

1. Los impuestos y la lacra de la inseguridad jurídica.

La seguridad jurídica constituye uno de los pilares esenciales sobre los que se asienta cualquier sistema tributario moderno. Sin estabilidad y claridad, los agentes económicos carecen de un elemento clave como es la previsibilidad, de modo que los flujos de capital se retraen y la confianza en la Administración se erosiona.

España, lamentablemente, presenta una creciente percepción de arbitrariedad y conflictividad en lo referido a la aplicación de sus normas tributarias, especialmente en lo referido a los contribuyentes extranjeros. No en vano, la combinación de actuaciones retroactivas, interpretaciones cambiantes y un sistema de incentivos administrativos orientado a la maximización a toda costa de la recaudación ha derivado en una espiral de litigiosidad que amenaza la reputación del país como destino de inversión y residencia para profesionales cualificados.

En este contexto, el caso del régimen especial para trabajadores desplazados, conocido popularmente como *Ley Beckham*, se ha convertido en el claro símbolo del deterioro del principio de seguridad jurídica. Lo que nació como un instrumento para atraer talento internacional (permitiendo tributar a un tipo fijo del 24% sobre las rentas de fuente española y eximiendo la declaración de activos en el extranjero) ha acabado siendo el epicentro de una tormenta legal.

Así, tal y como ha trascendido en las últimas semanas, decenas de contribuyentes que obtuvieron un certificado oficial de inclusión en el programa emitido por la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) han visto cómo, años después, ese mismo organismo ha cuestionado retroactivamente su validez, exigiendo ahora cuantiosos pagos adicionales a contribuyentes que, ejercicio tras ejercicio, no habían enfrentado ningún tipo de reclamación por parte del fisco.

El conflicto ha desembocado en una macrocausa internacional encabezada por el bufete *Amsterdam & Partners*, con sede en Londres y Washington, que acusa al fisco español de vulnerar derechos fundamentales y actuar al margen del Estado de Derecho. Según su fundador, Robert Amsterdam, la Agencia Tributaria "criminaliza" sistemáticamente a los contribuyentes, opera bajo una "psicología del fraude" y fuerza a sus inspectores a "actuar como depredadores" mediante un sistema de bonus ligado al volumen de sanciones.

El despacho, que ha documentado numerosos casos de actuaciones retroactivas y sanciones desproporcionadas, ha anunciado acciones legales ante la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Por su parte, la Agencia Tributaria sostiene que la emisión del certificado de inclusión en el *régimen Beckham* no implicaba la aceptación plena del estatus fiscal, sino una simple constatación de que la solicitud había sido presentada. Esta reinterpretación administrativa, aplicada con efectos retroactivos, ha dejado a centenares de contribuyentes en situación de indefensión jurídica, enfrentando requerimientos multimillonarios y procedimientos de sanción que se remontan más de una década atrás.

La denuncia referida a la controversia de la *Ley Beckham* pone de relieve un fenómeno más amplio: la inseguridad jurídica estructural que caracteriza el funcionamiento del sistema tributario español. Los procedimientos de inspección, con frecuencia, exceden los límites de proporcionalidad, extendiéndose a ámbitos ajenos a la materia tributaria, como la vida personal o familiar de los contribuyentes, y aplicando conceptos jurídicos indeterminados, como la acusación genérica y extensiva de "simulación".

Estas prácticas se combinan con un sistema interno de incentivos que premia la recaudación a través de actas con acuerdo, generando un conflicto de intereses que cuestiona la imparcialidad de la Administración, al remunerar al funcionario inspector que logra cerrar este tipo de pactos, cuya firma se formaliza a menudo por el miedo del contribuyente a soportar largos litigios en los cuales la fiscalía tiende a solicitar penas muy severas de cárcel para los investigados.

A raíz de la controversia de la *Ley Beckham*, cada vez hay más voces que han puesto en cuestión las prácticas y la coherencia institucional de la Administración Tributaria, señalando que su proceder impide garantizar un entorno regulatorio previsible y equilibrado. La litigiosidad creciente, documentada en el presente informe, refleja un sistema que *sanciona más de lo que administra, que premia la recaudación inmediata sobre la justicia tributaria, y que erosiona progresivamente la confianza de ciudadanos y empresas.*

A esta problemática se suma ahora una nueva fuente de incertidumbre: la propuesta de un impuesto del 100% a las transmisiones patrimoniales realizadas por extranjeros no residentes, impulsada por el Gobierno bajo el argumento de "frenar la especulación inmobiliaria". Este "Impuesto Complementario Estatal sobre la Transmisión de Bienes Inmuebles a no Residentes en la Unión Europea"

gravaría con un tipo efectivo del 100% la compra de vivienda por parte de extranjeros extracomunitarios, lo que podría vulnerar tanto la libre circulación de capitales como la prohibición de confiscatoriedad consagrada en la Constitución Española.

En conjunto, tanto el caso de la *Ley Beckham* como el nuevo impuesto dirigido a compradores extranjeros de vivienda reflejan una misma patología: la de la erosión generalizada y continuada del principio de previsibilidad en el sistema tributario. Las normas cambian con enorme rapidez, hasta el punto de que solamente bajo la presidencia de Pedro Sánchez se han documentado unas cien modificaciones al alza de los impuestos y las cotizaciones, amén de la no deflactación del Impuesto sobre la Renta, que ha supuesto un incremento recaudatorio de más de 35.000 millones. En paralelo, las interpretaciones se revisan retroactivamente y las garantías procesales se antojan insuficientes para proteger al contribuyente frente al poder sancionador del Estado.

La inseguridad jurídica no solo tiene un coste en términos de reputación institucional, sino también un impacto económico tangible, en la medida en que desincentiva la inversión extranjera directa, desalienta la movilidad internacional y la captación de talento y eleva el coste del capital. En un contexto global de competencia por la captación de inversión y de profesionales cualificados, España está empezando a proyectar una imagen de arbitrariedad que aleja al país de los estándares esperables de las economías avanzadas.

Desde una perspectiva comparada, la deriva del sistema tributario español se enmarca en un proceso más amplio de deterioro de la calidad institucional. Mientras que países de la UE como Irlanda, Portugal o los Países Bajos han creado regímenes fiscales estables y previsibles para así atraer profesionales foráneos y animar la entrada de capital extranjero, España parece optar por la improvisación normativa y el endurecimiento de la vertiente punitiva de la política de gestión de la fiscalidad. La ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y de evaluación *ex post* de las normas tributarias contribuye a perpetuar un entorno en el que la discrecionalidad se impone sobre la ley.

Por todo ello, el debate sobre la inseguridad jurídica en España no puede reducirse a un conflicto entre Hacienda y un grupo de contribuyentes privilegiados. Se trata, más bien, de un síntoma de un mal institucional más profundo: la incapacidad del Estado para garantizar reglas claras, estables y previsibles en materia tributaria. El respeto a la legalidad no debe medirse por la eficacia recaudatoria, sino por la consistencia con los principios de justicia, equidad y proporcionalidad que rigen en las democracias avanzadas. Si no se emprende una reforma institucional que refuerce la confianza legítima de los

ciudadanos y las empresas, España empieza a consolidar una reputación de país donde lo fiscal está sujeto a escenarios de inseguridad jurídica, lo que daña la competitividad, el atractivo inversor y, en última instancia, mina la propia legitimidad del sistema tributario ante los ojos de los ciudadanos.

Este informe se propone precisamente contribuir a ese debate. A través del análisis de estadísticas de administraciones tributarias internacionales, y mediante la comparación con otros países de la OCDE, el presente documento pone de relieve la brecha existente entre el discurso oficial, que habla de la atracción de talento como un eje de modernización, y la cruda realidad institucional en España, marcada por este tipo de problemas.

El objetivo no es cuestionar la legitimidad del control fiscal, sino subrayar que dicho control debe ejercerse dentro de un marco estable, transparente y predecible. Solo así podrá España reforzar su credibilidad, consolidar su capacidad de atracción internacional y proyectar una imagen de país donde la ley es clara y las reglas se respetan.

2. Un desincentivo a la inversión.

No existen estadísticas oficiales que nos permitan conocer con precisión cuántos contribuyentes se acogen cada año al régimen especial para trabajadores desplazados ni cuál es el impacto real de la llamada *Ley Beckham* sobre la recaudación. La Agencia Tributaria no publica datos desagregados sobre los declarantes bajo esta modalidad ni sobre su perfil, niveles de renta o aportación al conjunto del IRPF.

Esta ausencia de información oficial genera una notable opacidad y dificulta tanto la evaluación de su eficacia como la comparación con otros regímenes similares dentro de la Unión Europea. Tal vacío estadístico contrasta, no obstante, con la creciente percepción de litigiosidad en torno a este régimen, dando a entender que dicho programa ha pasado de ser un incentivo fiscal para atraer talento a convertirse en un foco de inseguridad jurídica y de conflicto entre los contribuyentes y la Administración.

A falta de datos oficiales, el informe *Global Tax Evasion Report 2024*, elaborado por el EU Tax Observatory, ofrece algunas estimaciones que permiten situar el caso español en perspectiva.¹ Según este estudio, el régimen español se ubica en la mitad inferior del *ranking* europeo tanto por el ahorro fiscal medio por contribuyente como por su impacto presupuestario total. No hablamos, pues, de programas de incentivos especialmente atractivos cuando se comparan con los modelos vigentes en otros países de la UE.

Así, los acogidos a la Ley Beckham obtienen un ahorro anual aproximado de 13.600 euros, una cifra modesta frente a los más de 30.000 euros de Portugal o los más de 120.000 de los regímenes especiales italianos y griegos. La tabla 1 refleja, por tanto, que España no compite con el resto de la UE porque no alcanza niveles de generosidad fiscal comparables y, además, ofrece un modelo de complejidad administrativa que, para colmo, se ve coronado por el elevado riesgo de que quienes se acogen al régimen lidien después con una interpretación cambiante de su situación tributaria.

De hecho, ese mismo régimen español que no resulta especialmente ventajoso en términos comparados sí ha adquirido notoriedad por el grado de conflictividad jurídica que genera. A diferencia de otros países donde los incentivos son claros, predecibles y con criterios estables de aplicación, en España la actuación de la AEAT se ha caracterizado por revisiones retroactivas, cuestionamientos de certificados previamente emitidos y procedimientos

¹ El informe completo puede leerse en el siguiente enlace: https://www.taxobservatory.eu//www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf

sancionadores iniciados muchos años después de que los contribuyentes hubiesen declarado conforme a las instrucciones iniciales. La consecuencia es una paradoja evidente: un régimen fiscal moderado en cuanto a su atractivo o su generosidad, pero además elevado y hasta punitivo en cuanto a la inseguridad jurídica que induce para los beneficiarios.

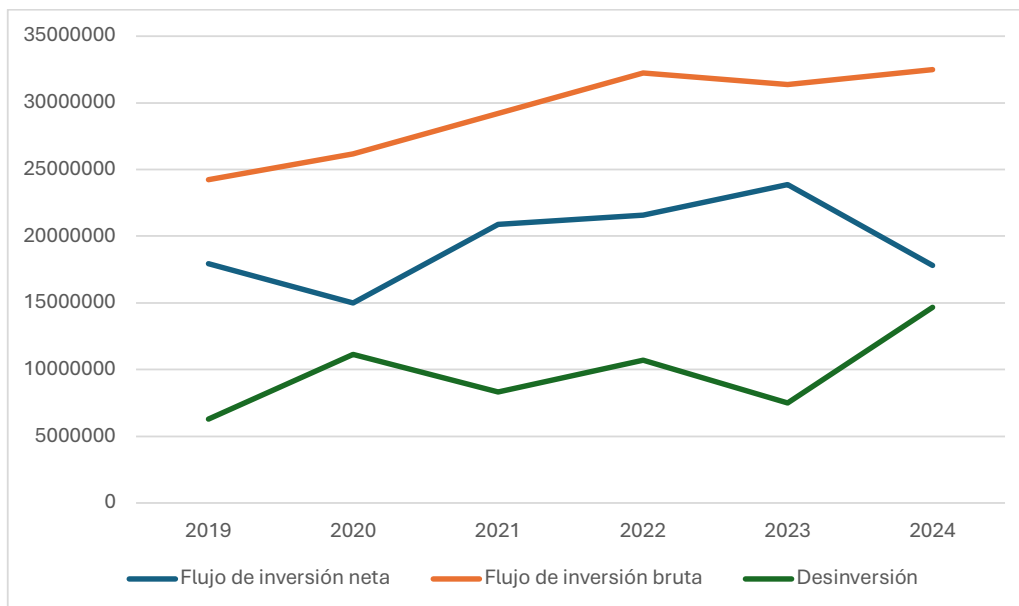
Tabla 1. Coste fiscal de regímenes fiscales preferenciales en Europa.

País / Tipo de régimen	Año de referencia	Coste fiscal (millones €)	Beneficio por beneficiario (€)	Relación entre ahorro fiscal medio y tipo impositivo medio por
Austria – trabajadores varios	2020	0,3	1.747	0,3
Austria – artistas y otros	2021	5		
Bélgica – ejecutivos extranjeros	2022	160	5.623	0,9
Dinamarca – regla del 32,84%	2019	236	25.607	1,4
Finlandia – regla del 32%	2020	5	7.225	1
Francia – régimen de impatriados	2020	229	14.089	3,3
Grecia – grandes patrimonios (500.000 €)	2021	9,1	156.896	134,4
Irlanda – régimen aplicado a remesas	2017	589	69.294	9,5
Irlanda – programa de asignados especiales	2020	36,6	22.061	3
Italia – trabajadores desplazados	2020	422	27.977	6,5
Italia – grandes patrimonios (>500.000 €)	2019	54	128.266	29,8
Luxemburgo – empleados internacionales	2021	21	20.038	1,5
Países Bajos – regla del 30%	2020	1.100	11.950	2,4
Portugal – residentes no habituales	2020	893	32.616	19,4
España – régimen de impatriados	2020	134	13.601	3,8
Suecia – impuesto trabajadores especiales	2020	45,4	12.576	1,4
Suiza – grandes patrimonios (900.000 €)	2018	328	72.000	13,5
Reino Unido – régimen aplicado a remesas	2018	3.200	69.264	10

Fuente: EU Tax Observatory.

La evolución reciente de la inversión extranjera en España también refleja el deterioro vinculado al aumento de la inseguridad jurídica y la conflictividad fiscal. Entre 2019 y 2023, los flujos de inversión neta crecieron solamente de forma moderada, pasando de 17.950 millones a 23.872 millones de euros. Ya en 2024 se produjo un giro abrupto y la inversión neta cayó más de un 25%, hasta los 17.823 millones. Al mismo tiempo, la desinversión (el capital que abandona el país) se duplicó, superando los 14.600 millones de euros. Estos datos evidencian una pérdida de confianza de los inversores, acentuada por un entorno de creciente presión fiscal, retroactividad normativa e inseguridad regulatoria.

Gráfico 1. Evolución de los flujos de inversión extranjera en España, en miles de euros.



Fuente: DataInVex.

La tendencia se ha agravado en los primeros meses de 2025, con un aumento de más del 35% en los niveles de desinversión respecto al mismo periodo del año 2024. De hecho, la inversión bruta se redujo un 50% en el primer trimestre del año, mientras que la inversión neta cayó un 73%, señalando una pérdida acelerada de atractivo para el capital internacional. El fenómeno no responde únicamente al ciclo económico, a priori expansivo, sino que refleja un deterioro institucional profundo, en la medida en que los inversores perciben un marco fiscal inestable y jurídicamente inseguro, amén de una tendencia intervencionista que dificulta la planificación empresarial a medio plazo.²

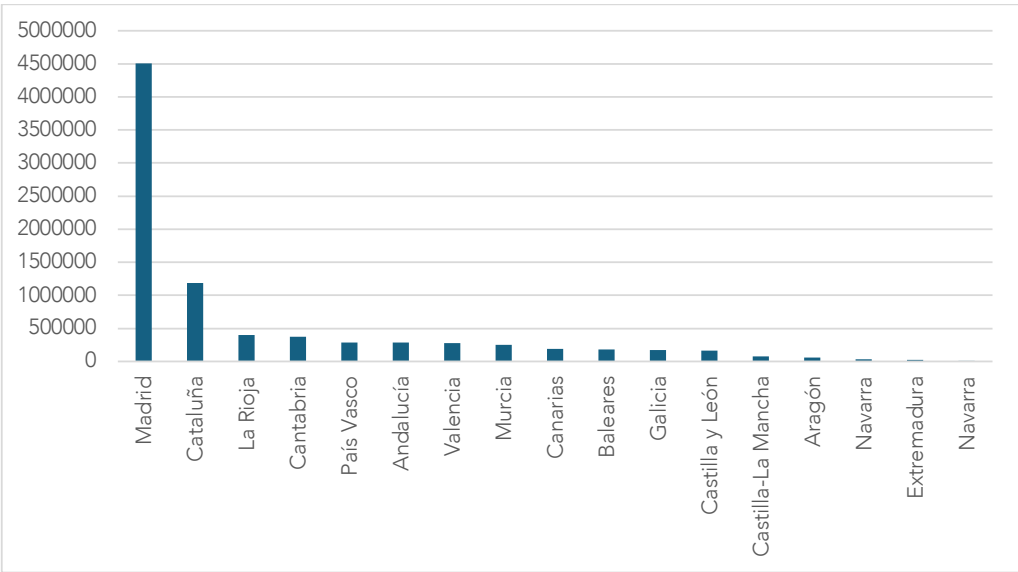
² Para más detalle, consultar el siguiente enlace: Paco Cobos, "La fuga de la inversión extranjera en España se duplica".

En contraste con este escenario, la Comunidad de Madrid ha consolidado un modelo fiscal alternativo que combina estabilidad normativa, tipos impositivos más moderados y una política activa de atracción de talento e inversión. En 2024, Madrid concentró cerca del 70% de toda la inversión extranjera directa recibida por España, frente al 13% de Cataluña, según los datos del Ministerio de Economía.

Las bonificaciones en el tramo autonómico del IRPF, el mantenimiento de tipos más reducidos en los gravámenes de patrimonio y sucesiones, y la introducción de incentivos como la denominada *Ley Mbappé*, que ofrece una reducción del 20% en el IRPF a inversores extranjeros, han reforzado la posición de Madrid como un enclave preferente para el capital internacional.

Esta divergencia entre la política fiscal madrileña y la del Gobierno central refleja dos modelos contrapuestos. Mientras el Ejecutivo nacional endurece el marco impositivo e incrementa la presión fiscalizadora, generando litigios y desconfianza, Madrid opta por ofrecer previsibilidad, seguridad jurídica y estabilidad regulatoria. El resultado es visible: la región concentra la mayor parte del flujo de inversión extranjera en España y mantiene tasas de crecimiento sostenidas en cuanto a los flujos de inversión neta, incluso en los ejercicios en los que el conjunto del país registra caídas. En suma, la evolución reciente confirma que la inseguridad jurídica y el intervencionismo tienen un coste directo sobre la inversión, mientras la estabilidad institucional actúa como su mejor antídoto.

Gráfico 2. Inversión extranjera directa bruta por comunidades autónomas entre enero y junio de 2025, en miles de euros.



Fuente: DataInVex.

3. Imposición sobre la renta.

El *Índice Internacional de Competitividad Fiscal* de la Tax Foundation evalúa la estructura de los sistemas tributarios de la OCDE a partir de dos criterios esenciales: la competitividad, entendida como la capacidad de atraer inversión y talento con una carga impositiva razonable, y la neutralidad, que mide hasta qué punto el sistema distorsiona las decisiones económicas de los contribuyentes. En la categoría correspondiente al Impuesto sobre la Renta, España ocupa el puesto 28 de un total de 38 países analizados, situándose en la parte baja del ranking. Este resultado refleja un sistema con tipos elevados, problemas de estabilidad y previsibilidad y, por añadidura, una complejidad normativa y de aplicación de reglas que penaliza tanto la inversión como la movilidad laboral, situando al país ibérico entre los menos competitivos de su entorno en materia de tributación personal.

El primer indicador analizado mide el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta de las personas físicas, es decir, el porcentaje más alto que grava los ingresos de los contribuyentes con mayores rentas. Este dato permite valorar la presión fiscal que soportan los trabajadores más productivos y su efecto sobre la oferta laboral y la atracción de talento. En segundo lugar, se considera el nivel de ingresos a partir del cual se aplica ese tipo máximo, que revela la amplitud de los tramos afectados: cuanto más bajo sea este umbral, antes se penaliza fiscalmente el progreso económico y el aumento salarial. Este indicador se mide en relación al ingreso promedio. Finalmente, se mide el coste económico del impuesto sobre el trabajo, que compara la carga marginal con la carga media que afrontan los trabajadores.

Cuando esta relación es alta, significa que el esfuerzo adicional se ve castigado con una subida desproporcionada de la tributación, desincentivando la productividad y la contratación. Estas tres variables resultan esenciales para evaluar la relación entre fiscalidad y seguridad jurídica. En España, donde la interpretación administrativa de las normas es cambiante y la presión impositiva sobre el trabajo es una de las más elevadas de Europa, la combinación de tipos altos, umbrales bajos y progresividad excesiva genera un entorno de incertidumbre que afecta tanto a residentes como a trabajadores desplazados.

En el caso de los impatriados —profesionales que se trasladan a España bajo regímenes fiscales especiales—, estas deficiencias estructurales agravan el riesgo de litigiosidad y reducen el atractivo del país frente a otros competidores europeos que combinan tipos más bajos, mayor claridad normativa y un trato más previsible para el talento internacional.

Tabla 2. Competitividad del impuesto sobre la renta en los países de la OCDE, 2024.

País	Tipo marginal	Ingreso tipo marginal	Ratio tipo marginal / cuña fiscal	Clasificación	Puntuación
Estonia	20,0	0,4	1,3	1	100,00
Hungría	33,5	0,0	1,0	2	97,02
República Checa	27,5	3,8	1,1	3	94,61
Letonia	31,4	4,2	1,2	4	86,90
Costa Rica	33,6	6,9	1,1	5	85,61
Eslovaquia	35,0	2,8	1,1	6	85,46
Lituania	39,0	4,3	1,2	7	76,53
Colombia	39,0	58,9	0,0	8	70,90
Alemania	47,5	4,8	1,1	9	70,63
Turquía	40,8	6,5	1,3	10	67,81
Polonia	36,0	11,7	1,3	11	67,45
Suiza	41,5	2,9	1,4	12	65,59
Noruega	46,4	1,3	1,3	13	64,48
Islandia	46,2	1,3	1,3	14	63,04
Nueva Zelanda	39,0	2,4	1,5	15	61,90
Suecia	52,2	1,2	1,2	16	60,99
Australia	47,0	1,8	1,4	17	60,63
Reino Unido	47,0	2,6	1,3	18	60,17
Estados Unidos	45,8	8,8	1,2	19	59,13
Canadá	53,5	2,7	1,2	20	57,96
Luxemburgo	47,2	3,0	1,4	21	57,55
México	35,0	26,1	1,2	22	57,13
Chile	40,0	18,3	1,2	23	56,85
Dinamarca	55,9	1,3	1,2	24	56,52
Italia	52,8	1,7	1,3	25	54,77
Japón	56,2	8,3	1,1	26	54,51
Grecia	53,5	2,0	1,3	27	54,21
España	45,0	10,1	1,4	28	52,85
Finlandia	58,0	1,8	1,3	29	51,03
Países Bajos	51,5	1,3	1,5	30	48,89
Bélgica	60,2	1,0	1,3	31	48,65
Eslovenia	61,1	3,8	1,2	32	48,08
Irlanda	52,0	1,2	1,6	33	44,52
Portugal	58,2	11,8	1,2	34	42,00
Corea	49,5	18,3	1,3	35	41,68
Austria	55,0	19,2	1,1	36	41,50
Francia	55,6	13,6	1,3	37	38,91
Israel	50,0	3,9	1,7	38	36,82

Fuente: Tax Foundation.

España presenta un tipo marginal máximo del 45 % en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, una cifra moderada en comparación con los países nórdicos, pero claramente elevada frente a las economías europeas más competitivas. Lo más relevante, sin embargo, es el nivel de ingresos a partir del cual se aplica ese tipo máximo, situado en 10,1 veces el salario medio.

Este umbral implica que una parte significativa de los trabajadores con rentas medias-altas alcanza rápidamente los tramos más gravosos, reduciendo los incentivos al esfuerzo y a la progresión profesional. A diferencia de países con impuestos planos, como Estonia (20 %) o Hungría (33,5 %), donde el tipo único se aplica desde el primer euro de ingreso y garantiza simplicidad y previsibilidad, el sistema español grava de forma más intensa los incrementos salariales, generando un efecto de compresión en las rentas medias y desincentivando la atracción y retención de profesionales cualificados.

De hecho, la ratio entre el tipo marginal y la cuña fiscal media, situado en 1,4, revela un sistema muy progresivo y con una carga fiscal que crece de manera más que proporcional conforme aumentan los ingresos. En la práctica, esto significa que el modelo español penaliza el esfuerzo adicional y eleva el coste del trabajo, afectando a la productividad y encareciendo la contratación.

4. Imposición sobre el capital y el patrimonio.

El citado *Índice Internacional de Competitividad Fiscal* también evalúa los impuestos sobre la propiedad a través de tres grandes componentes: los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, los impuestos sobre la riqueza y las herencias, y los impuestos sobre el capital y las transacciones financieras. Este bloque mide tanto el peso efectivo de la tributación sobre los activos como la complejidad normativa y el grado de distorsión que introduce sobre la inversión, el ahorro y la movilidad del capital.

En este campo, España obtiene una puntuación de 36,5 sobre 100 y ocupa el puesto 37 de 38 economías analizadas, situándose en el penúltimo lugar de la OCDE. El resultado evidencia que el sistema español combina una elevada carga fiscal sobre la propiedad con un marco normativo fragmentado, poco neutral y de fuerte componente confiscatorio, especialmente en lo relativo a los impuestos sobre la riqueza.

En primer lugar, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria incluyen el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), los gravámenes sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como las tasas sobre plusvalías municipales o sobre transmisiones de activos inmobiliarios. España grava tanto el valor del suelo como el de las construcciones, a diferencia de sistemas más eficientes, como el estonio o el australiano, que sólo gravan el suelo, reduciendo de esta forma la penalización implícita de ajustar el valor de acuerdo con las construcciones, lo que implica castigar la inversión en mejoras o rehabilitación de inmuebles. Además, el peso de la tributación inmobiliaria se ve amplificado por la existencia de múltiples impuestos autonómicos y locales que generan solapamientos y aumentan los costes administrativos.

El segundo componente clave es el impuesto sobre la riqueza, donde España destaca negativamente. Solamente cuatro países de la OCDE aplican un impuesto sobre el patrimonio neto: Colombia, Noruega, Suiza y España. El país ibérico es el único de la Eurozona que mantiene un impuesto recurrente sobre el conjunto de los activos personales, incluyendo ahorros, inversiones financieras, bienes inmuebles y participaciones empresariales. Bélgica, Francia e Italia gravan con distintos gravámenes especiales ciertos activos comúnmente asociados a la riqueza (como valores mobiliarios o inmuebles de lujo), mientras que el resto de los países de la OCDE han eliminado por completo cualquier otra forma de imposición centrada en el patrimonio. Si han tomado esta decisión no es por otra razón que por su baja rentabilidad recaudatoria y su alto coste económico. En el caso español, el Impuesto sobre el Patrimonio se aplica de manera anual, es progresivo y se acumula a otros gravámenes que también gravan la acumulación

de capital, caso del tributo de sucesiones y donaciones. Esto multiplica los efectos de doble imposición, refuerza la percepción de inseguridad jurídica y eleva el coste fiscal del capital.

El tercer grupo de impuestos analizados incluye los impuestos sobre las rentas del capital o las transacciones financieras. Aquí entran, en el caso de España, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, los gravámenes sobre la compraventa de acciones con plusvalía o las tasas que recaen sobre operaciones de financiación. España, de nuevo, presenta un marco más distorsionador que la media europea, con una amplia variedad de figuras autonómicas y locales que encarecen la circulación del capital y aumentan los costes de transacción.

Tabla 3. Competitividad de la fiscalidad de la riqueza en la OCDE, 2024.

País	Clasificaci	Puntuaci	Clasificaci	Puntuació	Clasificaci	Puntuaci	Clasificaci	Puntuaci
Estonia	1	100	1	100	1	100	1	100
Eslovaquia	2	80,5	13	69,7	1	100	5	84,8
México	3	80,4	6	73,5	1	100	7	79,1
Australia	4	79,4	2	82,6	1	100	14	63,9
Letonia	5	77,2	17	66,6	1	100	7	79,1
República	6	76,4	5	73,7	12	70,4	1	100
Lituania	7	74,8	10	70,3	12	70,4	1	100
Nueva	8	74,4	31	45,4	1	100	1	100
Suecia	9	72,6	15	68	1	100	14	63,9
Israel	10	68,2	29	47,5	1	100	7	79,1
Costa Rica	11	68	12	69,9	1	100	24	48,1
Alemania	12	68	9	71,1	12	70,4	7	79,1
Chile	13	66,4	20	63,6	12	70,4	5	84,8
Luxemburgo	14	64,5	3	74,8	12	70,4	14	63,9
Noruega	15	63,1	8	71,2	32	57,4	7	79,1
Austria	16	62,8	30	47,2	1	100	14	63,9
Dinamarca	17	62,3	24	58,9	12	70,4	7	79,1
Irlanda	18	61,8	14	69,4	12	70,4	22	63,4
Finlandia	19	60,8	16	67,2	12	70,4	22	63,4
Portugal	20	60,7	18	66,6	12	70,4	14	63,9
Países Bajos	21	59,6	19	64,4	12	70,4	14	63,9
Turquía	22	57,3	7	72,5	12	70,4	32	46,1
Hungría	23	57	11	70,3	12	70,4	24	48,1
Eslovenia	24	54,8	32	42,9	12	70,4	7	79,1
Canadá	25	53,3	33	39,6	1	100	29	46,6
Japón	26	50	25	56,6	12	70,4	29	46,6
Grecia	27	47,1	28	50,4	12	70,4	29	46,6
Estados	28	45,9	36	35	12	70,4	14	63,9
Bélgica	29	44,8	23	61,8	33	49,1	24	48,1
Polonia	30	43,6	26	54,5	12	70,4	37	30,8
Francia	31	41	27	53,6	33	49,1	24	48,1
Corea	32	40,6	34	36,9	12	70,4	32	46,1
Islandia	33	40	38	22,6	12	70,4	14	63,9
Reino Unido	34	39	37	32	12	70,4	24	48,1
Colombia	35	36,9	21	63,6	36	27,8	32	46,1
Suiza	36	36,6	4	74	36	27,8	37	30,8
España	37	36,5	22	62,8	36	27,8	32	46,1
Italia	38	31,8	35	35,5	33	49,1	32	46,1

Fuente: Tax Foundation.

Estas cargas, sumadas a la volatilidad normativa y a la creciente intervención estatal sobre la actividad inmobiliaria, sitúan al país en los niveles más bajos de competitividad fiscal de toda la OCDE.

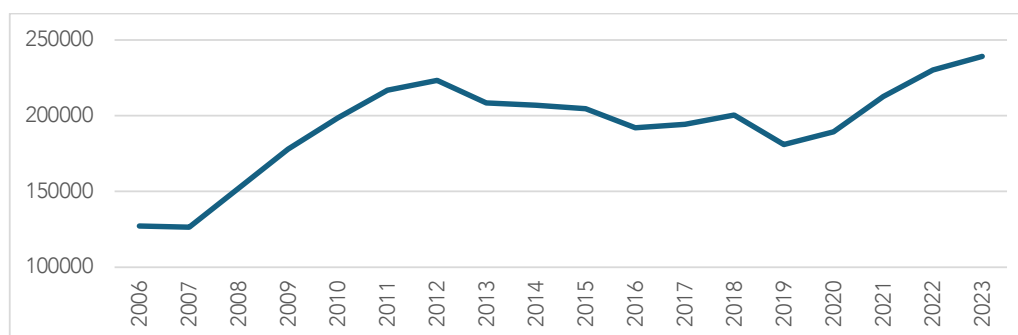
En síntesis, el bajo desempeño de España en esta métrica, reflejado en la tabla 3, es sinónimo de un modelo tributario que penaliza sistemáticamente el ahorro, la acumulación de capital y la inversión productiva. Mientras la mayoría de los países desarrollados han optado por eliminar los impuestos sobre la riqueza para favorecer la competitividad y simplificar sus sistemas fiscales, España los ha reforzado —incluso con la creación de un nuevo Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas.

Esto envía una señal de rechazo a los inversores nacionales y, por descontado, a los extranjeros que se plantean inyectar capital en nuestro país. La coexistencia de gravámenes sobre el patrimonio, las herencias, los bienes inmuebles y las operaciones financieras configura un entorno fiscal denso, imprevisible y altamente litigioso, que contribuye a erosionar la seguridad jurídica y debilita severamente la posición del país como destino atractivo para la inversión y la residencia de capitales y talento internacional.

5. Litigiosidad tributaria.

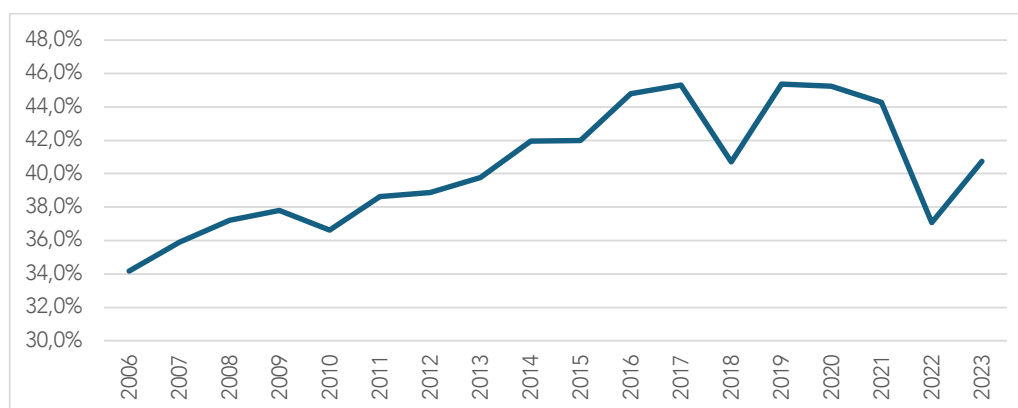
Junto a la complejidad normativa del sistema fiscal, la litigiosidad tributaria constituye otro indicador clave del esfuerzo que deben afrontar los contribuyentes en su relación con la Administración. Tal como muestra el gráfico 3, cada año se registran más de 200.000 reclamaciones ante los distintos Tribunales Económico-Administrativos, tanto el Central como los regionales, por discrepancias en la aplicación de las normas tributarias. Destaca, además, el incremento cercano al 20 % en el número de reclamaciones presentadas entre 2021 y 2023, lo que refleja un aumento de la conflictividad entre la Agencia Tributaria y los contribuyentes. Un aspecto clave es determinar el grado en que estas resoluciones favorecen a los contribuyentes. Como se muestra en el gráfico 4, se observa un aumento continuo en el número de resoluciones que se estiman a favor del contribuyente, hasta el punto de que actualmente se resuelven positivamente 4 de cada 10 casos.

Gráfico 3. Evolución del número de reclamaciones ante los Tribunales Económico-Administrativos debido a cuestiones tributarias.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4. Evolución del número de resoluciones estimadas en favor del contribuyente sobre el total de resueltas.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En total, la última década de la muestra (2014-2023) acumula 2.050.827 reclamaciones presentadas ante los TEAC. Tomando en cuenta el promedio de casos resueltos durante dicho periodo a favor de los contribuyentes, hablaríamos de al menos 877.000 expedientes resueltos en contra de la AEAT.

Los datos correspondientes al ejercicio 2023 muestran que la litigiosidad tributaria en España se concentra, fundamentalmente, en las figuras de mayor peso recaudatorio. El IRPF y el IVA son los impuestos que registran un mayor volumen de reclamaciones ante los Tribunales Económico-Administrativos, con 61.055 y 28.517 resoluciones, respectivamente. En ambos casos, casi la mitad de las reclamaciones son estimadas a favor del contribuyente (49,2 % en IRPF y 45,9 % en IVA), lo que refleja un alto nivel de discrepancia entre los criterios de la Agencia Tributaria y las interpretaciones posteriores de los órganos de revisión. Resulta asimismo significativo el comportamiento de los impuestos de Sucesiones y Donaciones y de Transmisiones Patrimoniales, donde el porcentaje de reclamaciones estimadas supera el 60 %, situándose en niveles del 65,7 % y el 62,4 %, respectivamente.

Estos elevados niveles de éxito para los contribuyentes ponen de relieve las deficiencias de seguridad jurídica en la aplicación de estas figuras, especialmente en aquellas competencias cedidas a las comunidades autónomas, donde las diferencias normativas y los criterios administrativos dispares incrementan la incertidumbre.

Tabla 4. Número de resoluciones totales y estimadas en favor del contribuyente por figura tributaria, 2023.

Figura tributaria	Resueltas	Estimadas	Estimadas/Resueltas
IRPF	61.055	30.041	49,2%
Patrimonio	1.606	868	54,1%
Sociedades	10.802	3.953	36,6%
Sucesiones y Donaciones	7.981	5.242	65,7%
Transmisiones Patrimoniales	17.699	11.042	62,4%
IVA	28.517	13.093	45,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Este contexto de alta conflictividad fiscal evidencia un problema estructural en la interpretación y ejecución de las normas tributarias, que se traduce en inseguridad para particulares y empresas. En el caso de los impatriados, este clima resulta especialmente adverso: la falta de coherencia en la aplicación de los regímenes especiales y las frecuentes revisiones retroactivas multiplican el riesgo de reclamaciones y sanciones. Así, la elevada proporción de resoluciones

favorables a los contribuyentes no sólo revela una Administración propensa a un exceso de celo con fin recaudatorio, sino también un entorno legal en el que la previsibilidad y la confianza, pilares esenciales para la atracción de talento e inversión internacional, se ven gravemente comprometidos.

6. Eficiencia administrativa.

Con el propósito de medir de forma objetiva y comparable el grado de inseguridad jurídica en materia tributaria, se han incorporado dos indicadores procedentes del Informe ISORA 2024 (*International Survey on Revenue Administration*).

Este documento, elaborado conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), proporciona datos homogéneos sobre la organización, eficiencia y desempeño de las administraciones tributarias a escala internacional. Su metodología permite evaluar con rigor aspectos esenciales, como la litigiosidad fiscal o la eficacia administrativa en la gestión y resolución de conflictos, garantizando una base de comparación sólida entre países.

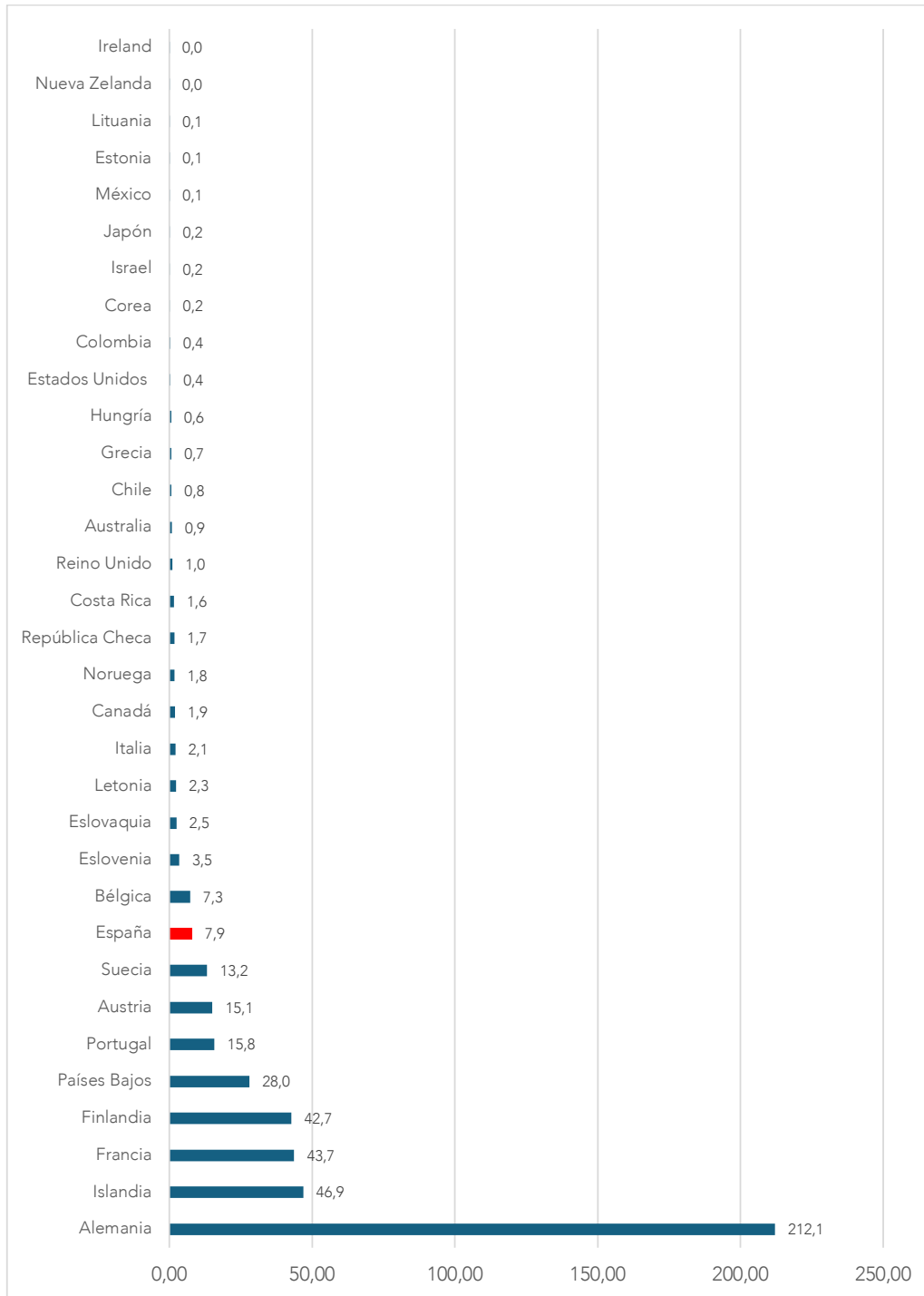
El documento ISORA presenta dos indicadores de indudable relevancia para el presente análisis:

- El primero de ellos mide el número de casos (revisiones o inspecciones) que se inician, expresado a base de comparar el total de expedientes por cada 1.000 contribuyentes activos, tanto en el IRPF como en el Impuesto sobre Sociedades. Este enfoque permite estimar la frecuencia con la que las autoridades fiscales abren procedimientos de revisión o inspección.
- El segundo indicador recoge el porcentaje de resoluciones judiciales favorables a la Administración Tributaria, dentro del total de casos resueltos por los tribunales superiores. Este análisis ayuda a entender con qué frecuencia los contribuyentes logran que su criterio prevalezca frente al de las autoridades encargadas de gestionar los asuntos fiscales.

En el primer indicador, una *mayor* puntuación se asocia con una *menor* proporción de casos iniciados, mientras que, en el segundo indicador, un *alto* número de resoluciones adversas a la Administración es sinónimo de una *peor* situación, al revelar deficiencias en la actuación administrativa de las autoridades fiscales y/o en la interpretación de la normativa tributaria aplicable.

En el contexto internacional, los datos del ISORA 2024 sitúan a España en una posición media-alta en cuanto al número de casos iniciados por la administración tributaria, con un valor de 7,9. Esta cifra refleja una frecuencia de actuaciones superior a la observada en la mayoría de países de Europa del Sur y del Este, solamente mejorando los resultados de las principales economías del Norte del Viejo Continente.

Gráfico 5. Número de casos iniciados por cada 1.000 contribuyentes en los países de la Unión Europea, ISORA 2024.



Fuente: ISORA.

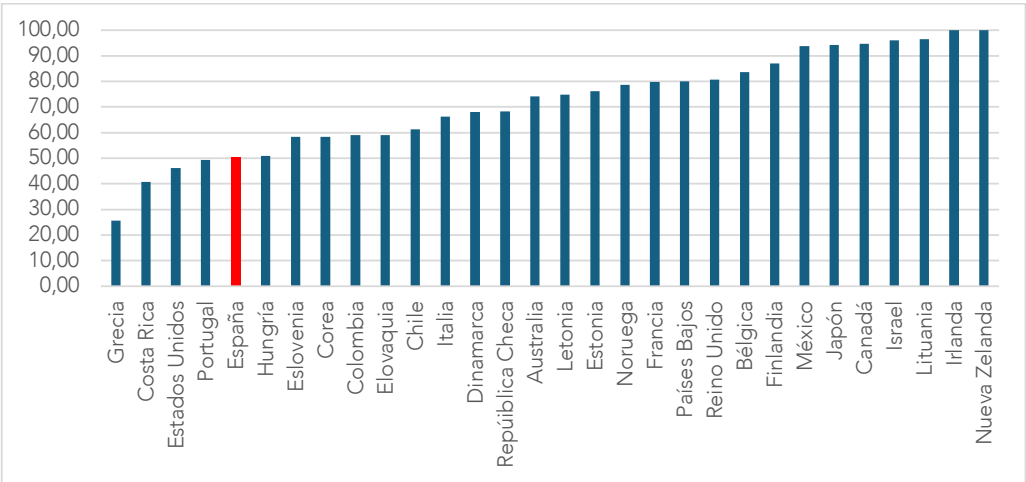
Este resultado coloca a España entre los diez países con mayor número de procedimientos de revisión iniciados por la Administración tributaria, lo que sugiere un entorno de mayor conflictividad fiscal y un nivel de control relativamente elevado sobre los contribuyentes. El valor obtenido (7,9) refleja que las autoridades tributarias inician cuatro veces más procedimientos contra los contribuyentes españoles que sus pares en Italia o Canadá. Nuestro valor es, asimismo, ocho veces más alto que el observado en Reino Unido y veinte veces superior que la cifra alcanzada en Estados Unidos.

En cuanto al porcentaje de resoluciones judiciales favorables a la Administración Tributaria, los datos del ISORA 2024 sitúan a España en niveles del 50,4 %, una cifra que coloca al país ibérico en una posición intermedia-alta de la tabla de países analizados. Dicho con otras palabras, aproximadamente la mitad de los litigios fiscales resueltos por los tribunales superiores acaban dando la razón a la Agencia Tributaria, mientras que la otra mitad se estima en favor de los contribuyentes.

El caso español sugiere, por tanto, el peor de los escenarios posibles: por un lado, un alto nivel de revisiones e inspecciones combinado con un elevado número de casos en que los planteamientos de las autoridades tributarios acaban siendo desestimados.

Para los impatriados y contribuyentes extranjeros, este panorama implica un riesgo añadido, en la medida en que sugiere claramente que la probabilidad de acabar inmersos en procesos largos e inciertos se antoja mucho mayor que en otros destinos potenciales.

Gráfico 6. Porcentaje de casos resueltos a favor de la administración tributaria en los países de la Unión Europea, ISORA 2024.



Fuente: ISORA.

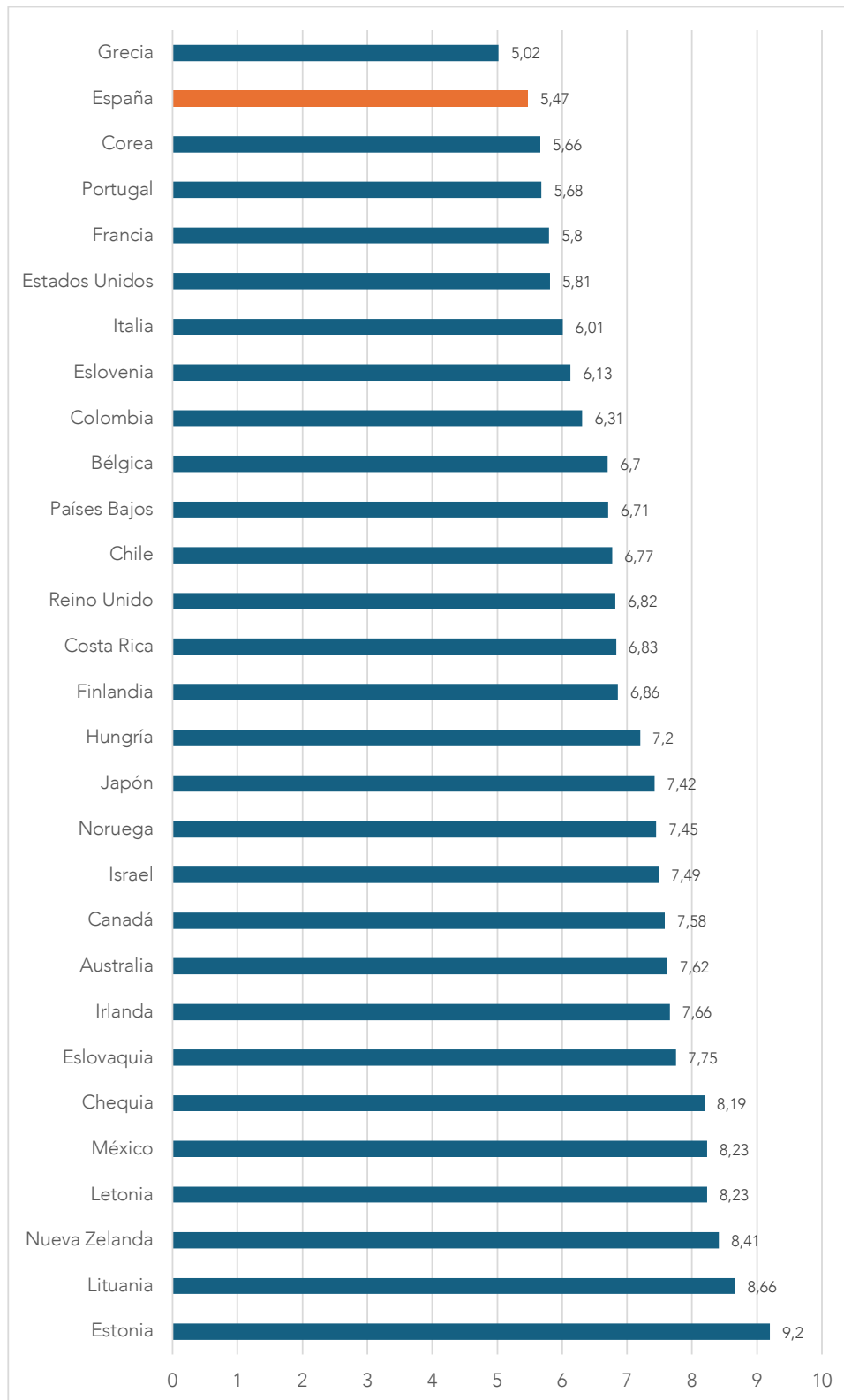
7. Indicador Sintético de Seguridad Jurídica de los Contribuyentes.

Indicador Sintético de Seguridad Jurídica de los Contribuyentes (2024)

Países	Puntuación global	Clasificación global	Puntuación IRPF	Puntuación Patrimonio	Puntuación Casos iniciados	Puntuación casos favorables AEAT
Estonia	9.20	1	10.00	10.00	9.99	6.79
Lituania	8.66	2	7.65	7.48	10.00	9.52
Nueva Zelanda	8.41	3	6.19	7.44	10.00	10.00
Letonia	8.23	4	8.69	7.72	9.89	6.62
México	8.23	5	5.71	8.04	9.99	9.17
Chequia	8.19	6	9.46	7.64	9.92	5.73
Eslovaquia	7.75	7	8.55	8.05	9.88	4.50
Irlanda	7.66	8	4.45	6.18	10.00	10.00
Australia	7.62	9	6.06	7.94	9.96	6.52
Canadá	7.58	10	5.80	5.33	9.91	9.28
Israel	7.49	11	3.68	6.82	9.99	9.46
Noruega	7.45	12	6.45	6.31	9.92	7.12
Japón	7.42	13	5.45	5.00	9.99	9.24
Hungría	7.20	14	9.70	5.70	9.97	3.41
Finlandia	6.86	15	5.10	6.08	7.99	8.25
Costa Rica	6.83	16	8.56	6.80	9.92	2.04
Reino Unido	6.82	17	6.02	3.90	9.95	7.41
Chile	6.77	18	5.69	6.64	9.96	4.80
Países Bajos	6.71	19	4.89	5.96	8.68	7.33
Bélgica	6.70	20	4.87	4.48	9.66	7.79
Colombia	6.31	21	7.09	3.69	9.98	4.50
Eslovenia	6.13	22	4.81	5.48	9.84	4.40
Italia	6.01	23	5.48	3.18	9.90	5.47
Estados Unidos	5.81	24	5.91	4.59	9.98	2.76
Francia	5.80	25	3.89	4.10	7.94	7.27
Portugal	5.68	26	4.20	6.07	9.26	3.19
Corea	5.66	27	4.17	4.06	9.99	4.41
España	5.47	28	5.28	3.65	9.63	3.33
Grecia	5.02	29	5.42	4.71	9.97	0.00

Fuente: elaboración propia a partir de Tax Foundation e ISORA 2024.

Indicador Sintético de Seguridad Jurídica de los Contribuyentes (2024)



Fuente: elaboración propia a partir de Tax Foundation e ISORA 2024.

Para construir un indicador sintético que permita medir de manera homogénea la seguridad jurídica tributaria, se han empleado las variables analizadas en las secciones anteriores: la competitividad fiscal en el impuesto sobre la renta y en el impuesto sobre la riqueza, junto con los indicadores del informe ISORA 2024, que recogen el número de casos internos iniciados por la administración tributaria y el porcentaje de resoluciones judiciales favorables a la propia Administración. Estas cuatro dimensiones ofrecen una visión combinada de la carga fiscal efectiva, la estabilidad normativa y la capacidad institucional del sistema tributario.

Las cuatro variables se han normalizado en una escala de 0 a 10 para permitir la comparación entre países, con independencia de su tamaño, población o estructura administrativa. El valor 0 representa el peor desempeño observado y el 10 el mejor, asignándose al resto de países una posición proporcional dentro de ese rango. En el caso de los indicadores de la Tax Foundation, el proceso resulta más sencillo, ya que sus valores originales (de 0 a 100) sólo requieren un reescalado.

En cambio, para los indicadores del ISORA, se ha aplicado un ajuste específico: en el de casos internos iniciados, una mayor litigiosidad implica una puntuación menor, mientras que en el de resoluciones favorables a la Administración Tributaria, un porcentaje más alto de fallos a favor se interpreta como un signo de mayor coherencia y previsibilidad del sistema. En conjunto, la integración de estas variables proporciona una medida empírica y comparada del grado de seguridad jurídica fiscal, un componente esencial para evaluar la calidad institucional y la confianza en el marco tributario de cada país.

El resultado final es el Indicador Sintético de Seguridad Jurídica de los Contribuyentes, el cual ofrece una medición integrada de la competitividad fiscal y la estabilidad institucional en materia tributaria, combinando las cuatro variables analizadas: la posición de cada país en los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, y los dos indicadores procedentes del ISORA 2024 y referidos tanto a la litigiosidad tributaria como al volumen de resoluciones favorables al contribuyente.

El resultado se presenta para los 29 países de la OCDE para los cuales se dispone de información completa en las cuatro variables mencionadas. Entre ellos, destacan en las primeras posiciones Estonia, Lituania y Nueva Zelanda, que combinan sistemas fiscales simples, tipos moderados y una administración tributaria estable, con escasa conflictividad judicial y un alto grado de coherencia normativa.

En cambio, los países que figuran en la parte baja del *ranking*, como España y Grecia, comparten los peores rasgos posibles: una elevada presión fiscal, una regulación compleja y un entorno de inseguridad jurídica derivado de la falta de estabilidad y de la alta litigiosidad.

En el caso específico de España, el indicador sitúa al país en los últimos puestos del *ranking*, con una puntuación global de 5,47 sobre 10. Sus debilidades estructurales se concentran en el Impuesto sobre el Patrimonio, donde obtiene una de las peores valoraciones, y en la baja proporción de resoluciones judiciales favorables a la Administración Tributaria, circunstancia que sugiere una elevada conflictividad y un marco legal poco predecible. A todo ello hay que sumarle una estructura del Impuesto sobre la Renta compleja y de elevada progresividad, que incrementa la presión sobre las rentas medias y altas.

Estos resultados confirman que el sistema fiscal español combina una alta carga impositiva con un bajo nivel de seguridad jurídica, lo que contribuye a erosionar la confianza de los contribuyentes y a elevar el riesgo de conflicto con la Administración. En comparación con las economías más competitivas, España sigue mostrando un sistema tributario más propenso a la incertidumbre normativa y a la litigiosidad, factores que limitan su atractivo para la inversión y la movilidad del talento.

8. Conclusiones.

El análisis realizado en este informe confirma que la inseguridad jurídica se ha convertido en una característica estructural del sistema tributario español. El marco fiscal del país combina una elevada presión impositiva con una notable complejidad normativa y una aplicación administrativa imprevisible, lo que erosiona la confianza de los contribuyentes y debilita la credibilidad institucional. Las actuaciones retroactivas, los cambios constantes de criterio y la proliferación de litigios son síntomas de un modelo que prioriza la recaudación a corto plazo frente a la estabilidad y la equidad a largo plazo.

La comparación internacional muestra que España ocupa posiciones rezagadas tanto en los indicadores de competitividad fiscal como en los de seguridad jurídica. En los impuestos sobre la renta y el patrimonio, los resultados reflejan un diseño poco eficiente y escasamente competitivo. La progresividad excesiva y los altos tipos marginales del IRPF, combinados con un impuesto sobre el patrimonio que apenas subsiste en el entorno europeo, configuran un marco que desincentiva la inversión, encarece el trabajo cualificado y penaliza la acumulación de capital. Esta realidad contrasta con las reformas emprendidas en economías de referencia que han optado por simplificar su estructura tributaria y fortalecer la previsibilidad de sus normas.

En el ámbito de la aplicación práctica de las leyes fiscales, los datos de litigiosidad confirman un nivel de conflictividad elevado. Cada año se registran más de 200.000 reclamaciones ante los Tribunales Económico-Administrativos, y cerca de la mitad de las resoluciones resultan favorables a los contribuyentes. Este fenómeno evidencia un desequilibrio en la relación entre la Administración y el ciudadano, en el que los criterios aplicados por Hacienda son con frecuencia corregidos por los órganos de revisión y los tribunales de justicia. La reiteración de estos conflictos demuestra la falta de coherencia interna del sistema y la necesidad de reforzar los mecanismos de control y responsabilidad administrativa.

Los resultados del informe ISORA 2024 refuerzan esta percepción. España se sitúa entre los países con un número elevado de casos internos iniciados por la administración tributaria y con una proporción intermedia de resoluciones judiciales favorables a la Administración. Estas cifras reflejan una Administración activa en el control, pero también una elevada tasa de litigación que revela ineficiencias en la interpretación y aplicación de las normas. En lugar de actuar como un elemento de certeza, el proceso tributario se ha convertido en un factor de riesgo que introduce costes adicionales e incertidumbre en la toma de decisiones empresariales y personales.

El indicador sintético de seguridad jurídica de los contribuyentes, que combina las variables de competitividad fiscal y desempeño administrativo, sitúa a España en la parte baja del conjunto de países analizados. Con una puntuación global de 5,47 sobre 10, el sistema español evidencia debilidades estructurales tanto en su diseño normativo como en su gestión institucional. La posición relativa del país contrasta con la de las economías más estables y predecibles, como Estonia, Lituania o Nueva Zelanda, que han sabido combinar una tributación moderada con un entorno institucional confiable y de baja litigiosidad.

También se pone de relieve que la inseguridad jurídica no afecta únicamente a los residentes fiscales, sino que tiene un impacto directo sobre la inversión extranjera y la atracción de talento internacional. La desconfianza generada por la actuación de la Administración Tributaria, unida a la falta de estabilidad normativa, ha contribuido a la caída de la inversión neta extranjera y al aumento de la desinversión en los últimos ejercicios. En este contexto, la aplicación inconsistente de regímenes especiales, como el de trabajadores impatriados, ha transformado un incentivo de atracción en una fuente de conflicto y riesgo regulatorio.

La comparación con otros países de la OCDE muestra que España mantiene un marco tributario denso y fragmentado, con competencias autonómicas y locales que incrementan la heterogeneidad normativa y la complejidad del cumplimiento. Este entramado de figuras impositivas, unido a la falta de coordinación entre niveles administrativos, dificulta la planificación fiscal y aumenta la exposición a interpretaciones divergentes. La seguridad jurídica requiere reglas claras, estables y aplicadas de forma uniforme; sin embargo, en el caso español, la proliferación de cambios legislativos y la disparidad de criterios administrativos generan un entorno de incertidumbre permanente.

El deterioro de la seguridad jurídica tributaria no es un fenómeno aislado, sino el reflejo de una debilidad institucional más profunda. La falta de previsibilidad normativa afecta a la competitividad de la economía en su conjunto, limita la capacidad de atraer inversión de calidad y condiciona la percepción internacional del país. En un contexto global en el que la estabilidad y la transparencia son valores cada vez más apreciados, la inseguridad jurídica fiscal se convierte en un obstáculo estratégico para el crecimiento y la modernización económica de España.

La evidencia empírica recopilada demuestra que la confianza de los contribuyentes en la Administración es un activo tan relevante como la propia recaudación. Reforzar la seguridad jurídica no implica reducir la capacidad de

control, sino mejorar la calidad de las normas, la proporcionalidad de su aplicación y la independencia de los órganos de revisión. La experiencia de los países mejor posicionados en el índice sugiere que los sistemas fiscales más eficientes son aquellos que inspiran confianza, minimizan la arbitrariedad y garantizan que la relación entre contribuyente y Administración se base en la transparencia y la certeza jurídica.