



INFORME

Una Reforma Fiscal para España

10 propuestas de reforma

Contribución al Libro blanco de la reforma tributaria de la Secretaría de Estado de Hacienda

INSTITUTO OSTROM – JUNIO 2021

Una Reforma Fiscal para España

10 propuestas de reforma

Instituto Ostrom

Contribución al Libro blanco de la reforma tributaria de la Secretaría de Estado de Hacienda

Sobre el Instituto Ostrom

El Instituto Ostrom es el think tank de política pública líder en Cataluña. Nuestros principios fundacionales son el reconocimiento del pluralismo, el ejercicio de la tolerancia, la salvaguarda de los derechos civiles, la promoción de las instituciones inclusivas, el fomento de las sociedades abiertas y el impulso de la economía de libre mercado.

Fundados en 2016, somos un polo independiente y no partidista de conocimiento, debate y generación de ideas, comprometido con el pensamiento profundo y riguroso y con vocación de incidir de manera determinante en la opinión pública y las instituciones, a través de la investigación, la divulgación y la influencia en el debate público.

Nuestra plataforma se erige como una vía de participación e influencia en el debate social, un puente entre el mundo académico, la sociedad civil y los gestores públicos para unir esfuerzos con vistas a contribuir al progreso de la sociedad.

Nuestra institución recibe su nombre en homenaje a Elinor Ostrom, Profesora de Economía Política, titular de la Cátedra Arthur F. Bentley de la Universidad de Indiana y primera mujer galardonada con un Premio Nobel de Economía.

El Instituto está constituido por personas de generaciones y ámbitos profesionales muy diversos, que coinciden en la necesidad de proveer al país de una capacidad de análisis propia, independiente y rigurosa. Busca también convertirse en una organización conectada a escala europea y mundial con instituciones líderes en el panorama liberal internacional.

Somos miembros de la Atlas Network, red integrada por casi quinientos think tanks de todo el mundo, entre los que destacan el Cato Institute y el American Enterprise Institute (AEI) en Estados Unidos, el Fraser Institute canadiense; Adam Smith Institute (ASI) y el Institute of Economic Affairs (IEA) en el Reino Unido; el Instituto timbres en Austria o el Centre for Civil Society en la India.

Sumario

Introducción	4
1. Reforma del régimen fiscal especial de impatriados, residentes temporales y nómadas digitales.....	7
2. Reforma de la fiscalidad de las <i>stock options</i> en startups y del <i>carried interest</i> de las gestoras de fondos y sociedades de capital riesgo.....	9
3. Reforma del Impuesto de Sociedades inspirada en el modelo de Estonia. Compensación ilimitada de bases imponibles negativas y exención de los beneficios reinvertidos en la empresa.	11
4. Eliminación del Impuesto a las transacciones financieras (ITF).	13
5. Eliminación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (IDSD).	15
6. Reforma del IVA. Eliminación de tipos reducidos a hostelería, restauración, transporte de pasajeros, libros y prensa, paquetes turísticos y jardinería.....	16
7. Reconfiguración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en un Impuesto Sobre el Valor Territorial o del Suelo (IVT o IVS), eximiendo la inversión en estructuras residenciales y no residenciales.	18
8. Reforma de las deducciones fiscales sobre el Impuesto de Sociedades para proyectos de I+D+I.	19
9. Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono fiscalmente neutro.	21
10. Profundizar en el federalismo competitivo.....	23

Introducción

Los impuestos afectan a las decisiones de los trabajadores sobre el consumo y el ahorro y modifican las preferencias de las empresas sobre la inversión y el empleo, generando efectos significativos sobre la actividad económica. A modo de ejemplo, un 1% de incremento del Impuesto de Sociedades reduce la inversión en un 4,7% del capital, disminuye las retribuciones un 0,3% de las ventas, aumenta la deuda corporativa en un 5,3% de los activos (Ohrn & College, 2017)¹ y reduce en un 6% el número de patentes y en un 5% el número de inventores (Akçigit *et al.*, 2018²). Un sistema impositivo eficiente debe conseguir minimizar estas distorsiones.

Sin embargo, ningún Estado del Bienestar es posible sin un sistema fiscal capaz de recaudar la cantidad suficiente de recursos para financiar los servicios públicos que debe proveer. Por lo tanto, nuestros representantes deben conjugar estos dos objetivos a la hora de diseñar su política fiscal. Se trata de una tarea difícil, que requiere de un debate público abierto, transparente y basado en la evidencia.

Los niveles de presión fiscal de un país configuran una materialización de las preferencias políticas de los ciudadanos. Una vez las preferencias políticas han decidido materializarse en la provisión de unos determinados servicios públicos, necesitamos responder a dos preguntas. La primera pregunta es: «¿Cuál es el nivel de ingresos suficientes para financiar el Estado del Bienestar que deseamos (o que nos podemos permitir)?». Una vez hayamos respondido a esta pregunta nos podremos plantear otra cuestión: «¿Cuál es la forma más eficiente de recaudar este nivel de ingresos?». La primera cuestión tiene un enfoque de carácter positivo y debe ser contestada por la sociedad en su conjunto. La segunda es una pregunta con carácter normativo: plantea cuál es la manera óptima de hacerlo.

Dada la proliferación y variedad de impuestos en una economía moderna, se hace necesario recuperar el análisis que plantea el Informe Mirrlees, dirigido por el Premio Nobel de Economía James Mirrlees (IFS, 2010³). El

¹ Ohrn, E.; College, G. (2017). «The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD», *American Economic Journal: Economic Policy*.

² Akçigit, U.; Grigsby, J.; Nicholas, T.; Stantcheva, S. (2018). Taxation and Innovation in the 20th Century. NBER.

³ Institute for Fiscal Studies (2010). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies. <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/dimensions>

informe destaca cinco principios básicos que deberían regir un sistema fiscal óptimo: (i) eficiencia, (ii) minimización de costes, (iii) transparencia y simplicidad, (iv) imparcialidad y (v) progresividad. En su configuración actual, el sistema tributario español presenta graves disfunciones e ineficiencias en su diseño, y no cumple con los criterios mencionados.

España se sitúa en la posición 27 del total de los 36 países analizados en el Índice de Competitividad Fiscal, un índice sintético elaborado por la Tax Foundation que analiza los sistemas tributarios y su estructura, a través de más de cuarenta variables. Además, la tributación empresarial –impuesto de sociedades + cotizaciones a la Seguridad Social – es superior al conjunto de la Unión Europea, alcanzando el 11,1% del PIB en España frente al 9,6% en la UE. La cuña fiscal –la diferencia entre el coste laboral para la empresa y el salario neto final que recibe el trabajador– es del 39,5%, situándose por encima de la media de la OCDE (36%).

Las principales economías de la OCDE consideran que los ajustes basados en incremento de ingresos tienden a ralentizar la vuelta al crecimiento y a la senda de reducción de la deuda pública, por lo que han procedido a bajar impuestos durante la pandemia del Covid-19. En un contexto de globalización, cualquier reforma tributaria debe tener en cuenta los países del entorno para evitar efectos como la deslocalización de inversiones o contribuyentes. Por consiguiente, el incremento de la recaudación debe apoyarse en el incremento de las bases imponibles, fomentando el crecimiento económico y la creación de empleo y eliminando reducciones, deducciones y exenciones fiscales, más que en incrementar los tipos marginales sobre unos contribuyentes que soportan una carga tributaria comparable, o superior, a la de los países del entorno, principalmente en tributación empresarial.

Recomendamos evitar reformas improvisadas o coyunturales con el fin de lograr un código tributario coherente y bien estructurado que facilite el cumplimiento y genere ingresos, minimizando distorsiones sobre el crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo productivo. Es prioritario recuperar la sostenibilidad de las finanzas públicas y solo será posible cuando se acometa la gran reforma pendiente: optimizar el gasto público a través de una contención y mejora de la eficiencia y nunca a través de

subidas impositivas que comprometen el crecimiento y una consolidación presupuestaria ulterior.

Desde el Instituto Ostrom, planteamos diez grandes reformas en el sistema fiscal español:

1. Una reforma del régimen fiscal especial de impatriados, residentes temporales y nómadas digitales.
2. Una reforma de la fiscalidad de las *stock options* en startups y del *carried interest* de las gestoras de fondos y sociedades de capital riesgo.
3. Una reforma del Impuesto de Sociedades inspirada en el modelo de Estonia que incluya la compensación ilimitada de bases imponibles negativas y la exención sobre beneficios reinvertidos en la empresa.
4. La eliminación del Impuesto a las transacciones financieras (ITF).
5. La eliminación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (IDSD).
6. Una reforma del IVA, que incluya la eliminación de tipos reducidos a la hostelería, restauración, transporte de pasajeros, libros y prensa, paquetes turísticos y jardinería.
7. Una reconfiguración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en un Impuesto Sobre el Valor Territorial o del Suelo (IVT o IVS), eximiendo la inversión en estructuras residenciales y no residenciales.
8. Una reforma de las deducciones fiscales sobre el Impuesto de Sociedades para proyectos de I+D+I.
9. Un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono fiscalmente neutro.
10. Profundizar en el federalismo competitivo.

1. Reforma del régimen fiscal especial de impatriados, residentes temporales y nómadas digitales.

El teletrabajo había sido durante años el futurible del que todo el mundo hablaba, pero poca gente acababa poniendo en práctica. En el conjunto de la Unión Europea sólo un 3,5% de los asalariados trabajaban habitualmente desde casa en 2019, una cifra que se reducía al 2,1% en el conjunto de España según datos de Eurostat.

Sin embargo, la situación dio un giro de 180 grados a mediados de marzo, cuando, a raíz del estallido de la pandemia, infinidad de empresas, independientemente de su tamaño y sector, se vieron con la necesidad de continuar con su actividad fuera de los espacios laborales. Bien entrado el año 2021, hay indicios de que el teletrabajo ha venido para quedarse, al menos a corto plazo. La necesidad de mantener ciertas medidas de profilaxis basadas en el distanciamiento social hasta que lleguemos a niveles suficientes de vacunación, así como de reducir presión a los flujos de movilidad al transporte público, fuerzan a las empresas a mantener el teletrabajo, aunque sea de forma híbrida. Además, gracias a la digitalización de la economía, los nuevos modelos de negocio requieren una escasa o nula presencia física en el país donde se encuentran los consumidores y cada vez son más los profesionales que eligen ejercer su profesión de manera remota mientras recorren el planeta. La figura del nómada digital es hoy un perfil profesional en auge.

En España, una persona física es considerada residente fiscal si permanece más de 183 días en territorio español durante el año natural o radica en España el núcleo principal de sus actividades o intereses económicos, de forma directa o indirecta. La titularidad de inmuebles, de negocios, de participaciones en sociedades españolas y, en general, de cualquier fuente de riqueza o patrimonio, podrá ser considerada por las autoridades para impedir a su titular perder su condición de residente fiscal, a pesar de haber dejado de residir habitualmente en España. En definitiva, los nómadas digitales se enfrentan a un complejo entramado de normativas internas y convenios bilaterales que deben conocer para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Algunos países, sin embargo, ya están haciendo esfuerzos para ser más competitivos a ojos del talento digital. Croacia anunció el año pasado que autorizaría trabajar en remoto y residiendo legalmente en el país, a pesar de tener contrato con una empresa domiciliada fuera de las fronteras del mismo. También abría la puerta a trabajar sin tributar por IRPF en Croacia, aunque sin opciones de beneficiarse de los servicios médicos excepto los

cubiertos por una póliza privada. Portugal, a través de su “Régimen de Residentes no habituales”, permite tributar por un tipo reducido del 20% durante diez años, siempre que dichas rentas procedan de actividades de carácter científico, artístico o técnico.

Por otro lado, la regulación fiscal que rige sobre determinados trabajadores desplazados en España, particularmente profesionales altamente cualificados, se ha visto recientemente afectada por el nuevo incremento en el tipo marginal a las rentas más altas, minando su empuje frente a planteamientos de países vecinos como Portugal, Francia o Italia. El tipo marginal se eleva al 47% desde los 300.000 euros, si bien oscila entre el 45.5% de Madrid y el 50% de Cataluña.

El Régimen Especial de Trabajadores Desplazados –conocido como ley Beckham– permite tributar a un tipo fijo del 24% hasta los 600.000 euros de renta a las personas físicas que no hayan residido en España durante los últimos 10 años y que lleguen al país por un contrato laboral. A partir de ese volumen, sin embargo, sus retribuciones tributan a partir de este año 2021, al tipo marginal máximo del 47%. Como resultado, un trabajador desplazado sujeto a este régimen con la misma renta de 800.000 euros tributará el año que viene 238.000 euros, 4.000 más que en 2020. En Portugal, el no residente con actividades de “alto valor añadido” puede reducir un 20% el marginal del 53%, y acabar pagando 159.179 euros. En Italia, con un régimen de impatriados que deja exento de gravamen el 70% de los rendimientos, abonaría 102.361 euros, más de la mitad que en España.

Recomendamos la eliminación de la limitación retributiva de los 600.000 euros anuales en el Régimen Especial de Trabajadores Desplazados, la elevación de la limitación de rentas obtenidas en el extranjero al 50% (actualmente del 15%) y la inclusión en el régimen especial de los nómadas digitales o residentes temporales.

2. Reforma de la fiscalidad de las *stock options* en startups y del *carried interest* de las gestoras de fondos y sociedades de capital riesgo.

El movimiento emprendedor español se inspira en las startups de Estados Unidos, donde la flexibilidad de su derecho de sociedades y un marco fiscal adecuado, facilitan la retribución del talento mediante planes de opciones sobre acciones de la propia start-up. Dichos planes de opciones, conocidos como *stock options* tienen una doble ventaja: permiten atraer talento sin castigar excesivamente la tesorería de la sociedad y alinean a los trabajadores con los intereses del capital. Las empresas retribuyen a los emprendedores y sus equipos mediante planes de opciones (habitualmente, entre un 10 y un 20% del capital social asumiendo el ejercicio de todas las opciones), cuyo ejercicio se sujeta a unos requisitos de permanencia (en Estados Unidos, lo habitual son 4 años con un periodo de carencia de un año). Sin embargo, las diferencias legales y fiscales con el sistema norteamericano dificultan la posibilidad de implementar estos planes en la sociedad de responsabilidad limitada española.

En España, a diferencia de Alemania, Francia o Italia, la remuneración mediante planes de opciones tiene la consideración de renta del trabajo y, en consecuencia, se sujeta a tipos impositivos elevados, con el agravante de que el hecho imponible se produce en el momento en que el empleado recibe participaciones sociales ilíquidas: las participaciones sociales no cotizan en un mercado secundario y la transmisión de estas (y, en consecuencia, la obtención de la liquidez necesaria para afrontar el pago del impuesto) es muy limitada. El beneficiario debe tributar como renta del trabajo (a tipo máximo de IRPF) por la diferencia entre el precio de ejercicio (la cantidad que paga el empleado para comprar esas acciones) y el valor de mercado de las participaciones en el momento de dicho ejercicio.

Debido a estas barreras legales y fiscales, la forma tradicional de remunerar el talento en las startups españolas se instrumenta a través de planes de phantom shares, en las cuales los empleados reciben una remuneración dineraria o bonus basado en el precio de las participaciones ordinarias en el momento en que se produce un evento de liquidez o la venta de la compañía. De esta forma se evita la complejidad societaria de implementar un plan de opciones sobre participaciones sociales y el problema fiscal derivado de la falta de liquidez para pagar el correspondiente impuesto sobre la renta.

Por otro lado, otra barrera relevante a la inversión extranjera es el régimen fiscal aplicado al *carried interest*. Se conoce como *carried interest* la participación que tienen los gestores de un fondo en las plusvalías resultantes de las operaciones realizadas por el propio fondo, una vez que los inversores del mismo hayan recuperado su inversión inicial, más una tasa de retorno establecida de antemano. Al igual que sucede con las *stock options*, el *carried interest* recibe la calificación de rendimiento de trabajo, tributando al tipo máximo de la escala de la base general del IRPF, del 47%. La excepción es Guipúzcoa, que desde 1 de enero de 2019 y aprovechando sus prerrogativas forales, considera el *carried interest* como rendimiento de capital mobiliario, que forma parte de la base del ahorro, tributando a un tipo máximo del 25%.

Los países de nuestro entorno han adoptado medidas fiscales tendentes a incentivar la inversión financiera y la participación en capital de los empleados de sus pequeñas y medianas empresas. Con tal de dinamizar el crecimiento empresarial de las startups españolas, recomendamos una reforma del régimen fiscal aplicable a las *stock options* y al *carried interest* para que tengan un tratamiento de ganancia patrimonial en lugar de estar sujetos al IRPF. Además, los rendimientos devengados no deberían tributar si se reinvierten en otros productos de inversión o ahorro. Cuando el beneficiario transfiere dinero de un fondo de inversión a otro, estará exento de la tributación por el impuesto de plusvalías, de forma análoga a lo que sucede actualmente con las ventas de viviendas habituales.

3. Reforma del Impuesto de Sociedades inspirada en el modelo de Estonia. Compensación ilimitada de bases imponibles negativas y exención de los beneficios reinvertidos en la empresa.

Estonia ocupa la primera posición mundial en el Índice de Competitividad Fiscal, un índice sintético elaborado por la Tax Foundation que analiza los sistemas tributarios y su estructura, a través de más de cuarenta variables. El país báltico únicamente grava los beneficios empresariales cuando son distribuidos a sus accionistas. Los beneficios reinvertidos internamente para incrementar la capacidad productiva de la compañía están exentos de la tributación por Impuesto sobre Sociedades. Existe, por tanto, un diferimiento total y absoluto del impuesto hasta el momento de la distribución de dividendos entre los socios (en una sociedad de responsabilidad limitada) o accionistas (en sociedad anónima). Además, y precisamente porque los beneficios distribuidos ya han abonado el IS, los dividendos distribuidos por las empresas a sus accionistas también están exentos de tributar por rentas del capital.

Adicionalmente, y a diferencia de lo que ocurre en el sistema tributario español, Estonia permite la compensación ilimitada de pérdidas negativas trasladándolas a bases imponibles presentes o futuras. Es decir, si obtenemos un beneficio podemos compensar las pérdidas de otros ejercicios pasados y, por el contrario, si hoy obtenemos beneficio y posteriormente tuviésemos una pérdida en el futuro, la Administración tributaria estonia nos devuelve la diferencia hasta compensar las bases imponibles. Lituania también ha adoptado recientemente este modelo tributario. España ya permite compensar las pérdidas presentes contra ganancias futuras de manera ilimitada, pero no autoriza ningún tipo de compensación contra ganancias pasadas.

Finalmente, la fiscalidad corporativa en Estonia también permite que las empresas planifiquen la amortización fiscal de sus inversiones con mucha flexibilidad: por ejemplo, si una empresa invierte una determinada cantidad de dinero en maquinaria, puede imputar toda esa inversión como un "gasto" del ejercicio fiscal que reduzca los beneficios presentes, y por tanto disminuir la base imponible sobre la que pagar el Impuesto sobre Sociedades.

Este sistema reduce la complejidad y corrige la desigualdad actual de las PYMEs frente a la gran empresa, que cuenta con la infraestructura legal necesaria para la optimización fiscal, y reduce los costes de inspección

para el Estado. Los beneficios no distribuidos aumentan el valor de la empresa y seguirían tributando indirectamente a través del impuesto por plusvalías en el momento en que los accionistas vendan sus acciones.

4. Eliminación del Impuesto a las transacciones financieras (ITF).

A rasgos generales, el Impuesto a las transacciones financieras (ITF) – conocido popularmente como Tasa Tobin– grava el 0,2% las adquisiciones a título oneroso de acciones cuyas sociedades sean españolas, coticen en mercados españoles o europeos y cuya capitalización bursátil el 1 de diciembre del año pasado sea superior a 1.000 millones. El impuesto aplica a todo aquél que realice estas operaciones, tanto si reside en España como en el extranjero. El impuesto incorpora una serie de exenciones destinadas a eximir las adquisiciones de emisiones de nuevas acciones, *market makers*, entidades de contrapartida central, fusiones y algunas otras actividades. Su finalidad es contribuir a las arcas públicas y reforzar la equidad del sistema tributario.

El impacto económico del ITF viene dado por dos efectos. El primero es el efecto liquidez, una disminución de los volúmenes comerciados que dificulta la ejecución de órdenes de alto volumen, previene la corrección de errores de valoración por parte de los arbitrajistas e incrementa la volatilidad. Todo ello causa una menor eficiencia en los precios de los valores bursátiles en cuanto a su capacidad de reflejar y rápidamente incorporar nueva información. El otro efecto es la reducción de la actividad de los *traders* ruidosos, *traders* que toman decisiones sobre la compra y venta de operaciones en los mercados de valores sin el apoyo de un análisis fundamental o técnico avanzado, con lo que, aunque contribuyen a una mayor liquidez, también generan un “exceso” de volatilidad en los valores bursátiles. El ITF podría afectar a los *traders* ruidosos más que al resto de agentes, modificando favorablemente la composición de agentes en el mercado.

Un ITF muy similar al español, tanto en su tasa (0.2%) como en exenciones, fue implementado en Francia el 1 de agosto de 2012. Dos investigadores del Banco Central Europeo, Peter Hoffmann y Jean Edouard Colliard, han publicado un estudio sobre el caso francés en el *Journal of Finance*⁴ que muestra cómo la liquidez en sus mercados financieros se vio reducida y además se dio una pérdida en la actividad de intermediación del 10% (Colliard & Hoffman, 2017) como contraparte de terceros países. Además, los autores no encuentran evidencia indicativa de una mejora en la composición de los *traders*, si acaso un ligero deterioro. En Francia se pronosticó una recaudación de 1.600 millones de Euros al año, pero entre

⁴ Colliard, J. E., & Hoffmann, P. (2017). «Financial transaction taxes, market composition, and liquidity», *The Journal of Finance*, 72(6), 2685-2716.

agosto y diciembre de 2012 sólo se recaudaron 198 millones, con lo que se extrapola a 475 millones de euros al año. Con esos datos los autores ofrecen una estimación tentativa de la recaudación de implementar una tasa similar en otros países. La clave de esta estimación es la tasa relativa de transacciones para los valores sujetos al impuesto lo que nos permite una aproximación de la cantidad recaudada a partir de: $475 \times (\text{Volumen total en España} / \text{Volumen Total en Francia})$; con un resultado de 376,3 millones. Sin embargo, la recaudación en Francia ha ido incrementando hasta los 1050 millones en 2016. En 2017 Francia incrementó el impuesto al 0.3%.

En resumen, el impuesto reduce la liquidez en determinadas transacciones provocando una mayor volatilidad y un mayor coste para el consumidor final. El aumento de los costes puede llevar aparejada la creación de una *"no trade zone"* alrededor de la cartera óptima del inversor. Un rango de cambios en las rentabilidades esperadas en el cual al inversor no le interesa modificar su cartera ya que el beneficio que obtiene es menor al coste, lo que conlleva a una reducción de las transacciones en proporciones significativas. Por los motivos expuestos, se propone la eliminación del Impuesto a las transacciones financieras (ITF).

5. Eliminación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (IDSD).

El 16 de enero de 2021 entró en vigor el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (IDSD), tres meses después de ser publicado en el Boletín Oficial del Estado. Dicho tributo grava con un tipo impositivo del tres por ciento la prestación de servicios digitales ofrecidos por empresas que superen ciertos umbrales, como un importe neto de la cifra de negocios superior a 750 millones de euros. Los umbrales establecidos tienen como consecuencia que dicho tributo se configura como un impuesto ad hoc sobre grandes empresas tecnológicas como Google, Amazon, Facebook, Apple o Microsoft.

El motivo de la creación de este tributo, que también se ha introducido en Francia, Italia o el Reino Unido, es la imposición sobre las grandes tecnológicas con el argumento que la estructura de la fiscalidad internacional vigente no permite gravar su actividad, ya que cuentan con mecanismos legales para erosionar las bases y trasladar beneficios a otras jurisdicciones. Sin embargo, este gravamen será repercutido a los usuarios finales y no conseguirá modificar la situación por la que se intenta justificar su creación.

Recientemente, el G7 ha llegado a un acuerdo para reformar las reglas de la fiscalidad internacional y modificar el principio del establecimiento permanente, esto es, que la fiscalidad se imponga en base a la presencia física en una determinada jurisdicción. El acuerdo incluye la introducción parcial de un principio tributario basado en la jurisdicción destinataria de las ventas o servicios prestados. Asimismo, también incluye la supresión de los impuestos específicos introducidos de manera unilateral sobre determinados servicios digitales.

En consecuencia, se propone suprimir el IDSD y abordar las cuestiones de la modificación de las reglas de la fiscalidad internacional con una aproximación general y de manera multilateral.

6. Reforma del IVA. Eliminación de tipos reducidos a hostelería, restauración, transporte de pasajeros, libros y prensa, paquetes turísticos y jardinería.

A pesar de tener un tipo general del IVA del 21%, con niveles parecidos a países del entorno europeo, España es el país de la Unión Europea con una imposición implícita más baja sobre el consumo (Taxation Trends, 2021) debido a la existencia de numerosas excepciones tributarias de bienes y servicios sometidos a tipos reducidos (10%), superreducidos (4%), y algunos exentos de la aplicación del tributo, como los servicios de educación y sanidad. En consecuencia, las arcas públicas españolas pierden 17.787 M€ (5.323 M€ tipos superreducidos y 12.463 M€ los tipos reducidos), lo que equivale a alrededor de un tercio de la recaudación actual del IVA. El objetivo de la mayoría de los tipos reducidos es tratar de introducir una mayor progresividad al impuesto, pero los análisis de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre los beneficios fiscales de este tributo muestran de manera contundente como son los deciles de renta más elevados los capturan gran parte de estas minoraciones de la carga tributaria. Además, en muchas ocasiones estas reducciones y exenciones tributarias constituyen un privilegio injustificado por parte de distintos grupos de presión que se benefician de esta reducción de la carga tributaria. Los servicios de hostelería, seguidos de ocio y cultura, transporte, restauración y jardinería son los que presentan una ineficiencia distributiva mayor. La categoría de gasto que menor ineficiencia distributiva presenta es el de los alimentos no gravadas al tipo superreducido.

La imposición al consumo es una de las figuras tributarias con una menor distorsión sobre la actividad económica –a diferencia de los impuestos corporativos o al ahorro–, y España tiene un amplio margen para modificar su estructura tributaria e incrementar la carga de la imposición indirecta. A pesar del importante componente regresivo de los impuestos indirectos y sobre el consumo, estos tienen un mayor potencial recaudatorio, y es posible corregir dicha regresividad con actuaciones fiscales posteriores por la vía de la redistribución. Esto es lo que hacen países como, por ejemplo, Dinamarca, Suecia o Finlandia, que cuentan con tipos generales del 24% o el 25% y sus tipos reducidos son superiores a los españoles, además de aplicarse a un conjunto mucho más reducido de bienes y servicios. En el caso de Dinamarca el tipo del IVA es único del 25%, y no existe ningún tipo reducido o superreducido.

En definitiva, se propone un replanteamiento exhaustivo, y en gran parte supresión, de la mayoría de los tipos reducidos y las exenciones para simplificar la complejidad del sistema tributo y lograr que el tipo implícito converja con el general.

7. Reconfiguración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en un Impuesto Sobre el Valor Territorial o del Suelo (IVT o IVS), eximiendo la inversión en estructuras residenciales y no residenciales.

Un impuesto sobre el valor territorial o impuesto sobre el valor del suelo (LVT, siglas en inglés para "*land value tax*" o "*location value tax*"), también conocido como impuesto sobre el valor de la localización, impuesto sobre la tasa dividida o clasificación del valor de localización, es un gravamen *ad valorem* sobre el valor "no mejorado" de un terreno. A diferencia de los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles, este impuesto ignora el valor de los edificios, bienes personales y otras mejoras en los bienes inmuebles que se encuentren en esta parcela.

Los economistas consideran generalmente más favorable un impuesto sobre el valor del suelo ya que, a diferencia de otros impuestos, no causa ineficiencia económica y tiende a reducir la desigualdad con mayor efectividad. Un impuesto sobre el valor del suelo es un impuesto progresivo, ya que la carga fiscal recae sobre los titulares en proporción al valor de las ubicaciones, la propiedad de las cuales está altamente correlacionada con la riqueza y los ingresos generados por estas propiedades. Actualmente, figuras impositivas de diseños similares se implementan a nivel estatal en Dinamarca, Estonia, Lituania, Rusia, Singapur y Taiwán, y también se han aplicado en menor medida en regiones de Australia, México (Mexicali) y Estados Unidos (por ejemplo, en el estado de Pensilvania).

Proponemos convertir el IBI en un impuesto sobre el Valor Territorial o del Suelo, eximiendo la inversión en estructuras residenciales y no residenciales. Esta modificación da una mayor claridad al hecho imponible, facilita un cálculo menos subjetivo del gravamen del impuesto, elimina ineficiencias y, al mismo tiempo, incentiva tanto la edificación de obra nueva como la rehabilitación de inmuebles, ya que estas inversiones no serían penalizadas con un incremento impositivo. En un país como España con graves carencias de vivienda asequible, una política impositiva que no castigue el aumento de la oferta de vivienda es clave para corregir el déficit de edificación y rehabilitación, especialmente de edificación de vivienda asequible para destinar a la venta o al alquiler.

8. Reforma de las deducciones fiscales sobre el Impuesto de Sociedades para proyectos de I+D+I.

Las deducciones fiscales sobre el Impuesto de Sociedades para actividades de investigación y desarrollo han constituido históricamente uno de los principales instrumentos para incentivar el desarrollo tecnológico privado. España se encuentra en la parte baja de inversión privada en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en comparación con sus vecinos europeos, lo que resulta problemático ya que dichas actividades tienen un efecto multiplicador notable y generan una importante tracción industrial, vinculada a retribuciones elevadas y captación de talento e inversión extranjeros. Además, el grado de innovación de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), con un peso elevado en nuestro tejido productivo, es significativamente inferior al de los países de nuestro entorno.

El beneficio fiscal a la I+D+i en el Impuesto sobre Sociedades (IS) consiste en la posibilidad de deducir de la cuota del impuesto el 25% de los gastos dedicados a I+D+i y el 12% de los destinados a innovación tecnológica (iT), existiendo ciertos límites máximos. Estas deducciones vienen reguladas en los Artículos 35 y 39 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. Además, la tasa de deducción para el gasto en I+D se ve incrementada hasta el 42% cuando el gasto supera la media de los dos años anteriores, así como para los gastos de personal exclusivamente adscrito a actividades de I+D+i. Por su parte, las inversiones en inmovilizado material e intangibles afectas a actividades de I+D+i gozan de una deducción más reducida, que alcanza el 8%.

Tras la recesión de 2008-2010 se llevaron a cabo ajustes de calado en el esquema de deducciones del Impuesto de Sociedades. Uno de ellos fue la limitación de las deducciones máximas de I+D+i y de tecnologías de la información, en el caso general, al 25% de la cuota íntegra de dicho impuesto una vez descontadas las deducciones por doble imposición internacional y las bonificaciones. Este límite se eleva hasta 50% cuando las deducciones por I+D+i superan el 10% de dicha cuota. Esa medida se entendió en un contexto de grandes tensiones de tesorería pública; sin embargo, una década después, sigue en vigor ese techo de deducción.

Existen factores adicionales que desincentivan este tipo de inversiones: por un lado, existe un límite temporal en la deducción, de modo que aquellas empresas que invierten regularmente en I+D+i pueden ver como se solapan las amortizaciones anuales hasta el punto de caducar, perdiendo de facto ese incentivo. Por otro lado, la pequeña dimensión del

tejido productivo español –muy atomizado, en forma de PYMEs– hace que las cuotas de IS sean, en general, discretas; siendo un 25% de deducción sobre dichas cuotas una cantidad insuficiente para el impulsar el desarrollo tecnológico privado.

Con el espíritu de alinear el nivel de inversión privada en I+D+i industrial de España con el del resto de países de la UE, se propone eliminar la caducidad temporal de las deducciones en ejercicios posteriores, para evitar situaciones en las cuáles se acabe perdiendo la oportunidad de aplicar dichos incentivos. Además, recomendamos eliminar algunos de los requisitos que establece el artículo 39.2 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (LIS) para acogerse al régimen opcional que permite superar los límites en la deducción máxima por actividades de I+D+i sobre la cuota íntegra del IS (hasta un máximo de 5 millones de euros) u obtener la deducción en forma de deducción reembolsable. Una posible vía sería instaurar un mecanismo de acreditación de la I+D+i rápido y semiautomático para aproximar paulatinamente la eficacia potencial a la eficacia real del beneficio fiscal y mejora el atractivo del incentivo entre las PYMES.

9. Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono fiscalmente neutro.

La lucha contra el cambio climático ha impulsado a la Unión Europea a asumir compromisos estrictos de descarbonización para las próximas décadas, que inevitablemente son trasladados a sus países miembros. La ambición de dichos hitos, que incluye la neutralidad climática para 2050, requiere de una gran velocidad en la ejecución de los cambios sociales, empresariales y tecnológicos necesarios –desde replantear los esquemas de movilidad hasta reevaluar las estrategias de abastecimiento energético de las industrias, pasando por los cambios de hábitos de la ciudadanía y las reformas de viviendas orientadas a la eficiencia energética.

Resulta poco realista pensar que estos cambios de calado se ejecutarán únicamente por la vía de los incentivos y recomendaciones –máxime si tomamos en consideración la velocidad necesaria para alcanzar los hitos a tiempo. Es por ello por lo que se esboza la necesidad de introducir herramientas de fiscalidad que generen la presión necesaria para acelerar la transición, específicamente el gravamen conocido como “Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono”. Sin embargo, existen múltiples vías para ejecutar esa visión: desde un impuesto puramente pigouviano, en el que se reinyecte al sistema todo lo recaudado –siendo, pues, fiscalmente neutro– hasta un impuesto que complemente el IVA –vinculándolo a la sostenibilidad de los productos y servicios que se consumen– o un impuesto adicional, que se suma a la carga fiscal preexistente y permita incrementar la recaudación del Estado.

En nuestra opinión, es imprescindible superar las tentaciones de aprovechar la transición ecológica para aumentar la carga fiscal. Esa vía puede acarrear problemáticas sociales graves –lo hemos visto en Francia con el conflicto de los *Gillets Jaunes*– y, en el caso del tejido empresarial, existe la incógnita de si en la situación actual de deterioro de balances se podría absorber un aumento adicional de la carga tributaria.

Un instrumento a través del cual el mercado puede hacer aflorar estos costes o externalidades negativas son los llamados impuestos pigouvianos. Este tipo de gravámenes consisten en sobrecostes que se imponen a los generadores de externalidades negativas para que las tomen en consideración y por lo tanto se incentive su reducción. Cuando una actividad genera un perjuicio sobre terceros que éstos no pueden evitar y el productor no los toma en consideración, existirá la tendencia a seguirlos provocando. En cambio, si el productor tiene que hacerse

responsable de los sobrecostos generados a través del impuesto, entonces modificará su comportamiento para minimizarlos o eliminarlos.

A diferencia de otros tributos, los impuestos pigouvianos no tienen una finalidad recaudatoria sino disuasoria: no buscan aumentar los ingresos fiscales de las arcas públicas sino reducir ciertas actividades o modificar ciertas conductas que perjudican a terceros. Los mercados necesitan señales, necesitan precios. Los impuestos pigouvianos simplemente buscan aflorar el coste explícito de acciones como la contaminación. Permiten revelar un precio hasta ahora escondido.

En esta misma línea, en el año 2017, los economistas estadounidenses Martin S. Feldstein, Ted Halstead y N. Gregory Mankiw publicaron un artículo en el New York Times con un programa de acción climática en el que defendían que (i) una aplicación combinada de un impuesto pigouviano al carbono, (ii) el retorno de los ingresos a la sociedad, (iii) la compensación a las exportaciones y penalización a las importaciones para mantener la competitividad de la economía (iv) y la reducción de la regulación debería satisfacer todos los agentes.

La forma como se reinyecte en la economía el montante recaudado será motivo de debate. Una de las propuestas más frecuentes es la devolución en forma de programas de descarbonización: incentivos fiscales para la instalación de energías renovables, ayudas a la reforma de viviendas... En la opinión del Instituto Ostrom, no debería dilucidarse la vía de devolución de la recaudación de dicho impuesto sin antes evaluar los perfiles de los particulares y empresas más afectados por dicha medida y los perfiles más beneficiados por las devoluciones, para evitar crear determinados flujos de transferencia de rentas.

10. Profundizar en el federalismo competitivo.

La Constitución establece una división detallada sobre las competencias que deben ejercer los gobiernos regionales de cada autonomía y las que son atribuidas en exclusiva al Estado. Además, también establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias. El marco normativo sobre las atribuciones y el modo en que dichas competencias deben ser financiadas ha sido complementada por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y por los Estatutos de Autonomía de cada comunidad, además de por otras leyes sobre el régimen de cesión de los distintos tributos.

El otorgamiento de capacidad normativa para fijar una parte de los tramos de distintos impuestos (como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) o sobre la gestión de la totalidad el tributo (como el Impuesto de Patrimonio) ha producido discrepancias regionales en algunos tipos impositivos. Así, algunas comunidades han decidido, en base a sus atribuciones y sus preferencias políticas, reducir sustancialmente la carga tributaria de su competencia o incluso bonificar en su totalidad algunos tributos. Ello ha sido objeto de fuertes críticas por parte de otros gobiernos regionales, que creen que esta *competencia fiscal* reduce sus recursos, y han llegado a exigir la armonización de algunos tributos, restringiendo la capacidad de actuación de los gobiernos autonómicos.

La armonización de competencias autonómicas puede enfrentarse a claros problemas de constitucionalidad, ya que las competencias tributarias de cada autonomía están protegidas por su Estatuto de Autonomía, que además ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados. Estos mismos problemas fueron a los que se enfrentó la extinta Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que fue declarada en su mayor parte inconstitucional por el Tribunal Constitucional, al considerar que los Estatutos de Autonomía, integrantes del bloque de constitucionalidad, no podían estar limitados por una ley estatal. La introducción de un régimen de armonización tributaria puede correr la misma suerte por limitar las competencias de las autonomías en materia tributaria.

La competencia fiscal entre regiones actúa como un mecanismo para disciplinar a los gobiernos regionales y permite *votar con los pies* a los contribuyentes, ofreciéndoles una pluralidad de regímenes fiscales a los que acogerse. Hay que profundizar, y no restringir, los elementos de federalismo competitivo que existen en nuestro ordenamiento jurídico, y

reforzar la competencia administrativa con el fin de ofertar bienes y servicios públicos a un coste fiscal inferior.

