

Resumen

Este artículo revisa opciones de reforma fiscal en los principales impuestos (IRPF, impuesto de sociedades, IVA e impuestos especiales). En un contexto de creciente presión del gasto público, en el que la AIReF (2023) proyecta un nivel próximo al 48 por 100 en 2035 y al 52 por 100 a partir de 2050, donde el envejecimiento desempeñará un papel principal. Parece necesario un programa de reforma tributaria de largo recorrido, que favorezca el crecimiento económico para asegurar la sostenibilidad del gasto.

Palabras clave: reforma impositiva, envejecimiento, desigualdad, crecimiento.

Abstract

This article reviews options for tax reform in the main taxes (IRPF, Corporate Tax, VAT and Special Taxes). In a context of increasing pressure on public spending, in which AIReF (2023) projects a level close to 48 per 100 in 2035 and 52 per 100 from 2050, where aging will play a main role. A long-term tax reform program that favors economic growth to ensure the sustainability of spending seems necessary.

Keywords: tax reform, aging, inequality, growth.

JEL classification: H10, H20, H50.

LA REFORMA TRIBUTARIA PENDIENTE ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO

Desiderio ROMERO-JORDÁN

Universidad Rey Juan Carlos y Funcas

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas tributarias de calado forman parte de la agenda económica de los partidos políticos. Sin embargo, las aspiraciones de máximos suelen desinflarse, en mayor o menor medida, cuando se accede a la primera línea de Gobierno. El motivo es que los impuestos conforman un sistema complejo cuyos efectos se hacen sentir tanto en la economía como en la intención de voto, cuando se modifican poco o mucho las diferentes piezas del puzzle. Esto hace que los procesos de reforma, incluso los de baja intensidad –el denominado parcheo fiscal– sean más fáciles de implementar sobre el papel que en la práctica.

En la última década, a propuesta de dos Gobiernos de diferente signo, se impulsaron los libros blancos de reforma tributaria dirigidos por los profesores Lagares en 2014 y Ruiz-Huerta en 2022. Con diferencias en el enfoque, estas dos comisiones han realizado un importante esfuerzo por identificar los puntos débiles del sistema impositivo español, sugiriendo un amplio conjunto de cambios. Pese a ello, apenas unas pocas propuestas han sido finalmente implementadas, por lo que el impacto de esos dos informes ha sido menor. Sin embargo, han ayudado a mantener vivo el debate público sobre la reforma fiscal pendiente del que somos deudores en este artículo.

El propósito de este trabajo es mucho más modesto que el de los dos citados libros blancos, especialmente para un sistema tan complejo y descentralizado como el español. Nuestro objetivo es revisar las cuestiones de reforma de mayor urgencia en un contexto de fuerte presión del gasto, especialmente por el envejecimiento poblacional. Nos centraremos en cuestiones de diseño de las principales figuras impositivas: impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto de sociedades, impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuestos especiales. Las cuestiones de financiación autonómica y local son analizadas más adelante en otros artículos de este número. El trabajo se desarrolla como sigue. La sección segunda analiza la presión del envejecimiento en el diseño de las futuras reformas tributarias. El papel del crecimiento económico como principio inspirador de futuras reformas fiscales es analizado en la sección tercera. Las opciones de reforma aplicables a impuestos directos e indirectos se presentan en las secciones cuarta y quinta. La sección sexta concluye.

II. LA PRESIÓN DEL ENVEJECIMIENTO EN LA REFORMA FISCAL PENDIENTE

El déficit público persistente de la economía española refleja la dificultad para financiar el nivel de gasto público elegido por nuestra sociedad (1) Los niveles

de gastos e ingresos públicos en 2019, en porcentaje del producto interior bruto (PIB), fueron 0,7 y 3,7 puntos inferiores al promedio de la UE-27 (42,3 por 100 frente a 43 por 100 en la ratio de gasto y 32,9 por 100 frente a 42,9 por 100 en la de ingresos). Estos datos muestran con claridad un problema de insuficiente financiación para mantener un nivel de gasto similar al promedio de la Unión Europea (UE). Esta conclusión se mantiene también cuando se tienen en cuenta las diferencias en paridad de poder de compra de los países de la UE-27 (Lago-Peñas, 2021). No obstante, tal diferencial de ingresos se ha ido reduciendo desde la pandemia, situándose a tan solo 0,52 puntos en 2023 (Romero-Jordán, 2024). Es pronto para determinar qué parte de esa convergencia en ingresos es estructural. De hecho, está siendo fuertemente influida por factores coyunturales, como las actuales tasas de inflación, así como por otros factores de naturaleza más incierta como la mejora en el nivel de la economía sumergida (Banco de España, 2024). En cuanto al nivel de gasto, España superó en 2023 al promedio de la UE-27 en 0,53 puntos, empujado en este caso por el crecimiento estructural de pensiones y salarios públicos.

Tras los sucesivos *shocks* económicos generados por la pandemia de COVID-19, la guerra de Ucrania y la crisis inflacionaria, la economía española se está enfrentando a importantes retos –climáticos, geopolíticos y tecnológicos denominados *megatendencias*– que presionan al alza el nivel de gasto público. No obstante, el envejecimiento de la población sobresale como uno de los más relevantes (AIReF, 2023a; Comisión Europea, 2023; FMI, 2024). La tasa de depen-

dencia pasará del 26,6 por 100 de 2022 al 51,4 por 100 en 2050. Además, la supervivencia de las cohortes mayores de 67 años aumentará alrededor de tres años. El tamaño de la población jubilada, la creciente esperanza de vida y el aumento de la pensión media elevarán de forma intensa el gasto en pensiones. La reducción de la población en edad de trabajar podría ser compensada por el aumento de la población inmigrante, que en 2050 podría alcanzar los 5 millones de personas (INE, 2022; AIReF, 2023b). Sin embargo, existen dudas de que dicho incremento sea suficiente para reducir la alta tasa de dependencia (Banco de España, 2024).

Como muestra el cuadro n.º 1, la elevación del gasto público presionado por factores demográficos, coste de la deuda y gasto en defensa será en 2035 de 1,8 puntos del PIB, llegando a 6,2 puntos en 2050. El primer puesto del *ranking* lo ocupan las pensiones públicas, que aumentarán 2,6 puntos del PIB hasta 2050, seguido de gastos en sanidad y de

cuidados de larga duración, con un incremento de 1,9 puntos del PIB. Como contrapartida, los cambios en la estructura poblacional reducirán el gasto en prestaciones por desempleo en 1,8 puntos. En resumen, el efecto neto de los factores demográficos será de 1,7 puntos del PIB en 2035 y de 4,5 puntos en 2050 (2). Respecto a los *shocks* generados por el cambio climático, no incluidos en el cuadro n.º 1, Gagliardi *et al.* (2022) muestran que fenómenos naturales extremos, como sequías prolongadas o inundaciones, con impactos mucho más complejos de predecir y cuantificar que el envejecimiento poblacional, podrían generar incrementos del gasto primario de entre 2 y 2,4 puntos del PIB. En la sección cuarta se abordan, de forma específica, opciones de reforma en el ámbito de los impuestos ambientales para hacer frente al cambio climático.

Estas proyecciones corroboran que España deberá enfrentarse en las dos próximas décadas a una fuerte presión del gasto

CUADRO N.º 1
AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS
DOS PRÓXIMAS DÉCADAS

	2021	2026	2035	2050	Δ 2021-2035	Δ 2021-2050
Pensiones	13,6	14,1	14,8	16,2	1,2	2,6
Sanidad	7,4	7,1	7,6	8,4	0,2	1,0
Cuidados de larga duración	0,8	0,8	1,1	1,7	0,3	0,9
Educación	4,6	4,3	3,8	3,8	-0,8	-0,8
Desempleo	2,2	1,3	1,2	1,2	-1,0	-1,0
Intereses de la deuda	2,2	2,5	3,5	5,1	1,3	2,9
Gasto en defensa	1,4	—	2,0	2,0	0,6	0,6
Total					1,8	6,2

Fuente: AIReF (2023a) y elaboración propia.

CUADRO N.º 2
PROYECCIONES DE DÉFICIT A LARGO PLAZO

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2035	2050	Δ 2026-2035	Δ 2021-2050
Gobierno		-3,0	-2,5	—	—	—	—				
AIReF(1)		-3,0	-2,9	-3,1	-3,2	-3,2	--	-4,1	-7,7	0,8	4,4
BdE (2)	-3,6	-3,5	-3,5	-3,5	—	—		—	—		
FMI (3)		-3,1	-3,0	-3,2	-3,3	-3,0	-3,0	—	—		
OCDE(4)		-3,3	-2,6	—	—	—	—	—	—		

Notas: (1) Estimaciones hasta 2028, AIReF (2024); Estimaciones de 2035 y 2050, AIReF (2023a). (2) Actualizadas a marzo de 2024. (3) Actualizadas abril de 2024. (4) Actualizadas a marzo de 2024.

Fuentes: AIReF (2023a, 2024) y elaboración propia.

público. Las proyecciones de la AIReF (2023) sitúan el gasto público en un nivel próximo al 48 por 100 del PIB en 2035 que se estabilizará alrededor del 52 por 100 a partir del 2050. En ausencia de planes de consolidación fiscal, el cuadro n.º 2 muestra que el déficit comenzará una fase creciente en 2026 que podría superar el 4 por 100 en una década. En este contexto, una cuestión clave es en qué lado del presupuesto descansarán los mayores esfuerzos para reconducirlo. Previsiblemente, la consolidación se apoyará en mayor medida en el lado de los ingresos que en el de los gastos por varios motivos. Primero, la reforma de las pensiones de 2023 ha abordado la insuficiencia de recursos esencialmente desde el lado de los ingresos, destape de base máxima, mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) y cuota de solidaridad. Segundo, los gastos en sanidad y cuidados de larga duración, que suponen el 15 por 100 del gasto público, están gestionados por las comunidades autónomas lo que dificultará su racionalización. Por último, las diferentes olas del *spendig review* reali-

zados por la AIReF muestran la existencia de margen de mejora tanto en la eficiencia del gasto público como en la implementación de buenas prácticas de gestión pública. No obstante, los avances efectivos alcanzados en este ámbito de racionalización del gasto han sido limitados hasta la fecha. Como veremos más adelante, donde existe un mayor margen de actuación para hacer frente a los retos demográficos de medio y largo plazo es, entre otros, en la revisión de los tipos de IVA o en algunos de los gastos fiscales de mayor coste recaudatorio tanto del IRPF como del impuesto de sociedades (IS).

III. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO PRINCIPIO INSPIRADOR DE LA FUTURA REFORMA FISCAL

Un cierto equilibrio en el binomio equidad-eficiencia es parte tradicional del diseño de las reformas tributarias. No obstante, en el actual escenario de fuerte presión del gasto, es relevante determinar si alguno de esos componentes debería ganar algún protagonismo adicional

en futuras reformas. Para ello, revisamos brevemente las cifras sobre desigualdad de ingresos en España, así como el papel de gastos e impuestos en su reducción. Entre 2012 y 2021, el índice de Gini de la renta de mercado alcanzó valores superiores a 0,50 (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda *et al.*, 2024). La intervención pública atenuó fuertemente esa situación de desigualdad, situando el índice de Gini de la renta disponible en niveles próximos a 0,30 (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda *et al.*, 2024; INE, 2024). Como muestra el cuadro n.º 3, los tres programas con mayor efecto redistributivo han sido las prestaciones monetarias, especialmente las pensiones públicas, seguidas a distancia por el gasto en educación y sanidad y, finalmente, por los impuestos sobre renta y patrimonio (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda *et al.*, 2024). En concreto, las prestaciones monetarias explican el 72 por 100 de la reducción de la desigualdad de la renta de mercado (57 puntos son aportados por las pensiones), las prestaciones en especie el 24 por 100 y los impuestos

CUADRO N.º 3
EFECTO REDISTRIBUTIVO DE GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS

	2015 (1)	2019 (2)	2021 (3)
GASTOS PÚBLICOS			
Prestaciones por desempleo	0,0139		
Pensiones	0,1134	0,1388	0,1450
Otras transferencias corrientes	0,0055		
Educación y sanidad	0,0399	0,0482	0,0482
INGRESOS PÚBLICOS			
Impuesto sobre la renta y patrimonio	0,0347		
Efecto totalidad de impuestos	---	0,0064	0,0080
Cotizaciones a la Seguridad Social	0,0093		

Fuentes: (1) Calonge y Manresa (2019). (2) López Laborda et al. (2023). (3) López Laborda et al. (2024).

el 4 por 100 restante (López Laborda et al., 2024). En definitiva, la reducción de la desigualdad se efectúa esencialmente a través de los programas de gasto público (Wang et al., 2012; Caminada et al., 2019). Esa fuerte corrección vía gasto no sería posible sin un nivel adecuado de ingresos. Es decir, el tamaño de la recaudación importa en la mejora de la redistribución. Por otra parte, los impuestos inciden en la desigualdad de mercado a través de los incentivos que generan a trabajar, al número de horas trabajadas, al ahorro o a la inversión.

España se encuentra entre los países de la UE-14 peor posicionados en desigualdad, tanto en renta de mercado como en renta disponible (Eurostat, 2024). La reducción de la desigualdad resulta deseable *per se* como medio para aumentar el bienestar social. Pero también como vía para fortalecer el crecimiento económico (OCDE, 2015), si bien la relación equidad-crecimiento está actualmente sujeta a debate (Berg et al., 2018; Basaglia y

Foellmi, 2022). El elevado nivel de desempleo de España, que en 2023 ocupó el primer puesto en la UE-27, ayuda a explicar la desfavorable posición de España en desigualdad. En concreto, el desempleo explica por sí solo casi el 80 por 100 de la evolución de la desigualdad (Bonhomme y Hospido, 2017; Goerlich, 2016). En consecuencia, el fuerte vínculo existente entre desempleo y desigualdad justifica que las reformas tributarias mejoren el diseño de los impuestos a favor del crecimiento.

Un aumento de la presión fiscal puede afectar negativamente al crecimiento económico. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no es del todo concluyente, ya que una mayor presión fiscal puede estar simultáneamente relacionada con un aumento en ciertos programas de gasto, como infraestructuras, I+D o educación, que impulsan el crecimiento (Baiardi et al., 2019). Más robusta es la relación entre estructura impositiva (en adelante, *tax mix*) y crecimiento económico. Los trabajos de Arnold

et al. (2011), Gemmell et al. (2016), Acosta-Ormaechea et al. (2019, 2022) y Sen y Kaya (2023) comparten evidencia empírica del *ranking* de impuestos más distorsionantes. El primer puesto lo ocupan las cotizaciones sociales, seguidas de los impuestos sobre la renta (IRPF e IS) y, finalmente, los impuestos sobre el consumo y la propiedad inmobiliaria. El metaanálisis de Alinaghi y Reed (2020) muestra que un aumento del peso de los impuestos al consumo en un 10 por 100, compensado con una reducción de los impuestos directos de igual proporción, aumentaría la tasa de crecimiento del PIB un 0,2 por 100. Tanto la Comisión Europea (2010, 2014, 2023b, 2024a) como la OCDE (2010, 2018) han mostrado en diferentes ocasiones su apoyo, más o menos explícito, a este tipo de reformas neutrales en recaudación. No obstante, algunos autores han encontrado que la relación entre *tax-mix* y crecimiento económico podría no ser tan robusta (Xing, 2012; Baiardi et al., 2019).

Las crecientes necesidades de financiación del gasto público requerirán de un crecimiento robusto de la economía. En este sentido, las reformas fiscales deben favorecer incrementos en la productividad, en un contexto de preocupante situación de los niveles de eficiencia de la economía española, inferiores y a la vez divergentes, al de los países de nuestro entorno (Pérez et al., 2024). Aunque claramente mejorable, el sistema impositivo español ofrece, en su conjunto, unos niveles mínimos de capacidad redistributiva que complementa el efecto mucho más potente de las políticas de gasto (Calonge y Manresa, 2019; López Laborda et al., 2024). Sin abandonar las cuestiones de equidad vertical y horizontal, parece oportuno que

el marco de acción de futuras reformas haga un mayor hincapié en la dimensión de eficiencia de los impuestos. Es decir, favoreciendo, como se discute en la sección cuarta, el diseño de impuestos de base amplia y tipos nominales moderados que minimicen los costes de eficiencia en las decisiones económicas de empresas y hogares. La creciente exposición de la economía española a la digitalización, uso de robots e inteligencia artificial impulsarán tales mejoras de eficiencia, e incluso mejorarán el control del fraude fiscal. Un efecto secundario de estas megatendencias es el riesgo de aumento de la desigualdad ante un empeoramiento de la situación económica de los trabajadores de baja cualificación, lo que podría exigir esfuerzos presupuestarios adicionales para corregir estos desequilibrios (Ernst *et al.*, 2019). Por otra parte, la creciente tecnologización de la economía reforzará los argumentos en favor de un mayor equilibrio entre impuestos sobre la renta y del capital (Comisión Europea, 2024b).

IV. REFORMAS EN IMPOSICIÓN INDIRECTA

1. Impuesto sobre el valor añadido

El IVA es el principal impuesto indirecto. Su peso en el PIB se situó en el 6,5 por 100 en 2019. No obstante, se estima que la brecha entre la recaudación potencial y la real (*VAT-gap*) es del 7,9 por 100, equivalente a 6.800 millones de euros. Esta diferencia se debe a diversas causas como la evasión fiscal, errores administrativos e insolvencia de empresas (Comisión Europea, 2024c). Su reducción es esencial para mejorar la capacidad re-

caudatoria del impuesto. En este sentido, la presión fiscal del IVA en España se sitúa por debajo de la zona del euro (6,9 por 100) y de la UE-27 (7,1 por 100), tan solo por encima de Irlanda (4,3 por 100) y de Italia (6,2 por 100). Desde 2012, el tipo normal vigente en España está en línea con el promedio de la UE, que en 2022 fue del 21,5 por 100 en la UE-27 y del 20,8 por 100 en la zona del euro. El factor diferencial respecto a nuestros vecinos comunitarios es el reducido peso de las bases gravadas a tipo normal. Entre 2019 y 2022, el 52,5 por 100 de las bases sujetas y no exentas de IVA estaban gravadas a tipo normal, el 32,9 por 100 a tipo reducido y el 14,6 por 100 a tipo superreducido (Romero-Jordán, 2023). El tipo reducido genera alrededor del 40 por 100 de los gastos fiscales en el IVA, en tanto que el superreducido en torno al 16 por 100 (Sanz y Romero-Jordán, 2019). Como se muestra más adelante, la eliminación de los tipos reducidos de IVA aumentaría la recaudación un 30 por 100, equivalente a 1,55 décimas de PIB según los cálculos de la AIReF (2020).

La revisión de los tipos reducidos de IVA es una de las primeras opciones disponibles para hacer frente en el medio y largo plazo al mayor gasto por envejecimiento de la población. Este tipo de reformas no son sencillas de administrar debido a la percepción negativa que la sociedad tiene del IVA. Sobre esta cuestión deben hacerse algunas matizaciones importantes. Desde hace años, existe una discusión metodológica, no acabada, sobre la utilización de la renta o el gasto de los hogares para medir la progresividad del IVA. En un informe de la OCDE, Thomas (2020) expone las ventajas de utilizar el gasto frente a la renta. Utilizan-

do el enfoque gasto, se constata que el IVA es un impuesto ligeramente progresivo en España (ver la revisión de Romero-Jordán, 2017). Thomas (2020) reporta resultados similares para los países de la OCDE, oscilando los cálculos entre proporcionalidad o ligera progresividad. En todo caso, y al margen de este debate técnico, un potencial empeoramiento de la equidad vertical puede ser compensado con programas de transferencias corrientes dirigidas a los colectivos más perjudicados con las reformas (Thomas, 2020; Ruiz-Huerta *et al.*, 2022). De hecho, bien diseñada, esta combinación impuestos-transferencias puede mejorar sustancialmente la capacidad redistributiva del impuesto.

El cuadro n.º 4 ofrece un conjunto de simulaciones de cambios en la estructura de tipos de IVA utilizando microdatos de la *Encuesta de presupuestos familiares*. Primero, la eliminación de los dos tipos reducidos aumentaría la recaudación alrededor de un 30 por 100, equivalentes a 18.000 millones de euros. Una reforma de esta naturaleza acercaría el impuesto a la proporcionalidad. Segundo, el mantenimiento de un único tipo reducido del 10 por 100 elevaría la recaudación un 4,1 por 100, sin cambios relevantes sobre progresividad respecto al escenario base. Por último, una recaudación similar a la del escenario base podría alcanzarse con un tipo único del 15,2 por 100. Esta reforma elevaría con más intensidad los tipos medios de las rentas más bajas, hasta un 40 por 100 en la primera quintila de gasto. Este conjunto de simulaciones muestra que la reforma de los tipos de IVA reducidos resulta factible para mejorar la capacidad recaudatoria del sistema impositivo sin grandes costes sobre la progresi-

CUADRO N.º 4
SIMULACIONES DE CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE TIPOS DE IVA

	Escenario base 2019	SIMULACIONES (1)		
		Tipo único del 21 %, Sin tipos reducidos	Tipo normal del 21 %. Un solo tipo reducido del 10 %	Tipo único del 15,2 %. Sin tipos reducidos
Recaudación media por hogar	2.798,4	3.663,4	2.915,6	2.798,0
Δ recaudación	---	30,9 %	4,1 %	0,0 %
Índice de Kakwani	0,0422	0,0030	0,0371	0,0276
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0040	-0,0011	0,0036	0,0026

Nota: (1) Simulaciones en estático sin comportamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de Presupuestos Familiares 2019*.

vidad y capacidad redistributiva del impuesto, especialmente si se combinan con programas de transferencias corrientes a los hogares más vulnerables.

2. Impuestos especiales sobre alcohol, cerveza y tabaco

Además de la función recaudatoria, los impuestos especiales sobre alcohol, cerveza y tabaco son utilizados para introducir costes a los consumidores por los efectos externos que genera su consumo. En 2019, el peso en el PIB de estas tres accisas fue del 0,7 por 100, un nivel similar al promedio de la UE-27. Es importante destacar que la capacidad recaudatoria de estas accisas ha ido reduciéndose en la última década: el peso en 2010 fue del 0,9 por 100, siendo en 2022 del 0,6 por 100. La ausencia de indexación de los tipos específicos, expresados en euros, ayuda a explicar la erosión de la capacidad recaudatoria de los impuestos especiales (Romero-Jordán, 2024). En el caso de las labores del tabaco, el tipo específico de los cigarrillos no se actualiza desde julio de 2013, mientras que el de cigarrillos y picadura desde marzo de 2016.

Asimismo, las accisas sobre alcohol y bebidas derivadas no se actualizan desde diciembre de 2016, en tanto que la accisa de la cerveza se mantiene sin cambios desde septiembre de 2005.

La evidencia empírica muestra que los impuestos especiales son, en general, regresivos. Sin embargo, esto no puede ser considerado un obstáculo para aumentar la carga fiscal de estos bienes debido a que los efectos sobre la salud son adversos, son suficientemente conocidos por los consumidores y tienen, además, importantes costes económicos para toda la sociedad. Por ejemplo, el consumo de tabaco genera un sobrecoste a la sociedad (gastos directos sanitarios, así como bajas laborales e incapacidades) de alrededor de 1.500 euros/año a precios corrientes de 2023, un 62 por 100 superior al coste en sanidad de los no fumadores (Suárez-Bonel *et al.*, 2015). Esos efectos externos no son constantes en el tiempo, sino que están expuestos, entre otros, al incremento de los costes sanitarios por encarecimiento de medicinas, tratamientos, salarios del personal médico, etcétera. A efectos ilustrativos, la indexación de la

accisa específica de los cigarrillos con el aumento del índice de precios al consumo elevaría la recaudación en 2023 en 192,3 millones de euros, equivalente al 3 por 100 de la recaudación total de la accisa sobre el tabaco.

Para concluir, una especial atención merece la revisión de la fiscalidad de los cigarrillos electrónicos para equilibrar el gravamen de estos bienes con el resto de las labores del tabaco. Actualmente, estos dispositivos solo soportan en España el tipo normal del 21 por 100. Dada la prevalencia de su consumo entre los más jóvenes, resulta oportuno introducir un impuesto especial que, de acuerdo con lo establecido en otros países de la UE, grave tanto el volumen de e-líquido como de nicotina.

3. Impuestos ambientales

Esta categoría incluye todos aquellos impuestos, mayoritariamente indirectos, que gravan efectos externos negativos sobre el medio ambiente: energía, transporte, emisión de contaminantes, sobreexplotación o degradación de los recursos naturales. No obstante, centramos nuestra atención en hidrocarburos, medios de transporte y electricidad. El peso de los impuestos

ambientales fue del 1,8 por 100 en 2019, muy por debajo del promedio del 2,4 por 100 de la UE-27. Además, como ha sucedido en el resto de los países de la UE (Comisión Europea, 2024b), el peso se ha reducido tras la pandemia, situándose en el 1,5 por 100 en 2022 frente al 2 por 100 en el promedio de la UE. En este contexto, el aumento de la imposición ambiental puede ser utilizado con dos fines. Uno, para consolidar el principio de pagar por contaminar en el actual contexto de cambio climático. Y dos, para reducir la carga de otros impuestos más distorsionantes que gravan renta, capital o ahorro, en línea con las propuestas de la OCDE o de la Comisión Europea (Gago y Labandeira, 2010).

Los tramos generales, tanto de gasolina como de gasóleo de automoción, no han sido actualizados desde 2009 (0,409 euros y 0,307 euros por litro) y el tramo especial desde 2019 (0,072 euros por litro). La indexación habría aumentado las accisas de gasolina y gasóleo de automoción en 2023 en alrededor de 16 y 14 céntimos de euro. Es decir, esta revisión habría acercado las accisas de esos dos carburantes (56,30 y 45,30 céntimos de euros) al promedio ponderado de la UE-27 (en 2023, 61,51 y 48,98 céntimos de euro, respectivamente). Desde un punto de vista económico, estas actualizaciones están especialmente justificadas si tenemos en cuenta que las accisas sobre hidrocarburos solo cubren una parte de los costes externos que generan, menos del 60 por 100 en el promedio de la UE (Schroten *et al.*, 2019).

La electricidad se encuentra gravada con dos impuestos especiales. De una parte, el impuesto especial sobre la electricidad (IEE) con un tipo del 4,864 por

100 aplicado sobre el importe del consumo eléctrico y del término de potencia. De otra, el impuesto sobre la producción eléctrica (IPEE), que grava desde 2012 con un 7 por 100 la producción de electricidad. Esta elevada carga fiscal dificulta la transición ecológica al encarecer los costes de la electricidad sin promover el cambio tecnológico. En España, el total de impuestos soportado por un megavatio/hora de gas es 2,5 euros, 9,30 euros en el caso de hidrocarburos y 113 euros en la electricidad (Rosenow *et al.*, 2023). La descarbonización de la economía exige revertir esta situación reduciendo la fiscalidad de la electricidad y aumentando la del gas natural e hidrocarburos.

Una tercera línea de reforma en la imposición ambiental es la equiparación de las accisas que recaen sobre la gasolina y el gasóleo. Los motores de gasolina emiten una mayor cantidad de CO₂, siendo este el principal causante del calentamiento global. Por su parte, los motores de gasóleo expulsan más contaminantes locales a la atmósfera, como óxido de nitrógeno o partículas en suspensión, con efectos directos sobre la salud humana. Las diferencias en emisión de contaminantes se han reducido desde 2014 con la entrada en vigor del estándar EURO-6, aunque sigue sin estar justificada la existencia de tipos de gravamen diferenciados.

Para concluir, resulta oportuno fomentar el tránsito hacia la descarbonización a través de vehículos eléctricos. En este sentido, reducir la carga fiscal en la compra es más efectiva que rebajar tanto la imposición sobre hidrocarburos como los impuestos locales que recaen sobre la propiedad de los vehículos (Gerlagh *et al.*, 2018; Klier y Linn, 2015). Una opción razonable es la introducción de

cambios en el impuesto sobre determinados medios de transporte (IDMT). Este impuesto grava con un tipo del 0 por 100 a vehículos con emisiones iguales o menores a 120g/km de CO₂ aplicando tipos crecientes *ad-valorem* en función de la contaminación de los vehículos. Como se sugiere en Ruiz-Huerta *et al.* (2022), una opción razonable para cumplir con este fin es complementar o sustituir el impuesto *ad-valorem* vigente por otro de emisiones esperadas a lo largo de toda la vida útil del vehículo.

V. REFORMAS EN IMPOSICIÓN DIRECTA

1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

El IRPF es el pilar recaudatorio del sistema tributario español. En 2023, aportó el equivalente al 46 por 100 de la recaudación de las cuatro principales figuras impositivas (IRPF, IVA, IS e IE). La progresividad y su carácter redistributivo justifican que sea el tributo con mayor aceptación entre los contribuyentes (CIS, 2022). El IRPF recae esencialmente sobre las rentas del trabajo, alcanzando el 86 por 100 de la totalidad de los rendimientos declarados (AEAT, 2024). Es soportado, esencialmente, por las clases medias, según la definición de la OCDE (2019), con rendimientos íntegros comprendidos entre 20.000 y 60.000 euros. Como muestra el cuadro n.º 5, estos hogares aportaron en 2021 el 51,7 por 100 del total de recaudación (AEAT, 2024). El peso de la recaudación de las rentas de menos de 12.000 euros fue inferior al 1 por 100, en tanto que las declarantes con ingresos superiores a 150.000 euros aportaron el 17 por 100. Bajo ciertos requisitos, las rentas

CUADRO N.º 5
DISTRIBUCIÓN DE DECLARANTES Y RECAUDACIÓN POR TRAMOS DE RENDIMIENTOS EN 2021

TRAMOS DE RENDIMIENTOS	DECLARANTES		LIQUIDACIÓN	
	N (MILES DE EUROS)	(%)	IMPORTE (MILLONES DE EUROS)	(%)
(0 - 1,5]	1.424,5	6,9	0,8	0,0
(1,5 - 6]	3.271,8	15,9	4,3	0,0
(6 - 12]	2.209,9	10,7	614,2	0,6
(12 - 21]	4.518,9	21,9	7.619,4	7,9
(21 - 30]	3.740,5	18,1	14.037,3	14,5
(30 - 60]	4.417,9	21,4	35.919,1	37,2
(60 - 150]	906,9	4,4	21.867,9	22,6
(150 - 601]	123,3	0,6	10.059,8	10,4
Mayor de 601	12,2	0,1	6.510,9	6,7
Total	20.625,9	100,0	96.636,1	100,0

Fuente: AEAT (2024) excluidos declarantes con rendimiento negativo y cero.

situadas por debajo de 22.000 euros de rendimientos íntegros no están obligadas a presentar declaración del IRPF. Se ha criticado, no sin razón, que esta excepción reduce la visibilidad del impuesto al exonerar de presentar la declaración a un importante número de contribuyentes. Sin embargo, también se reducen de forma considerable los costes de cumplimiento, por lo que parece razonable mantener un umbral mínimo de declaración en futuras reformas.

En cuanto a los costes de eficiencia, deben destacarse de manera particular sus efectos nocivos sobre la oferta de trabajo, tanto en la decisión de participar en el mercado laboral como en el número de horas trabajadas. La evidencia disponible muestra la existencia de reducidos costes de eficiencia sobre la oferta de los hombres, en su condición de sustentadores principales. Estos efectos son mayores para los segundos perceptores, en mayor

medida mujeres, afectando a su participación laboral (Keane, 2022; Cutanda y Sanchís-Llopis, 2023). En este sentido, el valor medio de participación de mujeres fue en 2023 del 58,8 en España, frente al 66,7 por 100 de promedio en la UE. La desventaja fiscal en contra de segundos perceptores afecta a otras decisiones relevantes, además de las horas trabajadas, como el esfuerzo laboral, la inversión en vivienda o el número de hijos. La medición en conjunto de todas esas distorsiones se efectúa mediante la elasticidad de la renta gravada a los tipos marginales (ETI). Los resultados de la ETI disponibles para España confirman la existencia de costes de eficiencia que, específicamente, son mayores en el caso de las mujeres (Arrazola y Hevia, 2017).

La equidad vertical es un objetivo deseable en el diseño del IRPF, aunque la progresividad no debe exacerbarse para acotar costes de eficiencia; por ejemplo, sobre

la oferta laboral de segundos perceptores en tributación conjunta. En este sentido, el cuadro n.º 6 muestra que el tipo marginal máximo vigente en España está en línea con el rango de la UE-14, diferencias entre comunidades autónomas aparte. Como rasgo distintivo, el tipo máximo vigente en España opera en un nivel más elevado que en el resto de los países de la UE-14, con las excepciones de Francia, Luxemburgo y Alemania.

El presupuesto de beneficios fiscales (PBF) de 2023 del IRPF fue de 11.179 millones de euros, equivalente al 9,9 por 100 de la recaudación esperada. Concentramos nuestra atención en los tres beneficios fiscales de mayor coste recaudatorio, discutiendo propuestas de reforma con capacidad para reducir los costes de eficiencia del impuesto.

— El exceso de carga fiscal por tributación conjunta, en matrimonios y hogares monoparentales, es compensado con la reducción por tributación conjunta (RTC) con un gasto fiscal estimado de 1.000 millones anuales. Esta corrección no anula el efecto negativo del IRPF sobre la participación laboral de los segundos perceptores, especialmente mujeres. Una opción para mejorar dicha participación laboral, con efectos positivos sobre la natalidad, es reformular y potenciar la deducción lineal por maternidad (1.200 euros anuales por hijo) (3) El motivo es que la participación laboral está fuertemente influida por la combinación de programas de impuestos-transferencias en trabajadores con alta elasticidad de la oferta, como es el caso (Mastrogiacomo *et al.*, 2017). Sin embargo, la evidencia disponible muestra

CUADRO N.º 6
TIPOS MARGINALES MÁXIMOS DE IRPF EN LA UE-14

ORDEN	PAÍS	TIPO ESTUTARIO (1) (%)	A PARTIR DE RENTA (EUROS)
1	Dinamarca	55,9	76.232
2	Francia	55,4	177.107
3	Austria	55,0	83.333
4	España (2)	47,0/54,0	300.000
5	Bélgica	53,5	46.440
6	Portugal	53,0	78.834
7	Suecia	52,3	49.118
8	Finlandia	51,4	85.800
9	Países Bajos	49,5	73.032
10	Irlanda	48,0	40.000
11	Alemania	47,5	277.826
12	Italia	47,3	50.000
13	Luxemburgo	45,8	220.788
14	Grecia	44,0	40.000

Notas: (1) Incluida imposición autonómica o local aplicable en cada país. (2) Territorio Común. A efectos ilustrativos se ha tomado como referencia las tarifas autonómicas de Andalucía y Valencia. Fuentes: Tax Foundation (2024), OECD (2024) y elaboración propia.

que la deducción lineal genera efectos positivos, aunque de pequeña magnitud, sobre participación y fertilidad de las mujeres españolas (Sánchez-Mangas y Sánchez-Marcos, 2008; Azmat y González, 2010). Por este motivo, un primer paso sería corregir la deducción lineal del efecto de la inflación. El montante de 1.200 euros no ha sido indexado desde su creación en 2003, siendo su valor real actual de 1.900 euros. Esta corrección no añade ganancias en renta real que se conseguirían asignando más recursos. En este sentido, la deducción lineal podría transformarse a medio plazo en otra equivalente en coste, pero decreciente con la renta, al estilo del Earned Income Tax Credit (EITC). La simulación de Ayala y Paniagua (2019) encuentra que este diseño tendría efectos

positivos sobre participación laboral, desigualdad y pobreza en España. En todo caso, tanto la reformulación de la deducción lineal como su sustitución por un EITC deben incentivar la oferta laboral sin reducir el número de horas (Saez, 2002).

- La reducción por rendimientos netos del trabajo (RNT) permite minorar la carga fiscal de las rentas salariales más bajas, con un gasto fiscal en 2023 próximo a los 900 millones de euros. Se aplica una reducción lineal para rendimientos netos inferiores a un umbral próximo a los 14.000 euros (*plateau*). La reducción decrece a partir de ese límite, siendo nula cuando supera una cifra próxima a 19.700 euros (*phasing out*). El gran problema de esta reducción son los elevados tipos implícitos que soportan los trabaja-

dores en la zona del *phasing out* que pueden superar el 60 por 100. Existen alternativas al RNT como su transformación en el medio y largo plazo por una deducción reembolsable en cuota al estilo del *Earned Income Tax Credit* (EITC) de Estados Unidos. Este instrumento, que se integra con otros programas de gasto, corrige los desincentivos a trabajar de los trabajadores con menor nivel de renta. La evidencia muestra que el EITC ha jugado un papel relevante en la participación laboral de hogares de renta baja, especialmente de las mujeres (Bastian, 2020; Whitmore y Strain, 2021).

- La reducción por arrendamiento de viviendas (RAV) tiene por objeto fomentar la oferta de vivienda habitual con un gasto fiscal de 717 millones en 2023. Se aplica una reducción del 50 por 100 sobre el rendimiento neto del alquiler que, desde 2024, puede alcanzar el 90 por 100 si la vivienda se encuentra en una zona con precios tensionados. La AIREF (2020) estima que esta medida pudo tener en 2014 un cierto efecto sobre la oferta de alquiler. Sin embargo, la fuerte caída de la oferta de alquiler desde 2019, aun en presencia de este incentivo, junto a su carácter regresivo, recomiendan su eliminación.

Junto a la revisión de gastos fiscales, una línea prioritaria de actuación en el IRPF es la atenuación de la progresividad en frío. Un 70 por 100 del aumento del tipo medio efectivo entre 2019 y 2023 (del 12,8 por 100 al 14,7 por 100) ha sido debido a la progresividad en frío con una inflación acumulada de 15,4 puntos

(Banco de España, 2024). El 58 por 100 de la progresividad en frío se debe a la pérdida de valor de los rendimientos del trabajo y de los mínimos personales y familiares. En tanto que el 42 por 100 restante es consecuencia de la falta de actualización de la tarifa. La inflación incide de forma acumulativa sobre la carga tributaria de los declarantes, de modo que los ajustes son necesarios incluso tras años de baja inflación anual. Las medidas de corrección, que pueden tener carácter discrecional o automático, deben actuar no solo sobre los tramos de la tarifa del impuesto, sino también sobre cualquiera de los otros elementos del impuesto expresados en euros como mínimos, deducciones o exenciones. Un claro ejemplo es la deducción lineal a la que nos referimos anteriormente. Desafortunadamente, excepto la indexación parcial de la tarifa de los años 2005 y 2006 (un 2 por 100) no existen experiencias previas en España.

2. Impuesto sobre sociedades

El peso del IS en el PIB se ha mantenido estable alrededor del 2,2 por 100 entre los años 2012 a 2019. Tras la pandemia, su peso relativo alcanzó el 2,7 por 100 en 2022, debido al efecto de la inflación y de la mejora de márgenes comerciales. Para los países de la UE-14, el cuadro n.º 7 compara los niveles de presión fiscal por impuesto sobre sociedades, así como su desagregación en amplitud de la base y tipo implícito. Adicionalmente, se ofrece información tanto del tipo estatutario como del tipo medio efectivo a la Devereux-Griffith (2003) (EATR). Estas tres nociones de tipos son útiles para analizar tanto la capacidad recaudatoria como los efectos distorsionantes del impuesto. Dentro de la UE-14, España

forma parte del grupo de países con menor presión fiscal por impuesto sobre sociedades (4), junto a Grecia, Italia, Finlandia y Austria. La información del cuadro n.º 7 muestra que el impuesto español es más equilibrado que la del resto de países integrados en el grupo 1 en cuanto al tamaño del tipo implícito y de la amplitud de la base del impuesto. Esto supone una ventaja para acometer reformas graduales que aumenten el tamaño de la base imponible sin someterla a grandes tensiones. A efectos comparativos, el tipo medio y la amplitud de la base de España son, respectivamente, 16,5 por 100 y 13,1 por 100, mientras que, por ejemplo, en Grecia son 20,3 por 100 y 9,4 por 100.

La recaudación del IS depende del tipo estatutario, así como de otros elementos que tienen un gran efecto sobre la recaudación, entre los que destacan la compensación de bases negativas, la exención por doble imposición internacional y los ajustes sobre el resultado contable. El tipo nominal del 25 por 100 vigente en 2023 supera al promedio del 21,7 por 100 de la UE-27 y al 23 por 100 de la zona del euro (Comisión Europea, 2024). Además, se sitúa por debajo del existente en países próximos a España como Portugal (31,5 por 100), Francia (25,8 por 100) o Italia (27,8 por 100). En los últimos cinco años, no ha habido cambios relevantes en los tipos estatutarios en la UE-27 con las excepciones de Francia (-8,6 puntos), Grecia (-7) y Bélgica (-4,6) que partían de niveles mucho más elevados. La reducción del tipo estatutario no es, por sí sola, una urgencia en este momento en España. Sin embargo, es una opción para atraer inversión y fomentar la actividad económica en un contexto de ampliación de la base de gravamen del im-

puesto. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la tributación efectiva mínima del 15 por 100 del Pilar II no eliminará la competencia fiscal a la baja en el impuesto, aunque sí la reducirá ostensiblemente.

Las opciones de reforma del impuesto sobre sociedades deben favorecer la neutralidad del impuesto, minimizando las distorsiones del impuesto contra determinados activos, fuentes de financiación o tamaños empresariales. Los últimos cálculos disponibles, referidos a 2022, muestran que España presenta los valores de EATR más elevados de la UE-27 (29 por 100), con un nivel similar al de Alemania (28,9 por 100) y ligeramente superior al de Francia (26 por 100), Italia (23,9 por 100), Países Bajos (23,2 por 100) o Portugal (21,4 por 100). La evidencia empírica muestra que altos valores de EATR tienen efectos negativos sobre inversión en I+D, productividad y capacidad exportadora de las empresas (Bournakis y Romero, 2024). Por otra parte, los cálculos de Spengel *et al.* (2020) muestran que el impuesto de sociedades español penaliza especialmente la inversión en activos intangibles, a pesar de ser un factor clave en el crecimiento económico (Pérez *et al.*, 2023). El impuesto de sociedades español combina dos aspectos de diseño claramente mejorables: una capacidad recaudatoria inferior a la del promedio de países de nuestro entorno y un peor diseño para atraer inversión y mejorar la productividad (Romero-Jordán *et al.*, 2019).

El alto nivel de los tipos efectivos (EATR) se explica, al menos en parte, por los métodos de amortización permitidos en la normativa fiscal. Existen ejemplos donde la vida útil fiscal está cla-

CUADRO N.º 7
DESCOMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN LA UE-14 (PROMEDIO 2012-2019)

	DESCOMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL			TIPO ESTATUTARIO (1)	TIPO EFECTIVO (2) EATR
	PRESIÓN FISCAL (%)	AMPLITUD DE LA BASE (%)	TIPO IMPLÍCITO (%)		
GRUPO 1. PRESIÓN FISCAL BAJA: BASES Y TIPOS MODERADOS					
Grecia	1,9	9,4	20,3	25,8	26,0
Italia	2,1	11,7	18,2	27,8	23,9
ESPAÑA	2,2	13,1	16,5	25,0	29,0
Finlandia	2,3	11,0	20,8	20,0	19,6
Austria	2,4	11,5	20,9	24,0	23,1
GRUPO 2. PRESIÓN FISCAL MEDIA – ALTA: BASES Y TIPOS MEDIOS					
Alemania	2,6	12,3	21,1	29,9	28,8
Dinamarca	2,8	12,5	22,7	22,0	19,8
Países Bajos	2,9	13,3	21,8	25,8	23,2
Portugal	3,1	12,5	24,7	31,5	21,4
Bélgica	3,5	13,4	26,1	25,0	23,1
GRUPO 3. PRESIÓN FISCAL MEDIA: BASES AMPLIAS Y TIPOS BAJOS					
Irlanda	2,7	26,9	10,0	12,5	14,1
GRUPO 4. PRESIÓN FISCAL MEDIA: BASES PEQUEÑAS Y TIPOS ALTOS					
Francia	2,7	5,5	49,3	25,8	26,0
Suecia	2,8	9,0	30,9	20,6	18,7

Notas: (1) Año 2022, Eurostat. Incluye sobrecarga de impuestos regionales y locales. (2) Año 2023, Eurostat.
Fuente: Eurostat (2022) y elaboración propia.

ramente alejada de la vida económica. Entre ellos, los cuatro años de vida útil mínima de los equipos informáticos cuya depreciación económica no supera los tres años. O los 6 años de elementos de transporte cuya vida útil económica raramente supera los cuatro años (Party, 2007). En este sentido, parece oportuno revisar los coeficientes lineales aplicables sobre activos fijos. Un buen ejemplo son los edificios administrativos y comerciales, cuya vida útil se prolonga hasta un mínimo de cincuenta años. Asimismo, es deseable mantener la libertad de amortización que opera sobre inmovilizado material e intangible, excepto edificios, afectos a inversiones de I+D. Estas amortizaciones junto a las deducciones por I+D

son elementos relevantes para fomentar la baja inversión en I+D en España, según Eurostat, 1,44 por 100 frente al promedio de 2,24 por 100 en la UE-27 (Romero-Jordán, *et al.*, 2014; Álvarez *et al.*, 2018).

Una segunda línea de actuación es la reducción del sesgo a favor de la financiación con deuda. Esta situación penaliza a empresas con mayores restricciones financieras, habitualmente las de menor tamaño, así como a proyectos que conlleven mayor riesgo como la inversión en I+D. Además, favorece la erosión de la base imponible incentivando estrategias de endeudamiento por las multinacionales en países con tipos estatutarios más elevados. El actual límite conjunto

a la deducibilidad de los gastos financieros netos (un millón de euros y el 30 por 100 del beneficio operativo) restringe la financiación con deuda en favor de los fondos propios al tiempo que amplía la base del impuesto. Sin embargo, no soluciona la falta de neutralidad del impuesto en lo que respeta a la financiación de la inversión, puesto que el coste implícito de los fondos propios no es deducible. En el medio plazo, es oportuno avanzar hacia una futura implementación del sistema *DEBRA* (*debt-equity bias reduction allowance*) propuesto por la Comisión Europea en 2022, la negociación en el Consejo está actualmente suspendida a la espera de otras reformas del impuesto. Según esta propuesta, se imputaría un coste implícito al

aumento de fondos propios entre dos años consecutivos, deducible de la base imponible del impuesto, ofreciendo un tratamiento similar a la deuda.

Otro pilar importante en futuras reformas será la compensación de bases negativas. Existe un límite decreciente (70 por 100, 50 por 100 y 25 por 100) en función de tres tramos de la base imponible previa (<20 millones, de 20 a 60 millones o más de 60 millones). En general, los umbrales no son opciones adecuadas de diseño impositivo al introducir distorsiones, como errores de salto o potenciales barreras al aumento de tamaño, siendo recomendable su eliminación. Una solución razonable para ampliar la base del impuesto es la aplicación de un tipo único incluso por debajo del 70 por 100, en línea con lo que se propone en el libro blanco de reforma de Ruiz-Huerta *et al.* (2022). Este cambio tiene un coste recaudatorio que en el citado informe se estima inferior a 400 millones de euros. No obstante, la aplicación de porcentajes más elevados a empresas de nueva creación durante los primeros años de vida es una opción a considerar al ser un instrumento de apoyo a la supervivencia empresarial.

La deducción por doble imposición internacional supone alrededor del 50 por 100 del resultado contable positivo. No obstante, las opciones para introducir cambios que permitan ensanchar la base del impuesto son limitadas al formar parte de convenios bilaterales internacionales, así como de directivas europeas. Una opción factible pasaría por incrementar el porcentaje de propiedad requerido para tener derecho a la deducción, que actualmente es del 5 por 100 (5). Junto a estos ele-

mentos de carácter interno, los acuerdos internacionales en proceso, como el establecimiento de una base armonizada (BEFIT), la armonización de los precios de transferencia o los acuerdos para evitar la erosión de la base y el traslado de beneficios (Pilar I y II), habrán de ser tenidos en futuras reformas del impuesto. El tipo mínimo del 15 por 100 del Pilar II aplicable a sociedades con facturación superior a 750 millones de euros se encuentra en fase de aprobación parlamentaria. Los cálculos del EuTax Observatory (2024) muestran que el impuesto mínimo global del 15 por 100 para acotar el problema de la planificación fiscal agresiva podría reportar a España, en el mejor de los escenarios, alrededor de 5.200 millones de euros.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de las dos próximas décadas, el envejecimiento ejercerá una presión creciente sobre el gasto público en España, alcanzándose alrededor del 48 por 100 en 2035 y del 52 por 100 a partir de 2050. Se hace, por tanto, necesario un plan de reforma tributaria de largo plazo que favorezca el crecimiento económico para asegurar la sostenibilidad del gasto. Desafortunadamente, la ausencia de acuerdos en los grandes temas de Estado, potenciado por la fuerte fragmentación política, hacen muy difícil una planificación a largo plazo de estas cuestiones. En todo caso, entre las opciones de reforma de corto plazo y medio plazo se encuentran, en sentido amplio, la potenciación de la fiscalidad medioambiental, la indexación de los tipos de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas o tabaco, el tipo mínimo y las amortizaciones fiscal-

mente deducibles del impuesto sobre sociedades, las mejoras en el diseño del IRPF para mejorar la participación laboral de mujeres y trabajadores no cualificados y la introducción de mecanismos para atenuar la progresividad en frío en el IRPF. En el medio y largo plazo, con la vista puesta en la sostenibilidad del gasto en pensiones y de cuidados de largo duración, serán necesarias reformas de mayor calado como la reestructuración de tipos de IVA, así como la revisión y reforma de los gastos fiscales de mayor coste vigentes en el IRPF e impuesto sobre sociedades.

NOTAS

(1) Para una detallada revisión de la evolución de los ingresos, véase RUIZ-HUERTA *et al.* (2022). Sobre el estado actual de la economía sumergida y, fraude fiscal, véase LAGO-PENAS (2024).

(2) Asume que el crecimiento de la productividad aparente del trabajo se situará a partir de 2035 en 1,1 puntos, la tasa de paro se instalará en 2050 en un valor próximo al 7 por 100 y tasas de actividad femeninas superiores a las actuales.

(3) Desde 2018, se aplica, además, una deducción lineal de hasta 1.000 euros por gastos de guardería o educación infantil.

(4) Teniendo en cuenta que $PF = \frac{T}{PIB} = \frac{B}{PIB} * \frac{T}{B}$, donde B es la base del impuesto y T es la recaudación.

(5) Desde 2020, se aplica además una tributación mínima del 5 por 100 a algunas plusvalías y dividendos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA-ORMAECHEA, S., PIENKNAGURA, S. y PIZZINELLI, C. (2022). Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. *Working Paper*, 22/8. Fondo Monetario Internacional.
- ACOSTA-ORMAECHEA, S., SOLA, S. y YOO, J. (2019). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. *German Economic Review*, 20(4), 70-106.
- AEAT. (2024). *Estadística de los declarantes de IRPF 2021*. <https://>

<p>sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/home.html</p> <p>AIReF. (2020). <i>Spendig Review 2019/2020. Estudio de beneficios fiscales</i>. https://www.airef.es/es/estudios-observatorio/beneficios-fiscales/</p> <p>AIReF. (2023a). Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía. <i>Opinión</i> n.º 1/23. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI_por_100C3_por_10093N-SOSTENIBILIDAD/AIReF-2023_Opinion-sostenibilidad-de-las-AAPP-largo-plazo.pdf</p> <p>AIReF. (2023b). Proyecciones demográficas 2022-2070. <i>Documento Técnico</i>, n.º 1/23. https://www.airef.es/es/centro-documental/proyecciones-demograficas-2022-2070/</p> <p>AIReF. (2024). <i>Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas 2024</i>. Informe n.º 2/24. https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/informe-sobre-los-presupuestos-iniciales-de-las-aapp-2024/</p> <p>AKGUN, O., BARTOLINI, B. y FOURNIER, J. M. (2017). The effects of tax mix on inequality and growth. <i>Working Paper</i>, n.º 1447. OECD.</p> <p>ALINAGHI, N., REED, W. R. (2021). Taxes and economic growth in OECD countries: A meta-analysis. <i>Public Finance Review</i>, 49(1), pp. 3-40.</p> <p>ÁLVAREZ-AYUSO, I. C., KAO, C. y ROMERO-JORDÁN, D. (2018). Long run effect of public grants and tax credits on R&D investment: A non-stationary panel data approach. <i>Economic Modelling</i>, 75, pp. 93-104.</p> <p>ARNOLD, J., BRYNS, B., HEADY, C. y JOHANSSON, Å., SCHWELLNUS, C. y VARTIA, L. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. <i>Economic Journal</i>, 121(550), pp. 59-80.</p> <p>ARRAZOLA, M. y HEVIA, J. (2017). La elasticidad de la renta declarada: concepto, relevancia y resultados para España. <i>Papeles de Economía Española</i>, 154, pp. 144-159.</p> <p>AYALA, L. y PANIAGUA, M. (2019). The impact of tax benefits on</p>	<p>female labor supply and income distribution in Spain. <i>Review of Economics of the Household</i>, 17(3), pp. 1025-1048.</p> <p>AZMAT, G. y GONZÁLEZ, L. (2010). Targeting fertility and female participation through the income tax. <i>Labour Economics</i>, 17(3), pp. 487-502.</p> <p>BAIARDI, D., PROFETA, P., PUGLISI, R. y SCABROSETTI, S. (2019). Tax Policy and Economic growth: does it really matter? <i>International tax and public finance</i>, 15(26), pp. 282-316.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2024a). <i>Informe anual 2023</i>. Banco de España. https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anales/informe-anual/informe-anual-2023.html</p> <p>BANCO DE ESPAÑA. (2024b). <i>Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2024-2026)</i>, marzo de 2024. https://www.bde.es/f/webbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/IIPP-2024-03-12-gavilan-es-or.pdf</p> <p>BASELGA, E. y FOELLM, R. (2022). Inequality and growth: a review on a great open debate in economics. <i>WIDER Working Paper</i>, 2022/5. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/259361/1/wp2022-05.pdf</p> <p>BASTIAN, J. (2020) The rise of working mothers and the 1975 Earned Income Tax Credit. <i>American Economic Journal: Economic Policy</i>, 12(3), pp. 44-75.</p> <p>BERG, A., OSTRY, J. D., TSANGARIDES, C. G. y YAKHSHILIKOV, Y. (2018). Redistribution, inequality, and growth: new evidence. <i>Journal of Economic Growth</i>, 23, pp. 259-305.</p> <p>BONHOMME, S. y HOSPIDO, L. (2017). The cycle of earnings inequality: evidence from Spanish social security data. <i>Economic Journal</i>, 127(603), pp. 1244-1278.</p> <p>BOURNAKIS, I. y ROMERO-JORDÁN, D. (2024). Corporate tax, R&D and export decisions: Evidence from European firms. <i>Review of International Economics</i>, en prensa. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/roie.12771</p>	<p>CALONGE, S. (2017). Desigualdad de la renta e IRPF en los hogares españoles durante la crisis económica, 2007-2015. <i>Papeles de Economía Española</i>, 154, pp. 160-178.</p> <p>CALONGE, S. y MANRESA, A. (2001). La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España un análisis empírico. <i>Papeles de Economía Española</i>, 88, pp. 100-120.</p> <p>CALONGE, S. y MANRESA, T. (2019). <i>Crisis económica y desigualdad de la renta en España</i>. Madrid, España: Funcas.</p> <p>CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., WANG, C. y WANG, J. (2019). Income inequality and fiscal redistribution in 31 countries after the crisis. <i>Comparative Economic Studies</i>, 15(61), pp. 119-148.</p> <p>CIS. (2022). Opinión pública y política fiscal. Estudio número 3374. Centro de Investigaciones Sociológicas. https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3374-opinion-publica-y-politica-fiscal-xxxix-1</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2010). Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States. <i>European Economy</i>, 6/2010. European Commission.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2014). <i>Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Report 6/2014</i>. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2023a). <i>2024 Ageing Report Spain's Country Fiche</i>. Economic Policy Committee – Ageing Working Group. December 2023 report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2023b). <i>Annual report on taxation</i>. Luxembourg: European Commission.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024a). <i>Data on Taxation Trends</i>. European Commission.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024b). <i>Annual report on taxation 2024</i>. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA. (2024c). <i>VAT gap in the UE, 2023 report</i>. Bruselas: Directorate-General for Taxation and Customs Union.</p>
---	--	--

<p>CUTANDA, A. y SANCHÍS-LLOPIS, J. A. (2023). Labour Supply Responses to Income Tax Changes in Spain. <i>Hacienda Pública Española / Review of Public Economics</i>, 245, pp. 71-94.</p> <p>DEVEREUX, M. P. y GRIFFITH, R., (2003). Evaluating tax policy for location decisions. <i>International Tax and Public Finance</i>, 10, pp. 107-126.</p> <p>ERNST, E., MEROLA, R., SAMAAAN, D. (2019). Economics of artificial intelligence: Implications for the future of work. <i>IZA Journal of Labor Policy</i>. Aug 9(1).</p> <p>EUROSTAT. (2022). <i>Taxation Trends in the European Union</i>, 2022 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>EUROSTAT. (2024). <i>Income inequality</i>. https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database</p> <p>EUTAX OBSERVATORY. (2024). <i>The tax deficit simulator</i>. https://www.taxobservatory.eu/repository/the-tax-deficit-simulator/</p> <p>FMI. (2024). <i>Fiscal Monitor</i>. Actualización de abril. Fondo Monetario Internacional.</p> <p>GAGLIARDI, N, ARÉVALO, P., PAMIES, S. (2022). The fiscal impact of extreme weather and climate events: evidence for EU countries. <i>Discussion Paper</i>, 168. European Commission.</p> <p>GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (2010). Impuestos ambientales y reformas fiscales verdes en perspectiva. <i>Working Paper</i>, n.º 09/2010. Economics For Energy.</p> <p>GEMMELL, N., KNELLER, R. y SANZ, I. (2016). Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels? <i>Oxford Bulletin of Economics and Statistics</i>, 78(4), pp. 522–547.</p> <p>GERLAGH, R., VAN DEN BIJGAART, I., NIJLAND, H. y MICHELSEN, T. (2018). Fiscal policy and CO2 emissions of new passenger cars in the EU. <i>Environmental and Resource Economics</i>, 69(1), pp. 103-134.</p> <p>GOBIERNO DE ESPAÑA. (2024). <i>Actualización de previsiones macroeconómicas y fiscales 2024-2025</i>. <a 371="" 656="" 71="" 936"="" href="https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/economia-comercio-empresa/Documents/2024/300424-</p> </td> <td data-bbox="> <p>Documento-Actualizacion-previsiones-macro-fiscales-2024-2025.pdf</p> <p>GOERLICH, F. J. (2016). <i>Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas</i>. Bilbao: Fundación BBVA.</p> <p>GUNER, N., LÓPEZ-SEGOVIA, J. y RAMOS, R. (2020). Reforming the individual income tax in Spain. <i>SERIEs</i>, 11, pp. 369–406.</p> <p>INE. (2022). <i>Proyecciones de población 2022-2072</i>. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/</p> <p>INE. (2024). <i>Encuesta de condiciones de vida – índice de Gini de la renta disponible</i>. https://www.ine.es/</p> <p>INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. (2022). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2021. <i>Documento de Trabajo</i>, n.º 1 7/22. Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>KEANE, M. (2022). Recent research on labor supply: Implications for tax and transfer policy, <i>Labour Economics</i>, Vol. 77/August 2022.</p> <p>KLIER, T. y LINN, J. (2015). Using Taxes to Reduce Carbon dioxide Emissions Rates of New Passenger Vehicles: Evidence from France, Germany and Sweden. <i>American Economic Journal: Economic Policy</i>, 7(1), pp. 212-242.</p> <p>KNELLER, R., BLEANEY, M. Y GEMMELL, N. (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. <i>Journal of Public Economics</i>, 74, 171–190.</p> <p>LAGARES, M. ET AL. (2014). <i>Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español</i>. Ministerio de Hacienda.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. (2021). <i>40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas</i>. Madrid: Funcas.</p> <p>LAGO-PEÑAS, S. (2024). El impacto de la pandemia sobre la economía sumergida y el fraude fiscal: ¿qué es lo que sabemos? <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 301, pp. 22-28.</p> <p>LÓPEZ LABORDA, J., MARÍN, C. y ONRUBIA, J. (2023). <i>Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Séptimo informe 2019 y 2020</i>. Madrid: Fedea.</p> </p>	<p>LÓPEZ LABORDA, J., MARÍN, C. y ONRUBIA, J. (2024). <i>Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Octavo informe 2021</i>. Madrid: Fedea.</p> <p>MAUDOS, J. (2021). Productividad y reformas estructurales, esa es la cuestión. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 285, pp. 45-52.</p> <p>MASTROGIACOMO, M., BOSCH, N. M., GIELEN, M. D. y JONGEN, E. L. (2017). Heterogeneity in Labour Supply Responses: Evidence from a Major Tax Reform. <i>Oxford Bulletin of Economics and Statistics</i>, 79(5), 769-796.</p> <p>OCDE. (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. <i>OECD Tax Policy Studies</i>, n.º 20.</p> <p>OCDE. (2015). <i>In It Together: Why Less Inequality Benefits All</i>. Paris: OECD Publishing.</p> <p>OCDE. (2018). <i>Tax policies for inclusive growth in a changing world</i>. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/2018/12/tax-policies-for-inclusive-growth-in-a-changing-world_316de9c0.html</p> <p>OCDE. (2019). <i>Under pressure: the squeezed middle class</i>. Paris: OECD.</p> <p>OCDE. (2024). <i>Economic Outlook</i>. Volume 1, Abril de 2024. OECD</p> <p>OCDE. (2024). <i>Taxing wages 2024</i>. Paris: OECD.</p> <p>PARTY, A. (2007). Economic Depreciation and Retirement of Canadian Assets: A Comprehensive Empirical Study. <i>Occasional Paper Statistics Canada</i>, Catalogue n.º. 15-549-XIE.</p> <p>PÉREZ, F., MAS, M., PILAT, D. Y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (DIRS.). (2023). E. BENAGES, J. C. ROBLEDY Y L. HERNÁNDEZ (2024). <i>El comportamiento de la productividad en España (1995-2022). Informe OPCE 2023</i>. Bilbao: Fundación BBVA.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D. (2017). Progresividad y capacidad redistributiva del IVA e impuestos especiales en el período 2007-2015. <i>Papeles de Economía Española</i>, 154, pp. 200-215.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D. (2023). Impacto de la inflación sobre el IVA soportado por</p>
---	--

<p>los hogares españoles en los años 2021 y 2022. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 296, pp. 41-50.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D. (2024). <i>España acorta diferencias con el promedio de gastos e ingresos públicos (sobre PIB) de la UE-27</i>. Blog de Funcas.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D., DELGADO-RODRÍGUEZ, M. J., ÁLVAREZ-AYUSO, I. y DE LUCAS-SANTOS, S. (2014). Assessment of the public tools used to promote R&D investment in Spanish SMEs. <i>Small Business Economics</i>, 43, pp. 959-976.</p> <p>ROMERO-JORDÁN, D., SANZ-LABRADOR, I. y SANZ-SANZ, J.F., (2020). Is the corporation tax a barrier to productivity growth? <i>Small Business Economics</i>, 55(1), pp. 23-38.</p> <p>ROSENOW, J., THOMAS, S., GIBB, D., BAETENS, R., DE BROUWER, A. y CORNILLIE, J., (2023). Clean heating: Reforming taxes and levies on heating fuels in Europe. <i>Energy Policy</i>, 173, 113367.</p> <p>RUIZ-HUERTA, J. et al. (2022). <i>Libro Blanco sobre Reforma Tributaria</i>. Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>SÁEZ, E. (2002). Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses. <i>Quarterly Journal of Economics</i>, 117, 1039-1073.</p>	<p>SÁNCHEZ-MANGAS, R., y SÁNCHEZ-MARCOS, V. (2008). Balancing family and work: the effect of cash benefits for working mothers. <i>Labour Economics</i>, 15(6), pp. 1127-1142.</p> <p>SANZ, J. F. y ROMERO, D. (2019). Los gastos fiscales de los principales impuestos españoles. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 279, pp. 43-54.</p> <p>SCHROTEN, A., VAN WIJNGAARDEN, L., BRAMBILLA, M., GATTO, M., MAFFII, S., TROSKY, F., KRAMER, H., MONDEN, R., BERTSCHMANN, D., KILLER, M., LAMBLA, V., EL BEYROUTY, K. y AMARAL, S. (2019), <i>Overview of transport infrastructure expenditure and costs</i>. European Commission: Publications Office of the European Union.</p> <p>ŞEN, H. y KAYA, A. (2023). Do revenue-neutral tax swaps boost growth? <i>Journal of Economic Policy Reform</i>, 26(4), pp. 401-420.</p> <p>SPENGER et al. (2020). Effective tax levels using the Devereux-Griffith methodology. Project for the EU Commission TAXU/2020/de/308. https://www.zew.de/en/publications/effective-tax-levels-using-the-devereux-griffith-methodology-update-2019-1</p> <p>SUÁREZ-BONEL, M. P., VILLAVEDE-ROYO, M. V., NERÍN, I., SANZ-ANDRÉS, C., MEZQUIDA-</p>	<p>ARNO, J. y CÓRDOBA-GARCÍA, R. (2015). Costes derivados del uso de servicios sanitarios y bajas laborales en pacientes fumadores: estudio en una comunidad urbana. <i>Archivos de Bronconeumología</i>, 51(12), pp. 615-620.</p> <p>TAX FOUNDATION. (2024). Top Personal Income Tax Rates in Europe, 2024. https://taxfoundation.org/data/all/eu/top-personal-income-tax-rates-europe-2024/</p> <p>THOMAS, A. (2020). Reassessing the regressivity of the VAT. <i>OECD Taxation Working Papers</i>, n.º 49. OECD.</p> <p>WANG, C., CAMINADA, K. y GOUDSWAARD, K. (2012). The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries. <i>International Social Security Review</i>, 65(3), pp. 27-48.</p> <p>WHITMORE SCHANZENBACH, D. y STRAIN M. R. (2021). Employment effects of the Earned Income Tax Credit: Taking the long view. <i>Tax Policy and the Economy</i>, 35(1), pp. 87-129.</p> <p>XING, J. (2012). Does tax structure affect economic growth? Empirical evidence from OECD countries. <i>Economics Letters</i>, 117(1), pp. 379-382.</p>
--	--	---