista-forbes/>

Gaillard-Ladinska, E., Non, M. y Straathof, B. (2015): More R&D with tax incentives? A meta-analysis.

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. CPB discussion paper 309

<https://www.cpb.nl/en/publication/more-r-and-d-with-tax-incentives-a-meta-analysis>

Gaessler, F. Bronwyn H. Hall, F. y Harhoff, D. (2021): Should there be lower taxes on patent income?

Research Policy. Volume 50, Issue 1, 104129

Gravelle, J. y Marples D. (2025): Economic Effects of the Tax Cuts and Jobs Act. Congressional

Research Service. R48485

<https://crsreports.congress.gov>

Haasjes, P. (2024): The Power of Narrative: Understanding the Laffer Curve's Enduring Political Utility

Diponible en SSRN

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4962700>

IEE (2022) Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España. Revista del IEE. N.º 1

<https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/legacy/Revista-del-IEE-N.o-1-2022.-Por-una-mejora-de-la-eficiencia-del-gasto-publico-en-Espana.pdf>

IGAE: Impuestos y cotizaciones sociales. SEC 2010. Revisión Estadística 2024

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

INVERCO (2025): <https://www.inverco.es/temas-estadistica/fondos-de-pensiones/>

Ministerio de Economía y Hacienda (2025): Memoria 2024 Tribunales Económico-Administrativos

<https://www.hacienda.gob.es/sgt/teac/memorias%20teac/memoria-tea-2024.pdf>

Ministerio de Hacienda (2025): Memoria de la Administración Tributaria. Año 2023.

<https://www.hacienda.gob.es/ig/memorias/memoria-tributaria-2023/mat-2023.pdf>

Ministerio de Hacienda (2023): Memoria de la Administración Tributaria, 2023.

[https://www.hacienda.gob.es/es-](https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20la%20Administracion%20Tributaria.aspx)

[ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20la%20Administracion%20Tributaria.aspx](https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20la%20Administracion%20Tributaria.aspx)

NATO (2025); Defence Expenditure of NATO Countries

https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_237171.htm

OECD (2025); OECD R&D Tax Incentives Database 2025

<https://www.oecd.org/en/topics/r&d-tax-incentives.html>

OCDE (2020): The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 92,

https://www.oecd.org/en/publications/the-effects-of-r-d-tax-incentives-and-their-role-in-the-innovation-policy-mix_65234003-en.html

OECD (2015): BEPS Action 4 Final Report

https://www.oecd.org/en/publications/limiting-base-erosion-involving-interest-deductions-and-other-financial-payments-action-4-2015-final-report_9789264241176-en.html

Pappadà, F. y Rogoff, K. (2025): Rethinking the Informal Economy and the Hugo Effect. *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association, vol. 23(5), pages 1743-1772.

Petrin, T (2018): A literature review on the impact and effectiveness of government support for R&D and innovation. Working Paper 5/2018

http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2018/02/working_paper_2018_05.pdf

Romero-Jordán, D., Delgado-Rodríguez, M. J., Álvarez-Ayuso, I. and de Lucas-Santos, S. (2014): „Assessment of the public tools used to promote R&D investment in Spanish SMEs”, *Small Business Economics*, 43:959-976.

Saez, E. y Gabriel Zucman, G. (2019): Progressive Wealth Taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 5o, 437-533.

Sterlacchini y Venturini, F. (2019): R&D tax incentives in EU countries: does the impact vary with firm size?. *Small Business Economics* 53: 687–708.

Tax Foundation (2025): Índice Autónomo de Competitividad Fiscal (IACF) 2025

https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2025/10/AF_IACF_2025_WEB.pdf

Vidlund, M., Mielonen, A., Väänänen, N., Kesälä, M. y Lavigne, A. (2022): Pension contribution levels and cost-sharing in statutory and occupational pensions: A cross-national study of eight European countries. *Eläketurvakeskuksen raportteja 07/2022*

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145464/Pension-contribution-levels-and-cost-sharing-in-statutory-and-occupational-pensions-A-cross-national-study-%20of-eight-European-countries.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Tax Justice Network (2026): Índices e instrumentos.

<https://taxjustice.net/indexes-tools/>

Zucman, G. (2024): A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals

<https://gabriel-zucman.eu/files/report-g20.pdf>