

Grado en Derecho

Trabajo de fin de Grado (21067/22747)

Curso académico 2023-2024

**EL RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LOS TRABAJADORES
DESPLAZADOS A TERRITORIO ESPAÑOL:
TENDENCIA EUROPEA Y REFORMA A TRAVÉS DE LA LEY
STARTUPS**

Biel Alemany Feliu

229504

Tutor del trabajo:

Alberto Gil Soriano



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

Yo, Biel Alemany Feliu, certifico que el presente trabajo no ha sido presentado para la evaluación de ninguna otra asignatura, ya sea en parte o en su totalidad. Certifico también que su contenido es original y que soy su único autor, no incluyendo ningún otro material anteriormente publicado o escrito por otras personas salvo de aquellos casos indicados a lo largo del texto.

Como autor de la memoria original de este Trabajo de Fin de Grado autorizo a la UPF a depositarla y publicarla en el “e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>”, o en cualquier otra plataforma digital creada por o participada por la Universidad, de acceso abierto por Internet. Esta autorización tiene carácter indefinido, gratuito y no exclusivo, es decir, soy libre de publicarla en cualquier otro sitio.

Biel Alemany Feliu

Barcelona, a 2 de junio de 2024

Resumen Ejecutivo

En un marco de aumento de popularidad de los regímenes fiscales especiales para trabajadores desplazados en Europa, las dos primeras décadas del siglo XXI han sido caracterizadas por una creciente tendencia de competitividad entre los distintos países, que ha conllevado a la flexibilización de dichos regímenes. A su vez, los modelos de residencia y ciudadanía por inversión, fuertemente vinculados al (nuevo) paradigma de la movilidad internacional, han sido cuestionados por su adecuación al derecho comunitario. El régimen español, introducido en 2003, ha visto su contenido modificado en numerosas ocasiones hasta llegar al texto actual, resultado de la constante necesidad de adaptación al contexto social y marcado por la competitividad de los regímenes del resto de países vecinos. La crisis de la COVID-19 ha acentuado las posibilidades de movilidad (internacional) de los trabajadores con la aparición del fenómeno de los nómadas digitales, especialmente de aquellos de mayor poder adquisitivo. España, entre otros países, ha tenido que adaptarse a la situación actual en búsqueda de ofrecer una solución atractiva para estos individuos. Este trabajo analiza las consecuencias de la reforma legislativa y su encaje dentro del debate público de las consecuencias económico-sociales que ha aparecido durante los últimos años, lo que ha provocado un contexto europeo de tendencia a la rigidez de los regímenes fiscales especiales.

Palabras clave: “régimen fiscal especial”, “ciudadanía por inversión”, “nómada digital”, teletrabajo, residencia, “tendencia europea”, HNWI, Beckham, “Ley Startups”.

Abstract

In a context of increasing popularity of special tax regimes for migrant workers in Europe, the first two decades of the 21st century have been characterized by a growing trend of competitiveness between different countries which has led to the flexibility of said regimes. At the same time, the residence and citizenship by investment models, strongly linked to the (new) paradigm of international mobility, have been questioned for their adequacy under European law. The Spanish regime, introduced in 2003, has seen its content modified on numerous occasions until reaching the current text as a result of the constant need to adapt to the social context and marked by the competitiveness of the regimes. from neighboring countries. The COVID-19 crisis has accentuated the possibilities of (international) mobility for workers with the emergence of the phenomenon of digital nomads, especially those with higher purchasing power. Spain, between other countries, has had to adapt to the current situation in search of offering an attractive solution for these individualities. This work analyzes the consequences of the legislative reform and its fit within the public debate of the socio-economic consequences that has appeared in recent years, which has resulted in a European context of tendency towards the rigidity of special tax regimes.

Key words: “special tax regime”, “citizenship by investment”, “digital nomad”, telework, residence, “european trend”, HNWI, Beckham, “Ley Startups”.

ÍNDICE

1. Introducción	- 1 -
2. El paradigma de la movilidad internacional y la inversión extranjera directa	- 3 -
2.1 La cuestión de los CBI ante la Comisión Europea	- 3 -
3. El origen de los regímenes fiscales especiales para trabajadores desplazados.....	- 6 -
3.1 Génesis de los regímenes en el siglo XX	- 6 -
3.2 La expansión y consolidación de los 2000s	- 7 -
4. Situación actual: tendencia, contexto social y percepción externa.....	- 9 -
4.1 COVID-19, movilidad de los trabajadores y erosión de la base imponible nacional....	- 9 -
4.2 Coste fiscal y nocividad: un análisis del EU Tax Observatory.....	- 10 -
4.3 Declive en popularidad y reajuste de los regímenes	- 12 -
5. La introducción del régimen especial para trabajadores desplazados en España.....	- 16 -
5.1 Origen y contexto social	- 16 -
5.2 La crisis financiera y reacción estatal.....	- 17 -
5.3 La reforma política de 2014.....	- 17 -
5.4 La Ley 11/2020	- 19 -
6. La reforma del régimen fiscal a través de la Ley de Startups	- 20 -
6.1 El contexto de la reforma	- 20 -
6.2 Principales modificaciones y novedades	- 21 -
6.3 La inclusión de cónyuge e hijos como beneficiados del régimen	- 24 -
7. Cuestiones problemáticas en la aplicación de la ley	- 26 -
7.1 Certificados de residencia a efectos de convenio.....	- 26 -
7.2 El Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (“ITSGF”).....	- 27 -
7.3 Aplicabilidad de exenciones previstas en la LIRPF y LIRNR.....	- 27 -
7.4 Obligación de imputar rentas inmobiliarias por la vivienda habitual	- 29 -
7.5 La tributación de las criptomonedas	- 30 -
7. Conclusiones: situación actual y tendencia española.....	- 31 -
8. Bibliografía.....	- 35 -

1. Introducción

El régimen fiscal especial aplicable a los trabajadores, profesionales, emprendedores e inversores desplazados a territorio español, se encuentra recogido en el artículo 93 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (la “LIRPF”). Recientemente modificado en su redacción de manera sustancial por la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (la “Ley Startups”), ha visto ampliado su ámbito de aplicación como respuesta al creciente fenómeno de los nómadas digitales y la necesidad de aumentar la competitividad de España frente al resto de países de Europa que ofrecen regímenes similares con condiciones más favorables.

Este trabajo trata de analizar la adecuación de la reforma tanto dentro del propio sistema fiscal español como del contexto político-económico europeo. Primero, se examina el contexto presentado en el ordenamiento jurídico europeo, así como el paradigma de la movilidad internacional, los modelos de residencia y ciudadanía mediante inversión y su encaje dentro del derecho comunitario, con un enfoque especial en la posición adoptada por la Comisión Europea frente a dichos modelos. Posteriormente, se estudia el origen de los regímenes fiscales en Europa y la progresiva adopción del resto de países, con especial atención a las tendencias crecientes durante la primera década del siglo XXI siguiendo una visión de derecho comparado. Después de una clasificación general en atención a las distintas características que pueden adoptarse, se hace mención de la compatibilidad con otros modelos de residencia y ciudadanía por inversión. Finalmente, se realiza un cuidadoso análisis sobre los posibles efectos nocivos que pueden suponer, así como diferentes posturas sociales para explicar la reciente tendencia de rigidez que han adoptado países como Bélgica, Portugal o el Reino Unido.

Por lo que respecta al ordenamiento interno, el análisis se basa en la evolución histórica del régimen hasta la aprobación de la Ley Startups, tratando de seguir el hilo político y social que justifica las diferentes reformas. Se procede al examen de cuáles son las principales novedades ofrecidas por la última modificación, así como el análisis de la extensión y flexibilización del régimen resultante. Asimismo, se ofrece a modo de breve resumen una guía práctica frente a diversas cuestiones prácticas y problemáticas a las que el beneficiado al régimen pueda encontrarse.

Se examina cuál es la tendencia española actual, las últimas medidas adoptadas e incluso al ámbito competencial de las distintas comunidades autónomas en cuanto a la posible adopción de políticas competitivas más beneficiosas. Se finaliza realizando una breve comparación y reflexión respecto a la adecuación y coherencia del régimen español con las últimas tendencias europeas, abriendo el debate a posibles situaciones de futuro.

2. El paradigma de la movilidad internacional y la inversión extranjera directa

Los mecanismos de *foreign direct investment* (“**FDI**”), ajustados a la conveniencia de posibles recolocaciones por parte de estos individuos al territorio de aplicación del régimen especial, han sido claves en la competencia entre estados durante las últimas décadas para la atracción de nuevos residentes¹, especialmente aquellos de elevado poder adquisitivo (“**HNWI**”²). En este sentido, son numerosos los distintos países que han incorporado este tipo de soluciones, de las cuáles encontramos dos modelos principales: (i) los *Residency by Investment* (“**RBI**”) y (ii) *Citizenship by Investment* (“**CBI**”).

Los modelos RBI, muchas veces conocidos como *Golden Visa*, se caracterizan por conceder la residencia en territorio nacional (sin perjuicio de las normas aplicables a la libre circulación de personas para aquellos ciudadanos de la Zona Schengen) a aquellos individuos (y a su núcleo familiar) que realicen una serie de inversiones en el país³. **España** incorporó este modelo a través de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por la que se puede acceder si se cumplen una serie de requisitos, de entre los cuales se requiere una inversión significativa de capital en (i) activos financieros por un valor determinado, (ii) adquisición de inmuebles por valor de 500.000 euros o (iii) proyecto empresarial con informe favorable de la Oficina Económica y Comercial que acredite que concurren razones de interés general.

2.1 La cuestión de los CBI ante la Comisión Europea

Los modelos CBI son menos frecuentes y permiten al optante adquirir la nacionalidad del país en cuestión a través de una inversión y cumplimiento de una serie de requisitos. Conocidos también como *Golden Passports*, han conllevado un incremento de competencia entre diferentes estados para atraer nuevos residentes con un alto nivel adquisitivo.

La presencia de estos modelos en la Unión Europea ha sido objeto de crítica en las distintas instituciones europeas. De tal manera, dadas las implicaciones a nivel europeo consecuencia de la concesión de ciudadanía por un estado miembro (debemos recordar que la

¹ De la Feria, R; Maffini, G. (2021). *The impact of digitalisation on Personal Income Taxes*. British Tax Review, Issue 2, 2021. Pp. 158-160, 164.

² Siglas usadas en referencia al término usado en inglés – High Net Worth Individuals. Su ámbito subjetivo engloba a “aquellos individuos que tienen activos de inversión de un millón de dólares o más, excluyendo primera vivienda, coleccionables, consumibles y bienes de consumo duraderos”.

³ Scherrer, A. & Thirion, E (2018). *Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU*, EPRS: European Parliamentary Research Service. Belgium.

adquisición de la “nacionalidad europea” es automática), la cuestión fue ya en 2014 elevada al Parlamento Europeo, expresando preocupación por los efectos negativos sobre el concepto de la “ciudadanía europea” que se derivan de su “venta directa o indirecta”. Así, uno de los principales reproches se basa en la naturaleza de la concesión de la ciudadanía a través de programas CBI y su desconexión con un vínculo real con el estado en cuestión, que podría ser contradictorio con el derecho comunitario⁴.

Se analiza el caso de Bulgaria, Malta y Chipre, al ser los únicos países de la UE que ofrecen o, en su defecto, han ofrecido modelos CBI durante el siglo XXI⁵:

- **Chipre:** introducido en 2007 y con un coste para el optante alrededor de los 2.000.000 de euros, este programa se encuentra suspendido desde noviembre de 2020 a raíz de la revelación realizadas por el medio *Al Jazeera* sobre la instrumentalización de dicho mecanismo con fines criminales a través del estudio conocido como “*The Cyprus Papers*”. Así, cristaliza aquellas preocupaciones previamente expresadas por la Comisión Europea, focalizadas en el riesgo que presentan los modelos CBI en cuanto a seguridad, lavado de dinero, evasión fiscal y corrupción.

De forma casi simultánea, la Comisión Europea inició en octubre de 2020 un procedimiento de infracción contra Chipre por su modelo CBI⁶. Dado que siguió tramitando las solicitudes previas a la suspensión, la Comisión Europea emitió una opinión razonada en junio de 2021. No obstante, con el cierre de tramitaciones y siguiendo la suspensión anunciada en noviembre del año anterior, la actuación de la Comisión Europea se encuentra actualmente en *standby*⁷.

- **Bulgaria:** introducido en 2005, el modelo búlgaro requería de una inversión de 1 millón de euros hasta su abolición en abril de 2022. La Comisión Europea, que sí que había realizado un seguido de comunicaciones formales con Bulgaria respecto al modelo CBI ofrecido⁸, no abrió ningún procedimiento de infracción como sí lo había hecho con Chipre y Malta. El principal motivo se basaba en que Bulgaria no formaba

⁴ Parlamento Europeo (2014). *European Parliament Resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale*. 2013/2995 (RSP).

Caso Nottebohm (segunda fase), Resolución de 6 de Abril, 1955. I.C.J. Reports 1955, p.4

⁵ Comisión Europea (2019). *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Pp. 2-6.

⁶ Comisión Europea (Octubre, 2020). *Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for “selling” EU citizenship*. Nota de prensa.

⁷ Zabrocka, M (2023). *The sale of EU citizenship and the “law” behind it*. Pp 52-54

⁸ Comisión Europea (Octubre, 2020). *Comission letter to Bulgaria highlighting concerns regarding an investor citizenship scheme and requesting further details*. Nota de prensa.

parte del Espacio Schengen, por lo que aquellos individuos beneficiados por el régimen aún deberían solicitar un visado Schengen para acceder a la libre circulación en el resto del territorio europeo. No obstante, sí que estableció la Comisión Europea como uno de los requisitos para la aceptación de Bulgaria al Espacio Schengen la supresión de dicho programa⁹. Bulgaria formalizó su entrada al Espacio Schengen el pasado 31 de marzo de 2024.

- **Malta:** introducido en 2013, el régimen CBI inicial fue modificado a finales de 2020 después de la tramitación exitosa de más de 1.800 individuos. Permite la adquisición de la ciudadanía maltesa a través de una inversión de 750.000 euros (cantidad reducida a 600.000 euros si el aplicante lleva residiendo durante 3 años), así como de requisitos adicionales en cuanto a la necesidad de demostrar inversión inmobiliaria en el país. Aunque formalmente se exige un periodo de residencia de al menos 12 meses, una de las principales observaciones de la Comisión Europea es la posibilidad de adquirir dichos permisos de residencia sin haber materialmente residido en dicho país (lo mismo aplicaba a los regímenes chipriota y búlgaro hasta su suspensión/abolición), hecho que refuerza la visión de falta de vinculación real entre individuo y estado ya mencionada. De tal manera, en octubre de 2020 se abrió un procedimiento de infracción (a la vez que Chipre) por la contrariedad de dicho modelo al sistema comunitario. A diferencia de Chipre, el régimen maltés sigue vigente, si bien es cierto que, desde marzo de 2022, mantiene suspendidas posibles aplicaciones procedentes de Rusia y Bielorrusia a raíz del conflicto bélico contra Ucrania.

El 29 de septiembre de 2022, la Comisión Europea refirió la inactividad de Malta ante repetidas peticiones (en junio de 2021 se habían producido nuevos requerimientos por parte de la Comisión frente a la modificación y flexibilización del nuevo régimen maltés introducido en 2020) y la apertura del procedimiento de infracción al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”), alegando incompatibilidad con el principio de cooperación sincera del artículo 4(3) del Tratado de la Unión Europea (“TUE”) y con el propio concepto de ciudadanía europea establecido en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁰ (“TFUE”). Sigue pendiente de pronunciamiento por parte del TJUE.

⁹ Navarro, D. (2023). *La nacionalidad por inversión en la Unión Europea: especial referencia a los pasaportes dorados de Bulgaria*. Cuadernos IEE: Revista del Instituto de Estudios Europeos, pp. 93-125.

¹⁰ Comisión Europea (Septiembre, 2022). *Investor citizenship scheme: Commission refers MALTA to the Court of Justice*. Nota de prensa.

3. El origen de los regímenes fiscales especiales para trabajadores desplazados

3.1 Génesis de los regímenes en el siglo XX

Si bien es cierto que el auge de los regímenes fiscales especiales (los “RFE”) ha sido pronunciado en las últimas décadas, hasta 1990 había solo tres países en Europa que ofrecieran esta opción a los trabajadores desplazados: Reino Unido, Países Bajos y Bélgica.

El nacimiento de este tipo de regímenes se encuentra en el **Reino Unido**, con el aún vigente modelo del *remittance basis*. Configurado inicialmente en 1799 como un mecanismo de protección de los intereses coloniales en un contexto de subida generalizada de la recaudación impositiva para el financiamiento de las guerras napoleónicas¹¹, no fue hasta 1914 cuando se limitó su ámbito subjetivo a aquellos individuos considerados (i) no residentes ordinarios¹² y (ii) residentes ordinarios “*but not domiciled*”¹³ (popularmente conocidos como *non-doms*) en el Reino Unido. Siguiendo dicho régimen¹⁴, sólo se tributaría por los ingresos obtenidos en territorio nacional, así como por aquellos ingresos obtenidos del exterior que sean remitidos al Reino Unido.

Países Bajos cristalizó sus esfuerzos y mecanismos que llevaba incorporando desde el final de la Segunda Guerra Mundial en la Ley de Salarios *Wet op de Loonbelasting 1964*, con la introducción del conocido sistema del 30%, por el cual se pretendía compensar a aquellos trabajadores desplazados por los costes extraterritoriales, de traslado y demás costes relacionados que pudieran sufrir como consecuencia de su traslado. De tal manera, se permitía la opción de exentar el treinta por ciento de la renta pagada por el empleador de tributación, como mecanismo de compensación.

El régimen de impatriados en **Bélgica** fue consolidado en 1983 como un mecanismo para atraer ejecutivos extranjeros, considerándolos a efectos fiscales como no residentes sin límite temporal aun si fueran residentes *de facto* en territorio belga, debiendo tributar solamente

¹¹ Karl O’Brien, P.; Mathias, P. (1976). *Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments*. The Journal of European Economic History. Pp. 611-613.

¹² Se considera no residente ordinario a aquel contribuyente que, aun siendo considerado residente del Reino Unido durante ese período impositivo según las reglas internas, no cumple todos los requisitos para ser considerado residente ordinario. Aquellos que se benefician de dicha condición podrán optar por el *remittance basis* solo por los ingresos extranjeros.

¹³ Se considera residente ordinario “*but not domiciled*” aquel contribuyente que, aun siendo considerado residente en el Reino Unido, su domicilio fiscal corresponde a otro estado. Aquellos que se benefician de dicha condición podrán optar por el *remittance basis* tanto por los ingresos como las ganancias de capital extranjeras.

¹⁴ El Reino Unido anunció el pasado 6 de marzo la abolición del régimen con efectos a partir de abril de 2025 (véase apartado 4.3).

por las rentas obtenidas en Bélgica y con una serie de exenciones, de entre las cuales destacaba que solo debían tributar por el salario de manera proporcional a los días que ejercían su puesto de trabajo desde territorio belga. Este régimen ha sido objeto de numerosas reformas¹⁵, ampliando su ámbito subjetivo al resto de trabajadores desplazados y limitando al treinta por ciento del salario (hasta un máximo de 90.000 euros) la parte exenta de tributación.

3.2 La expansión y consolidación de los 2000s

En un contexto de crecimiento económico y de descenso de los tipos impositivos medios, se observa un crecimiento y generalización de los RFE en el resto de los países de Europa. De tal manera, en las últimas tres décadas el número de éstos se ha visto incrementado de los 3 regímenes anteriormente mencionados en 1990 a un total de 30 en el año 2023¹⁶.

Este tipo de regímenes, centrados en la atracción de “talento móvil” con, generalmente, un mayor poder adquisitivo, surgieron para potenciar la recaudación tributaria de la fiscalidad directa personal (impuestos sobre la renta de las personas físicas, “**IRPF**” o “**PIT**” en su terminología inglesa) y como alternativa al *race-to-the-bottom* en cuanto a la recaudación de los impuestos corporativos. De tal manera, la creciente importancia relativa de los PIT ha sido clave para el auge de los RFE, suponiendo un 22,8% de la recaudación total frente a un 7% de los impuestos corporativos en España¹⁷, lo cual representa hasta un 8,6% del PIB español.

Se utilizan dos criterios principales para una adecuada clasificación los cuales surgen a su vez de los posibles requisitos que puedan imponer los distintos Estados para el beneficio de sus RFE¹⁸: (i) el ejercicio de una actividad profesional específica y la (ii) existencia de unos ingresos anuales mínimos. De tal manera, según sus características y naturaleza pueden dividirse los regímenes en cuatro grupos cardinales:

- I. *RFE “generales”*: Son aquellos que no contienen requisitos específicos o, si los contienen, no tienen una naturaleza rígida. Dentro de este grupo se encuentran, como

¹⁵ Tras la reforma a través de la Ley de Presupuestos Belga de 2022, se encuentra recogido en los artículos 32/1 y 32/2 del Código del Impuesto sobre la Renta de Bélgica.

¹⁶ Stiglitz, J. et al. (2024). *Global Tax Evasion Report 2024*. EU Tax Observatory. pp. 10-11

¹⁷ OECD. *OECD Global Revenue Statistics Database*.

Consultado en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>.

Nota: La OECD proporciona datos hasta 2021.

¹⁸ Gstrein, D; Herold, E; Neumeier F. (2022). *Harmful Practices and Competition in the Area of Personal Income and Wealth Taxation*. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. European Parliament. Pp. 15-16

norma general, los regímenes de impatriados base que ofrecen los distintos Estados, sin perjuicio de que ofrezcan a su vez otros RFE que tengan una finalidad distinta y que se deban clasificar en otro grupo. Suelen estar caracterizados por un trato preferencial de aquellas rentas obtenidas en el extranjero, mientras que las rentas obtenidas en el mismo país siguen el modelo habitual de tributación.

- II. *RFE destinados a atraer a aquellos individuos de elevado poder adquisitivo (“HNWI”)*: Lo son principalmente los regímenes específicos de Grecia e Italia en su vertiente de atracción a los altos HNWI¹⁹. Se caracterizan por un coste fiscal elevado por contribuyente²⁰ y por no obedecer a criterios económicos racionales más que los de atraer a grandes patrimonios y personalidades.
- III. *RFE orientados al sector de la investigación y otros sectores de especial relevancia*: Tratan de atraer a profesionales altamente cualificados a través de incentivos fiscales sobre los ingresos que vayan a obtener tras el traslado al territorio nacional del Estado en cuestión. Austria, Finlandia e Italia son los Estados con un enfoque principalmente destinado al sector de la investigación, aunque también existen opciones enfocadas a los artistas como Austria o incluso para deportistas, régimen que también incluye Italia. Aunque España entraría tradicionalmente dentro del grupo general ya comentado, tal como se comentará posteriormente, con la reciente reforma introduce ciertos conceptos que podrían ser más característicos de un régimen orientado a sectores específicos, como es la de la posibilidad de optar por el régimen “*como consecuencia de la realización en España de una actividad económica por parte de un profesional altamente cualificado que preste servicios a empresas emergentes (...)*”²¹.
- IV. *RFE destinados a pensionistas*: Como su propio nombre indica, tratan de atraer a pensionistas ofreciendo programas especiales con una tributación beneficiosa sobre los ingresos de dichas pensiones obtenidas en el extranjero. Actualmente los Estados que ofrecen dicha modalidad son Chipre, Malta, Grecia e Italia.

¹⁹ Tanto Grecia como Italia cuentan con una pluralidad de RFE en atención a sus finalidades específicas. En este caso particular, se hace referencia a los regímenes dirigidos a aquellos HNWI extranjeros de alta capacidad económica que trasladen su domicilio a dicho país. Ambos consisten en el pago de una cantidad fija anual de 100.000 euros (con ciertas especialidades), mientras que el sistema griego requiere además de una inversión de medio millón de euros en territorio nacional en el plazo de tres años desde el traslado.

²⁰ Véase apartado 3.2.

²¹ Art. 93.1.b.4º LIRPF.

4. Situación actual: tendencia, contexto social y percepción externa

4.1 COVID-19, movilidad de los trabajadores y erosión de la base imponible nacional

La crisis derivada por la pandemia de la COVID-19 llevó al centro del debate, entre otros, la cuestión de la viabilidad del teletrabajo, el desarrollo de las nuevas tecnologías que faciliten esta opción y posibles deslocalizaciones de aquellas personas que buscasen beneficiarse de dicha posibilidad. Abierta la puerta a la movilidad geográfica de los trabajadores, también la internacional, cobran especial relevancia los RFE para trabajadores desplazados y su capacidad de atraer a potenciales nuevos HNWI a territorio nacional.

Se calcula que aproximadamente un 25% de los trabajos en España se pueden llevar a cabo a través del teletrabajo, sin necesidad de una presencialidad inmediata del trabajador. Esta característica es principalmente común en el sector de los servicios como, por ejemplo, el sector de la abogacía²². Esta cifra se eleva hasta el 30.74% en Suecia y del 31.38% en el Reino Unido. Haciendo referencia a los HNWI, De la Feria²³ encuentra una relación directa entre la viabilidad de la movilidad de los trabajadores y el nivel de educación y salario de éstos, así como un aumento claro de dicha posibilidad a raíz de la COVID-19 (debido a la puesta a disposición de distintos mecanismos por parte de las empresas para garantizar la continuidad de la actividad empresarial durante los primeros meses de la pandemia y las restricciones sanitarias impuestas).

Dada la mutabilidad del contexto socioeconómico, la concepción tradicional sobre la inmovilidad de la base PIT se ha visto afectada por la alta movilidad de los trabajadores (principalmente HNWI) y la aparición de los RFE para trabajadores desplazados, los cuales tratan justamente de atraer ese aumento recaudatorio. Esto conlleva también efectos sobre la tributación de los salarios, mecanismos para evitar la doble imposición e incluso la introducción de reglas que puedan contrarrestar los efectos negativos que puedan suponer sobre posibles erosiones de la base PIT nacional²⁴.

²² T.Boeri; A. Caiumi; M.Paccagnella, (2020). *Mitigating the work-safety trade-off*. Covid Economics, Centre for Economic Policy Research 60. Pp. 62-64.

²³ De la Feria, R; Maffini, G. (2021). *The impact of digitalisation on Personal Income Taxes*. British Tax Review, Issue 2, 2021. p. 162, 165-166.

²⁴ Strauss, D. (2021). *Global race to attract high earners threatens governments' tax revenues*. Financial Times.

4.2 Coste fiscal y nocividad: un análisis del EU Tax Observatory

La ofensiva entre los distintos países en búsqueda de ofrecer los regímenes más competitivos como mecanismo de atracción de los HNWIs, junto con la alta movilidad de los trabajadores y el coste fiscal que supone ha sido objeto de estudio y crítica en los últimos años. En este sentido, cobra especial relevancia el trabajo del EU Tax Observatory²⁵ (“EUTO”) en cuanto a dos análisis principales: (i) el coste fiscal de los RFE en Europa y (ii) su clasificación según su nocividad.

El **coste fiscal** se refiere a aquellos ingresos que el Estado deja de recaudar con la aplicación de los RFE respecto a la recaudación que correspondería si tributase por el régimen fiscal general. El cómputo de este coste fiscal no se trata de un cálculo automático. Mientras que existen países, como España, que prevén una partida específica (muchas veces incompleta) en sus presupuestos respecto al coste **fiscal** de este tipo de regímenes, es muy frecuente el tener que recurrir a estimaciones globales que puedan estimar el coste total. Dicho esto, se calcula que el coste fiscal anual en Europa durante los años 2017 y 2022 fue de media unos 7.467 millones de euros²⁶.

Como referencia, la Ley de Presupuestos Generales del Estado (la “LPGE”) para el año 2023 dota una previsión respecto al coste fiscal del régimen de impatriados por valor de 105,78 millones de euros²⁷, con un total de 11.078 contribuyentes acogidos al régimen. No obstante, el coste fiscal puede llegar a ser superior (la LPGE sólo tiene en cuenta los efectos directos del régimen especial en cuestión). Para el año 2020, el EUTO estimó el coste fiscal en 134 millones de euros, mientras que la LPGE cuantificó dicho coste en aproximadamente 75,7 millones de euros.

²⁵ El EU Tax Observatory se trata de un equipo de investigación independiente con sede en la Paris School of Economics que tiene como objetivo principal la investigación de los distintos modelos de tributación de los países europeos y sus efectos, así como servir de guía para la implementación de políticas futuras. Está fundado principalmente por instituciones públicas y entidades sin ánimo de lucro, de entre las cuales destacan la propia Unión Europea, Norad (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo), la Research Council of Norway y Mirova.

²⁶ Stiglitz, J. et al. (2024). *Global Tax Evasion Report 2024*. EU Tax Observatory. pp. 58-60.

²⁷ Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Puede consultarse el gasto por tomos y distintas previsiones en la Serie Verde en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/Series.htm>

No se trata del régimen más costoso. El ya comentado régimen de los Países Bajos (regla del 30%), aunque también es cierto que se trata del régimen más popular, tuvo un coste fiscal estimado de 1.100 millones de euros anuales en 2020²⁸, con unos 92.000 beneficiarios.

En contraposición al modelo español y neerlandés, que tienen un coste fiscal total más elevado al englobar a un mayor número de HNWI, nos encontramos con Grecia e Italia, los cuales están caracterizados por un coste fiscal total bajo (de 9,1 y 54 millones de euros, respectivamente), pero con un beneficio por optante mucho más elevado (de 156.896 y 128.266 euros respecto a los 13.601 y 11.950 euros de los regímenes español y neerlandés, respectivamente). Esto se debe a que se tratan de RFE que requieren de inversiones elevadas y que, por ende, atraen a un menor número de contribuyentes pero de un mayor poder adquisitivo.

Por lo que respecta a la **nocividad**, el EUTO ordena los distintos RFE atendándose a cuatro parámetros principales²⁹: (i) la duración del régimen (se consideran menos dañinos aquellos regímenes de duración más corta, al ser menos probable que conlleven a una recolocación meramente por motivos fiscales); (ii) los requisitos de ingresos (según si el régimen en cuestión solo se ofrece a aquellos HNWI con rentas más elevadas); (iii) requisito de actividad profesional (ciertos regímenes buscan atraer ciertos tipos de profesionales, con una finalidad no meramente recaudatoria) y (iv) el beneficio fiscal individual (en comparación con una posible aplicación del régimen fiscal general).

De tal modo, los RFE más agresivos son los anteriormente mencionados griego e italiano (obtienen la puntuación máxima) por el gran impacto que tienen sobre el HNWI, mientras que encontramos entre los menos perjudiciales generalmente regímenes más acotados y con finalidades específicas de atracción de talento, como lo son el finlandés, austríaco e italiano en el ámbito de la investigación y artístico.

A modo de ejemplificación, el régimen español obtiene una puntuación de **cinco** puntos, por lo que se puede considerar que, previa reforma del régimen por la Ley Startups, se trata de un régimen con una nocividad y coste fiscal medio.

²⁸ Eloi Flamant, Sarah Godar, Gaspard Richard (2021). *New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation*. [Research Report] Rapport n°3, European Tax Observatory.

²⁹ Stiglitz, J. et al. (2024). *Global Tax Evasion Report 2024*. EU Tax Observatory. pp. 59-60.

4.3 Declive en popularidad y reajuste de los regímenes

Durante los últimos años se ha encontrado en el centro del debate político la legitimidad de los RFE, los efectos nocivos que puedan tener sobre la economía nacional e incluso, aunque bien es cierto que existen regímenes con objetivos no puramente fiscales, si realmente existe un beneficio neto para las arcas públicas derivado de la oferta de estos regímenes a los HNWI³⁰.

En este sentido, son diversos los países los cuales han modificado o incluso suprimido su oferta de RFE con la finalidad de estabilizar su situación y adecuarlos a los posibles efectos que estos puedan producir. En particular, se considera relevante el análisis de la política planteada por precisamente los tres estados, como ya se ha comentado, pioneros en su aplicación: el Reino Unido, Países Bajos y Bélgica.

El **Reino Unido** ha tenido una política crítica con el régimen de los *non-doms* durante los últimos años. Ya en 2008 se incluyó un cargo anual de 30.000 libras para aquellos beneficiados al régimen que llevasen viviendo 7 años en territorio nacional, cargo que se incrementó a 60.000 libras tras 12 años en 2017. En ese mismo año se suprimió la figura del *permanent non-dom*, que permitía a aquellos residentes no domiciliados beneficiarse del régimen de manera indefinida, estableciendo como límite temporal la residencia en el país durante 15 de los últimos 20 años³¹. No obstante, la noticia más relevante ha sido el anuncio del pasado 6 de marzo del ministro británico Jeremy Hunt sobre la abolición de manera completa del régimen de impatriados del Reino Unido con efectos a partir de abril de 2025³². Según los datos proporcionados por EUTO, se prevé que la abolición del régimen ahorre un coste fiscal de 3.2 billones de euros, aunque este coste deberá ser revisado según las premisas finales de la supresión del régimen y teniendo en cuenta otras opciones como puede ser la de la movilidad de los trabajadores y HNWI afectados. Aproximadamente el 31% de los trabajadores del Reino Unido podrían trabajar de manera remota, con una incidencia superior en aquellos trabajadores con ingresos superiores, lo cual podría significar un descenso significativo de los ingresos PIT³³.

³⁰ Coors, Corina (2017). *Sports Image Rights in the UK: Countering tax evasion in the football industry*. UWL Repository. p.4

³¹ Adam, Stuart; Miller, Helen (2024). *Reforming the taxation of non-doms: policy options and uncertainties*. The Institute of Fiscal Studies. Pp. 3-4.

³² McKiernan, J. (Mayo 2024). *Non-dom tax breaks to go, Jeremy Hunt announces in Budget*. BBC. Consultado en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-68488721>

³³ T.Boeri; A. Caiumi; M.Paccagnella, (2020). *Mitigating the work-safety trade-off*. Covid Economics, Centre for Economic Policy Research 60.

Los **Países Bajos**, como se ha comentado, cuentan con el régimen de impatriados más popular de Europa, con aproximadamente 90.000 beneficiados de la regla del 30%, regla que se ha visto recientemente modificada por el *Belastingplan 2024*³⁴ (Plan Fiscal para el año 2024). Con fecha 1 de enero de 2024, la regla que permitía la exención del 30% del sueldo durante 5 años para los trabajadores desplazados a territorio neerlandés, se rebautiza como la nueva regla del 30-20-10%. Se restringe el beneficio fiscal que obtenían los optantes al régimen, reduciendo la exención a un máximo del 30% durante los primeros 20 meses, del 20% los siguientes y del 10% los últimos 20 meses. Esto supone una rebaja cuantitativa, de una tercera parte del beneficio fiscal que se obtenía previamente.

Bélgica, poseedor de uno de los regímenes más populares, ha adoptado una serie de restricciones en cuanto al ámbito subjetivo, de manera que se ha visto reducido a un menor grupo de HNWI al introducir un requisito de ingresos de 75.000 euros anuales (excepto para el sector de la investigación, donde se introduce un requisito que bien podría considerarse como de captación de personal altamente cualificado al exigir un nivel educativo determinado y experiencia previa de 10 años en el sector – siendo uno de los pocos países que cristalizan un requisito de aptitud/talento). Este cambio, vigente desde enero de 2024, implica que el número de beneficiados por el régimen (27.251 personas en 2023³⁵) pueda llegar a verse reducido en un 90%, lo cual tendrá consecuencias en cuanto a las políticas empresariales para captación de talento y efectos según la movilidad de los trabajadores.

Finalmente, se considera de importante relevancia analizar el caso de **Portugal** debido al impacto mediático suscitado por las recientes decisiones y actualizaciones de su régimen fiscal especial. Portugal contaba desde 2009³⁶ y hasta el 1 de enero de 2024 con dos RFE principales: (i) el régimen general *non-habitual resident* (“NHR”), por el cual aquellos optantes por el régimen podían beneficiarse de una tarifa plana del 20% de sus ingresos durante 10 años si cumplen una serie de requisitos, así como una serie de beneficios fiscales distintos y (ii) el sistema dirigido a los pensionistas, que permitía, hasta 2020, quedar exento de tributación si

³⁴ Información Institucional del Gobierno de los Países Bajos (2023). *2024 Tax Plan: essential steps for society and for the tax system*. Consultado en: <https://www.government.nl/latest/news/2023/09/19/2024-tax-plan-essential-steps-for-society-and-for-the-tax-system>

³⁵ Cuestión Parlamentaria nº1336 del Sr. Peter de Roover, en 2 de febrero de 2023. Consultado en: https://expert.taxwin.be/fr/tw_src_off_fisc/document/gp20230202_1336-fr

³⁶ Introducido a través del Decreto Ley 249/2009, de 23 de septiembre, por el que se modifica el *Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*.

Quental, Sofia (2021). *The Portuguese non-habitual resident tax regime – tax quarrels for pensioners*. International Bar Association. Consultado en: <https://www.ibanet.org/article/F93E4D1F-85F8-4281-8F8A-87593AAD0647>

tenía un origen extranjero y, posteriormente, acogerse a una tributación de solamente el 10% de sus ingresos. La oferta portuguesa tuvo un gran reclamo por distintas personalidades dado sus características y beneficios fiscales, atrayendo a artistas como Madonna o Monica Belluci³⁷.

No obstante, la flexibilidad del régimen y el uso en combinación con modelos RBI³⁸ suscitó cierta controversia en el debate político portugués, así como ser objeto de manifestaciones y reivindicaciones del pueblo portugués³⁹. El primer ministro Antonio Costa anunció a principios de octubre de 2023 el fin del régimen de pensionistas y la restricción del ámbito subjetivo y objetivo del NHR con efectos a partir del 1 de enero de 2024, calificando el régimen anterior como una “injusticia”⁴⁰. Se consideró asimismo como una de las causas de la fuerte crisis inmobiliaria de las grandes urbes portuguesas, en especial Lisboa, donde estudios mostraban un aumento del 78% del precio de la vivienda entre los años 2012 y 2021, así como de un 65% del precio del alquiler⁴¹.

El régimen de pensionistas ya había sido previamente criticado por el tratamiento fiscal que recibían las pensiones no originadas en territorio portugués. Tal como se ha comentado, hasta 2020 quedaban exentas de tributación y posteriormente su tributación seguía una tarifa plana del 10%. Este tratamiento fiscal fue considerado demasiado beneficioso por distintos países, dado que los Convenios para evitar la doble imposición (“CDI”) tienen como norma general que la pensión tribute donde sea residente el sujeto en cuestión⁴². De tal manera, tanto Finlandia en 2019 como Suecia en 2021 denunciaron el CDI vigente con Portugal, ambos sin vigencia actualmente⁴³.

³⁷ Khalip, A. (2017). *Madonna moves to Portugal, rated new star destination for expats*. Reuters. Consultado en: <https://www.reuters.com/article/idUSKCN1BH26R/>

³⁸ Castro Silva, F; Cassiano Neves, T. (2013). *Portugal: Golden Visa and non-habitual tax regime: competing for the best sunny place in Europe*.

³⁹ Fernandes, Levi (Septiembre, 2023). *Los portugueses se manifiestan contra los precios de la vivienda y la inacción del Gobierno socialista de Costa*. El Debate.

Consultado en: https://www.eldebate.com/internacional/20230930/portugueses-movilizan-contracrisis-vivienda_143478.html

⁴⁰ Redacción La Vanguardia. (Octubre, 2023). *Portugal cancela las ventajas fiscales a los residentes extranjeros*. La Vanguardia. Consultado en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20231003/9273289/portugal-cancela-ventajas-fiscales-residentes-extranjeros.html> - :~:text=Lisboa quiere poner fin a la burbuja inmobiliaria en el país&text=El primer ministro, Antonio Costa,traba de una “injusticia”.

⁴¹ Paulo Rodrigues (2022). *The Real Estate Market in Portugal: prices, rents, tourism and accessibility*. Fundação Francisco Manuel Dos Santos. Pp. 109-118.

⁴² Un ejemplo es el CDI entre España y la República Portuguesa, que establece en su art. 18 (siguiendo así el modelo de la OCDE) que “*las pensiones y remuneraciones análogas pagadas a un residente de un Estado contratante por razón de un empleo anterior sólo pueden someterse a imposición en ese Estado*”.

⁴³ Calderón Maldonado, C.R. (2022). *El régimen fiscal de los impatriados. Problemas en su aplicación y alternativas de reforma*. Cuadernos de Formación. Colaboración 4/22. Volumen 28/2022.

Mientras que el modelo RBI fue revisado para excluir aquellas inversiones inmobiliarias o relacionadas con la vivienda turística, la reforma de los RFE se cristalizó a través de la Ley 82/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado de Portugal y que ha culminado con la supresión del régimen de pensionistas con vigencia a partir del 1 de enero de 2024, así como la imposición de una serie de limitaciones para la aplicación del régimen general de impatriados, que reduce su ámbito de aplicación a los sectores de investigación científica y enseñanza superior. Todavía es demasiado pronto para poder analizar las consecuencias de estas decisiones.

5. La introducción del régimen especial para trabajadores desplazados en España

5.1 Origen y contexto social

El régimen fiscal aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español fue introducido a través de la **Ley 62/2003**, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Dicha ley, en un contexto de modificación de normas tributarias, incluyó un nuevo apartado quinto en el artículo 9 de la por aquel tiempo vigente **Ley 40/1998**, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, la cual pasaba a incluir la posibilidad de tributación por IRNR (los salarios tributaban a un tipo fijo del 24%) durante el período impositivo en curso y durante los cinco siguientes a aquellos contribuyentes que cumplieran una serie de requisitos, muchos de ellos aún reconocibles en el texto actual. De tal manera, como marco “base” en cuanto a los requisitos formales se requería (i) un período de no residencia en territorio español durante los 10 años anteriores al traslado, (ii) relación de causalidad con un contrato de trabajo, (iii) realización efectiva del trabajo en España y, finalmente, (iv) que se realizasen para una empresa residente en España o para un establecimiento permanente situado en territorio español.

La introducción del régimen especial fue principalmente conocida por su gran popularidad para la atracción de altos perfiles de deportistas profesionales, hasta el punto de llevar “popularmente” el nombre de *Ley Beckham*, siendo David Beckham uno de los primeros en beneficiarse de dicho régimen tras su fichaje por el Real Madrid Club de Fútbol en 2003.

La entrada en vigor de la **Ley 35/2006**, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio derogó la Ley 40/1998 e incluyó en su art. 93 con escasas modificaciones materiales el contenido vigente hasta ese momento, aunque bien es cierto que introdujo cuestiones aclaratorias y complementarias. No obstante, trae importancia a su vez la introducción del requisito que no se obtengan rentas que se calificarían como obtenidas mediante un establecimiento permanente situado en territorio español.

5.2 La crisis financiera y reacción estatal

La crisis financiera de 2008 conllevó, entre otros, medidas austeras en la política fiscal y un límite del régimen especial. Dicha situación, junto a las críticas por parte de ciertos sectores políticos, se cristalizó con la aprobación de la **Ley 26/2009**, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2010. La disposición final decimotercera introdujo la exclusión de la posibilidad de beneficiarse del régimen especial en caso de que los rendimientos del trabajo derivados de la relación laboral en cuestión superasen los 600.000 euros anuales. Dicha medida excluyó en gran medida a los deportistas profesionales, aunque no formalmente. El propio portavoz de ICV, Joan Herrera, declaró que el régimen especial estaba “pensado para científicos”, no para “el beneficio de los futbolistas”⁴⁴. Frente a tales declaraciones, y al margen de los ahora sí requisitos previstos en materia de nómadas digitales y emprendedores, cabe mencionar que no se exigía ninguna cualificación al optante al régimen especial ni se vinculaba su desplazamiento a ningún tipo de relación especial o mecanismo asociado a captar talento, sea o no del mundo científico⁴⁵, aun siendo legítimas dichas aspiraciones. Es más, la aprobación de tales medidas restrictivas llegó a tener duras críticas, al considerarse una gran pérdida del atractivo fiscal y financiero⁴⁶ frente a la tendencia en el resto de los países de la Unión Europea.

Tal como se ha comentado, el presente régimen especial se ha encontrado a lo largo de los años en el foco del debate político, llegando a ser demandada su derogación íntegra por parte de ciertos partidos⁴⁷.

5.3 La reforma política de 2014

En un contexto de perspectiva de reforma integral del sistema impositivo español, el Gobierno (en aquel entonces, el Partido Popular gobernaba en solitario) designó en julio de

⁴⁴ Cinco Días (Noviembre, 2009). *El Gobierno elimina la bula fiscal para “los galácticos”*. Consultado en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2009/11/03/economia/1257387825_850215.html

⁴⁵ Calderón Maldonado, C.R. (2022). *El régimen fiscal de los impatriados. Problemas en su aplicación y alternativas de reforma*. AEAT. Cuadernos de Formación. Colaboración 4/22. Volumen 28/2022.

⁴⁶ Segovia, E. (Noviembre, 2009). *El endurecimiento de la fiscalidad a los directivos extranjeros amenaza la futura “City” madrileña*. El Confidencial. Consultado en: https://www.elconfidencial.com/economia/2009-11-04/el-endurecimiento-de-la-fiscalidad-a-los-directivos-extranjeros-amenaza-la-futura-city-madrilena_376977/

⁴⁷ Como, por ejemplo, el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural con ocasión de la tramitación de la **Ley 7/2012**, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y la lucha contra el fraude:

« [...] Esas personas son tan residentes como cualquier trabajador al que se le aplica la tarifa general del tributo, y **no existe ninguna justificación superior** para que este beneficio fiscal a personas de altísimos ingresos prevalezca sobre el interés general».

Véase Sanz Clavijo, A. (2013) *Propuestas para la reforma del régimen de impatriados español desde una visión de derecho comparado*. Crónica Tributaria, núm. 148/2013. Pp. 195-213.

2013 un comité de expertos para que elaboraran un informe con una serie de propuestas no vinculantes que acabaría conociéndose como el “Informe Lagares”, adoptando como nombre el apellido del por aquel entonces presidente de Comisión de Expertos, Manuel Lagares, y publicado en febrero de 2014⁴⁸. En un intento de potenciar la competitividad de la economía y el sistema tributario estatal, realizó una serie de propuestas ambiciosas, de entre las cuales destacan (i) la supresión del límite de los 600.000 euros introducido en la reforma de 2009, (ii) la rebaja de 10 a 5 años respecto al requisito de no permanencia previo al desplazamiento y (iii) la extensión de dicho régimen a virtualmente cualquier residente que se desplazara a territorio español, ampliando de tal manera su ámbito subjetivo.

La **Ley 26/2014**, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, era la encargada de cristalizar dichas propuestas. Lejos de lo propuesto en el Informe Lagares, los principales puntos de reforma fueron los siguientes:

❖ **Límite subjetivo:**

- Se formalizó la exclusión de la relación laboral especial de los deportistas profesionales, según establece el Real Decreto 1006/1985, de 26 de junio.
- Extensión del régimen no sólo como consecuencia de una relación laboral, sino también por la condición de administrador en una entidad no vinculada al optante.

❖ **Límite cuantitativo:**

- Se eliminó el límite máximo de 600.000 euros. Con dicha reforma, aquella cantidad que exceda de 600.000€ tributaría al 45%⁴⁹.

❖ **Límite objetivo:**

- Equiparación y extensión de la aplicación del régimen a la totalidad de las rentas del trabajo (no solo aquellas obtenidas efectivamente en territorio español).

Como puede observarse, las medidas adoptadas no tuvieron la misma intensidad que las propuestas por el Informe Lagares, causando cierta crítica política. Entre otros, el Senador

⁴⁸ Comisión de Expertos (2014). *Informe: Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Pp. 172-186.

⁴⁹ Como referencia, en Catalunya se aplica el tramo máximo del 25,5% a partir de los 175.000€. El tramo máximo estatal del 24,5% se aplica a partir de los 300.000€.

Isidro Manuel Martínez Oblanca, el 13 de noviembre de 2014, reprochó la postura finalmente adoptada, especialmente en un escenario de necesaria reactivación de la economía española:

*« [...]El Informe reconoce que el **actual régimen fiscal constituye un obstáculo** que tiene un peso negativo decisivo **a la hora de competir con otros países** (Reino Unido, Portugal y Malta, por ejemplo), para atraer inversiones tanto inmobiliarias como la localización en España de residentes de alto poder adquisitivo»*

*« El objetivo no es sólo beneficiar a los que ya están, sino presentar un **marco fiscal que seduzca a quienes puedan llegar**, y de esa manera reactivar el mercado inmobiliario, también el consumo y el empleo en algunas zonas con más capacidad para atraer a este tipo de residentes. Y también, en el mismo **plano atraer inversores y talento de todo el mundo**, con las repercusiones económicas que ello implica.»*

5.4 La Ley 11/2020

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 introdujo en el sistema tributario español, en un contexto severamente marcado por la grave situación económica dejada por la Covid-19, una serie de medidas con el fin de contrarrestar el déficit de estabilidad presupuestaria:

*« En el ámbito tributario se adoptan diversas medidas encaminadas a hacer compatible un crecimiento económico equilibrado y un **aumento de los ingresos tributarios** que permita el fortalecimiento del Estado del bienestar y reduzca desigualdades (...) mediante la **imposición de un mayor gravamen a las rentas más altas**, tanto en la base imponible general como en la base del ahorro que grava las rentas del capital. ».*

En este sentido, sin introducir ninguna modificación substantiva, nos encontramos, en su artículo 61, ante una subida de los tipos aplicables tanto en la base liquidable general (el tramo de 600.000.01 euros en adelante sube del 45% al 47%) como de la base liquidable del ahorro (se añade un tramo a partir de los 200.000€, con un tipo aplicable del 26%).

6. La reforma del régimen fiscal a través de la Ley de Startups

6.1 El contexto de la reforma

La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (“**Ley Startups**”) modificó en gran parte la redacción del artículo 93 LIRPF. En dicha ley, se hace expresa referencia a la necesidad de flexibilización del régimen para la atracción de talento e inversión extranjera, en especial de los conocidos “*nómadas digitales*”, como puede observarse en su preámbulo:

*“En una economía cada vez más globalizada e interdependiente y con un peso creciente de las empresas de base tecnológica y del **trabajo a distancia con medios digitales**, cobra cada vez más importancia la atracción de talento e inversión mediante la creación de ecosistemas favorables al **establecimiento de emprendedores o trabajadores a distancia, conocidos como «nómadas digitales»**”.*

El proceso de aprobación de la Ley Startups generó cierto debate y, como consecuencia, su contenido se vio modificado desde la redacción del Anteproyecto hasta el texto final que entró en vigor el 1 de enero de 2023. Como se ha comentado anteriormente en cuanto a las tendencias en la regulación de este tipo de regímenes en la Unión Europea, su principal objetivo es el de la potenciación de la competencia fiscal para la atracción de trabajadores altamente cualificados, en especial el de los *nómadas digitales*⁵⁰. Aunque las principales novedades son objeto de análisis en el siguiente apartado, seguramente la propuesta más llamativa fue la que incluía el Anteproyecto, aprobado el 6 de julio de 2021, en la que se ampliaba la duración del régimen a los 10 años siguientes al cumplimiento de los requisitos establecidos y el consecuente derecho a la aplicación de dicho régimen. No obstante, con la redacción del Proyecto de la Ley Startups y su posterior aprobación en fecha 10 de diciembre de 2021, se regresa a la duración inicial de 5 años.

Otra de las cuestiones que ha suscitado controversia⁵¹ es el tardío desarrollo reglamentario respecto a los nuevos aspectos que ha conllevado la reforma. Así, los extranjeros

⁵⁰ Calderón Maldonado, C.R. (2022). *El régimen fiscal de los impatriados. Problemas en su aplicación y alternativas de reforma*. AEAT. Cuadernos de Formación. Colaboración 4/22. Volumen 28/2022. p. 53-54

⁵¹ Redacción Huffpost (Noviembre, 2023). *Hacienda suspende la “Ley Beckham”*. Huffpost. Consultado en: <https://www.huffingtonpost.es/economia/hacienda-suspende-ley-beckham.html>

Díaz, E (Noviembre, 2023). *Hacienda impide acogerse a la “Ley Beckham” a los extranjeros llegados este año*. El Economista. Consultado en: <https://www.economista.es/legal/noticias/12526317/11/23/hacienda-impide-acogerse-a-la-ley-beckham-a-los-extranjeros-llegados-este-ano.html>

que buscasen la aplicación del régimen fiscal especial se han encontrado en una especie de “limbo”, situación que afortunadamente ha sido solucionada con el prometido desarrollo reglamentario, el cual ha llegado casi un año posteriormente a la aprobación de la Ley Startups. Dicho desarrollo reglamentario se ha visto cristalizado a través del Real Decreto 1008/2023, de 5 de diciembre, y complementado por la Orden Ministerial HFP/1338/2023, de 13 de diciembre, que ha aprobado los modelos 149⁵² y 151⁵³, esenciales para la viabilidad de aplicación del régimen.

6.2 Principales modificaciones y novedades

El legislador, a través de la Disposición Final Tercera de la Ley Startups, modifica el contenido del régimen fiscal especial y, a su vez, aprovecha para introducir distintas novedades, que resultan de análisis en este apartado.

De tal manera, según su naturaleza y características inherentes, se procede a la clasificación de tres requisitos esenciales:

- i. Requisito temporal:** hace referencia al elemento temporal respecto a la residencia del optante a la aplicación del régimen.
- ii. Requisito objetivo:** respecto a las circunstancias objetivas que debe cumplir el optante.
- iii. Requisito negativo:** sobre la no obtención de rentas calificables como obtenidas mediante establecimiento permanente.

Los tres requisitos han quedado afectados en mayor o menor medida por la vigente reforma:

I. Requisito temporal

La primera gran modificación de dicho régimen se basa en la reducción de diez a cinco los períodos impositivos anteriores al traslado en los cuáles el interesado beneficiario no puede haber sido residente en España. La rebaja es sustancial respecto al requisito previo,

⁵² Modelo 149. Régimen especial aplicable a los trabajadores, profesionales, emprendedores e inversores desplazados a territorio español. Comunicación de la opción, renuncia, exclusión y fin del desplazamiento.

⁵³ Modelo 151. Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del régimen especial aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español.

equiparándose al régimen portugués⁵⁴ y lejos aún del italiano, que reduce el requisito a los dos años previos.

II. Requisito objetivo

A parte del requisito temporal, se exige asimismo que este traslado sea como consecuencia de alguna de una serie de circunstancias, las cuáles también han sufrido una serie de modificaciones:

1. Los nómadas digitales

Originariamente se requería que o (i) se iniciase una relación laboral en España o (ii) el desplazamiento fuera ordenado por el empleador, junto con una carta de desplazamiento. Pues bien, la gran novedad que introduce la Ley Startups es la extensión de dicho régimen a los *digital nomads*⁵⁵ (teletrabajadores de carácter internacional). La normativa ha abierto la posibilidad a que este desplazamiento se realice sin necesidad de ser ordenado por el empleador, abriendo la posibilidad a la aplicación del régimen para supuestos de teletrabajo. Así lo exige, pudiendo quedar probado tanto por (i) la acreditación de que *“la actividad laboral se preste a distancia, mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”* como por (ii) la presentación del visado de teletrabajo de carácter internacional (previsto en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización).

Sin duda, uno de los retos es el correcto análisis de la **relación de causalidad** que parece exigir la normativa. Aunque no debería plantear graves problemas dada la finalidad de la norma, lo cierto es que la DGT no da una respuesta clara, al considerar que se trata de una cuestión de hecho la cual debe ser analizada caso por caso, quedando fuera de su ámbito de actuación⁵⁶.

⁵⁴ Portugal ha suprimido la vigencia del régimen desde el 01/01/2024, siendo aún de aplicación para aquellas personas que estuvieran previamente dentro del ámbito de aplicación del régimen.

⁵⁵ El ministerio de Economía, Comercio y Empresa de España se refiere a su actividad como la de “ejercer una actividad laboral o profesional a distancia para empresas radicadas fuera del territorio nacional, mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”.

⁵⁶ Consulta V0698-23: “Por tanto, en la medida en que exista tal relación laboral (cuestión ajena al ámbito de competencias de este Centro Directivo), así como la indicada relación de causalidad entre el inicio de la misma y el desplazamiento a España del consultante, dicho requisito se cumpliría”.

Consulta V2909-23: “En cualquier caso, la existencia de dicha relación de causalidad es una cuestión de hecho que deberá ser acreditada por los medios de prueba válidos en Derecho cuya valoración no corresponde efectuarla a este Centro Directivo sino a los órganos de inspección y gestión de la Administración tributaria”.

No obstante, cabe mencionar que la Dirección General de Tributos (la “DGT”) es flexible en su interpretación, pues no es necesario que se mantenga esa relación laboral causa del desplazamiento estable durante todo el período de aplicación del régimen, haciendo referencia a la situación en la que, *“por causas ajenas a la voluntad del contribuyente, este permanezca un breve período de tiempo en situación de desempleo o inactividad y a continuación comience una nueva relación laboral en que se cumplan asimismo los requisitos⁵⁷”*.

2. Adquisición de la condición de administrador

Aunque ya se preveía la posibilidad de aplicación del régimen de impatriados en caso de adquirir la condición de administrador de una sociedad, la novedad resulta en que se elimina la limitación respecto al porcentaje de participación, pues previa reforma se excluía del ámbito de aplicación a aquellas entidades que, conforme a la Ley de Impuesto de Sociedades (la “LIS”), tuvieran la consideración de vinculadas. No obstante, se mantiene la excepción para aquellas entidades vinculadas que tengan la consideración de entidades patrimoniales.

3. Comienzo de actividad emprendedora en territorio español

En coherencia con la finalidad perseguida por la reforma, se permite que la causa sea el inicio de una actividad emprendedora. Según lo establecido en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, *“se entenderá como actividad emprendedora aquella que sea innovadora y/o tenga especial interés económico para España y a tal efecto cuente con un informe favorable emitido por ENISA”*.

4. Personal altamente cualificado

Finalmente, se extiende el régimen al *“profesional altamente cualificado”* que preste servicios a empresas emergentes o realice actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación. La remuneración de estas actividades deberá suponer una cuantía superior al 40% de la totalidad de sus rendimientos del trabajo.

La LIRPF se remite al reglamento tanto para la acreditación de la condición de *“profesional altamente cualificado”* como para la calificación de las actividades. Según el art. 113.2 RIRPF, el cual se remite al art. 71 Ley 14/2013, que marca una serie de requisitos para calificación del trabajador extranjero para optar al régimen. De este

⁵⁷ Consulta V1034-23.

modo, establece por primera vez en España un requisito de aptitud, como el visto anteriormente en el régimen belga y que obedece a requisitos extrafiscales de captación de talento extranjero.

Esto ha conllevado la extensión del ámbito de aplicación del régimen hasta el punto de ver modificado el título del artículo 93 LIRPF, añadiendo al tradicional concepto de trabajadores estos nuevos sujetos, quedando rebautizado el régimen como *“régimen fiscal especial aplicable a los trabajadores, profesionales, emprendedores e inversores desplazados a territorio español”*.

III. *Requisito negativo*

Este requisito, aun verse afectado solo mínimamente, lo cierto es que ha llegado a generar ciertas dudas en cuanto a su interpretación y su ámbito de aplicación.

Por una parte, se exceptúan de este requisito negativo aquellas rentas que pudiesen llegar a tener dicha calificación en caso de proceder de las actividades calificadas como emprendedoras o aquellas de formación, investigación, desarrollo e innovación realizadas por profesional altamente cualificado.

Respecto a esas rentas que se calificarían como obtenidas mediante establecimiento permanente, cobran especial relevancia aquellas rentas del capital inmobiliario que pueden producirse como consecuencia de inmuebles que el optante tuviese en su propiedad durante la aplicación del régimen. La respuesta parece clara pues, para beneficiarse de dicho régimen, lo importante será que no se califiquen como rentas obtenidas mediante establecimiento permanente. Esto no excluye que se pueda mantener el flujo de estas rentas, sino que lo que deberá producirse el cese de la consideración de establecimiento permanente y de posibles personas contratadas a tiempo completo para su gestión⁵⁸.

6.3 La inclusión de cónyuge e hijos como beneficiados del régimen

Una de las novedades más sonadas ha sido la extensión de aplicación subjetiva del régimen tanto al cónyuge del contribuyente originariamente beneficiado del régimen como a los hijos menores de veinticinco años (aunque, en caso de discapacidad, no se establece límite máximo alguno en la edad del descendiente). Cabe remarcar que, aunque sí que se permite que

⁵⁸ Consultas V2817-23 y V0338-19.

en caso de inexistencia de vínculo matrimonial pueda el progenitor de los hijos, si los hubiere, beneficiarse de dicho régimen, no se prevé la posibilidad de aplicación a las parejas de hecho.

En cuanto a los requisitos que estos deberán cumplir para la procedencia de aplicación del régimen, adicionalmente al cumplimiento de los propios requisitos formales que debe cumplir el beneficiario principal, encontramos especialmente la necesidad de traslado a territorio español durante el primer período impositivo⁵⁹ en el que vaya a beneficiarse el cónyuge/progenitor, así como la adquisición de residencia fiscal en España.

Además, se establece un límite cuantitativo, pues la suma de las bases liquidables del posible cónyuge y progenitores no deberá ser superior a la base liquidable del beneficiario principal.

⁵⁹ Cabe precisar que el RIRPF (art. 113.3) trata de ser más específico e incluye la posibilidad de realizar el traslado de manera previa a que el contribuyente en cuestión resulte beneficiado por el régimen, siempre que no se adquiriera la residencia fiscal de manera anterior a la efectiva aplicación de dicho régimen (art. 113.3 RIRPF).

7. Cuestiones problemáticas en la aplicación de la ley

7.1 Certificados de residencia a efectos de convenio

Una de las principales dudas suscitadas entre aquellos optantes al régimen se basa en la validez del certificado de residencia fiscal en España a efectos de Convenio de Doble Imposición (“CDI”), dada la diferencia en la interpretación sobre los requisitos para ser considerado residente fiscal en España.

No parece haber lugar a duda sobre la consideración de residente fiscal en España para los beneficiados al régimen de impatriados, pudiendo solicitar el certificado de residencia fiscal en España de manera acorde. No obstante, el modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“MOCDE”) excluye como residentes fiscales a efectos de CDI a aquellos individuos que se encuentren sujetos solamente por las rentas obtenidas del Estado en cuestión respecto al cuál se quiere acreditar la residencia fiscal, y no por su renta mundial⁶⁰. De tal manera, al tributar únicamente según las rentas de fuente española, no puede considerarse residente fiscal a efectos de CDI, no pudiendo ser posible la emisión del certificado de residencia fiscal correspondiente. A raíz de la redacción del artículo 93.2.b),

“La totalidad de los rendimientos del trabajo obtenidos por el contribuyente durante la aplicación del régimen especial se entenderán obtenidos en territorio español.”

se planteó ante la DGT⁶¹ la posibilidad de interpretar dicho precepto como una referencia a una tributación “por rentas mundiales” y, así, entrar dentro del ámbito de aplicación del artículo 4 MOCDE. Se rechazó dicho planteamiento, al realizarse la calificación de un solo tipo de renta:

“(…) el hecho de que la normativa interna considere que toda renta del trabajo se origina en España implica que el consultante estaría en su caso en el supuesto de exclusión por cuanto sigue tributando sólo por rentas generadas en ese Estado en concreto”.

Además, la AEAT, en su Informa 124810⁶² relativo al certificado de residencia fiscal en España, establece claramente que aquellos contribuyentes que opten al régimen de impatriados

⁶⁰ Art. 4.1 MOCDE 2017: “(...) Sin embargo, este término no incluye a las personas que estén sujetas a imposición en ese Estado exclusivamente por la renta que obtengan de fuentes situadas en el citado Estado o por el patrimonio situado en el mismo”.

⁶¹ CV2918-17, de 14 de noviembre.

El mismo razonamiento sigue la CV1167-19, de 28 de mayo.

⁶² Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Informa 124810 – Certificado de residencia fiscal en España. Puede consultarse en: <https://www2.agenciatributaria.gob.es/wlpl/IFXJ-IFWW/IAFRIAFC12F?TIPO=R&CODIGO=0124810>

no podrán solicitar la expedición de certificados a efectos de CDI, aunque sean considerados internamente residentes fiscales en España.

7.2 El Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (“ITSGF”).

Otra cuestión que ha suscitado el nuevo régimen es su relación con el ITSGF, aprobado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. Dicho impuesto, complementario al Impuesto sobre el Patrimonio (“IP”), grava de manera adicional aquellos patrimonios superiores a los 3M€.

Si bien es cierto que no existe una previsión expresa que determine la sujeción de los beneficiados por el régimen en cuestión en el ITSGF, la DGT ha venido a decir que, dado que **sí existe una previsión expresa para el IP** y, atendiendo a su relación de complementariedad, debe entenderse que la sujeción es del mismo tipo. De tal modo, aquellas personas sujetas al régimen de impatriados y que, a su vez, entren dentro del ámbito subjetivo de aplicación del ITSGF, quedarán sujetos por **obligación real**.

Así lo establece claramente la DGT en consulta tributaria nº V0420-23, en la cual, en contestación a un residente fiscal en Arabia Saudí que plantea trasladar su residencia fiscal a España beneficiándose del régimen especial de tributación y, siendo titular de activos por valor de 3.7M€ situados fuera del territorio español, hace referencia a la complementariedad aquí mencionada y a la consecuente vinculación por obligación real del ITSGF⁶³.

7.3 Aplicabilidad de exenciones previstas en la LIRPF y LIRNR

El TRLIRNR, en su artículo 24.1, hace referencia expresa a la regulación contenida en la LIRPF para la determinación de la base imponible de los rendimientos obtenidos sin mediación de establecimiento permanente, lo cual tiene una incidencia directa en la tributación de los beneficiados al régimen de impatriados español⁶⁴. La remisión “general” abre la puerta a un seguido de dudas sobre la posibilidad de que aquellos optantes al RFE puedan beneficiarse de las exenciones previstas por la LIRPF, haciendo constancia de la exclusión que realiza el propio art. 93 LIRPF sobre la posible aplicación de las rentas exentas previstas en el art. 14 TRLIRNR.

⁶³ El mismo razonamiento sigue la consulta V0424-23.

⁶⁴ Véase art. 93.2 LIRPF.

Se analizan dos supuestos por su relevancia práctica para los optantes al régimen:

- *Rendimiento del trabajo en especie*: la reforma de la Ley Startups ha introducido una excepción a la no aplicación de las exenciones previstas en el art. 14 TRLIRNR. De tal manera, se exentan los rendimientos del trabajo en especie recogidos en el art. 42.3 LIRPF. Los optantes al régimen pueden, de tal forma y de acuerdo con los requisitos específicos previstos en la ley para cada supuesto, exentar de tributación:
 - La entrega de productos a precio rebajado en cantinas o comedores de empresa.
 - La utilización de bienes destinados a los servicios sociales y culturales del personal empleado.
 - Las primas o cuotas satisfechas a entidades aseguradoras para la cobertura de enfermedad.
 - La prestación de servicios educativos a los hijos del optante.
 - Cantidades satisfechas para la prestación de servicio público de transporte colectivo de viajeros para el desplazamiento entre lugar de residencia y centro de trabajo.
 - La entrega de acciones o participaciones de la empresa o del grupo de forma gratuita o por precio inferior.
- *Reinversión por transmisión de la vivienda habitual*: aunque el art. 24.4 TRLIRNR remite a la LIRPF para la determinación de la base imponible respecto a las ganancias patrimoniales, ya en 2010, la DGT⁶⁵ declaró la imposibilidad de beneficiarse de la exención prevista en el art. 38 LIRPF para la reinversión por transmisión de la vivienda habitual. Dicha decisión, cuestionada por su posible naturaleza *contra legem*, se basa en la consideración como concepto propio del régimen general y la no apreciación de tal posibilidad por el art. 13.1.i) TRLIRNR sobre las características de las ganancias patrimoniales consideradas obtenidas en territorio español, poniendo de relieve la descoordinación normativa en la aplicación del régimen para impatriados.

⁶⁵ CV0384-10, de 2 de marzo.

7.4 Obligación de imputar rentas inmobiliarias por la vivienda habitual

La imputación de rentas inmobiliarias se deriva de la imposición de gravamen sobre la manifestación de capacidad económica de aquellos contribuyentes que tienen en su propiedad bienes inmuebles no sujetos a actividad económica ni usados como vivienda habitual, señalando esa renta potencial a la cual el titular decide renunciar⁶⁶.

En este sentido, el TRLIRNR no prevé la exclusión de gravamen de la vivienda habitual que sí prevé la LIRPF, seguramente porque se trata justamente de un impuesto inicialmente diseñado para “no residentes”, por lo que la consideración de vivienda habitual no encajaría con el propio concepto de residencia. Este planteamiento, no obstante, queda obsoleto si tomamos en consideración la aparición de los RFE.

Para encontrar la respuesta a la presente cuestión uno debe referirse a la jurisprudencia. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ya en 2018⁶⁷, impidió en un supuesto de regularización por parte de la AEAT a un contribuyente beneficiado por el régimen de impatriados español la posible aplicación de la exención prevista para el régimen general la aplicación de dicha exención, argumentando que:

“(…) este régimen supone un beneficio fiscal que no puede ser interpretado extensivamente, por lo que la exención por vivienda habitual que aquí se prevé no puede resultar aplicable”.

La no aplicación de la exención y la obligación de imputar las rentas inmobiliarias de la vivienda habitual de los beneficiados al régimen de impatriados ha sido criticado por su falta de adecuación al principio de manifestación de capacidad económica, que no parece tener lugar en el caso de la vivienda habitual, puesto que debería resultar incompatible con la “renta potencial” a la que hace referencia el Tribunal Constitucional⁶⁸.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 295/2006, de 11 de octubre de 2006 (FJ. Núm. 6)

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 220/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de abril de 2018.

⁶⁸ Graván Montes, Hermes (2023). *Imputación de renta inmobiliaria por vivienda habitual en el régimen de los impatriados*. Pp. 3-5.

7.5 La tributación de las criptomonedas

La creciente popularidad de las criptomonedas, así como el incremento en el número de transacciones y la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2023/114 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a los mercados de criptoactivos, ha conllevado la necesidad de dar una respuesta clara sobre su tributación.

La DGT, que ya dio una respuesta similar para la tributación de aquellos considerados no residentes⁶⁹, resuelve tal cuestión a través de la consulta V1662-23, de 13 de junio, por la cual, haciendo referencia a las transacciones de criptomonedas, identifica la posibilidad de generación de ganancia patrimonial y su debida tributación en caso de considerarse situados en territorio español según lo previsto para los bienes muebles inmateriales previstos en el art. 13.1.i) TRLIRNR. Así, debe diferenciarse

- Si el contribuyente tiene la custodia de las criptomonedas, se entenderán situadas en territorio español y por lo tanto deberá tributar en España.
- Si el “servicio de salvaguarda” lo realiza un tercero o entidad residente en territorio español o mediante un establecimiento permanente en España, deberán tributar en territorio nacional.

Cabe remarcar que, tras la aprobación del mencionado Reglamento, pionero en materia criptomonedas, el razonamiento por parte de la DGT ha seguido la misma línea⁷⁰. No obstante, al tratarse de una cuestión en constante evolución, se deberá estar atento a posibles cambios en la normativa e interpretación.

⁶⁹ Consulta V1069-19, de 20 de mayo.

⁷⁰ Consulta V0376-24, de 12 de marzo.

7. Conclusiones: situación actual y tendencia española

Los últimos años han sido marcados por un cambio en la tendencia europea de flexibilización de los RFE hacia una posición de revisión y limitación de éstos como consecuencia de los efectos fiscales y extrafiscales que han supuesto en aquellos países con unos regímenes más permisivos. Así, a modo de ejemplificación, varios países han optado por suprimir total o parcialmente sus RFE, de entre los cuales destacan el Reino Unido, Bélgica, Holanda y Portugal, que coinciden a su vez con el hecho de ser los países cuyos RFE resultaban más populares y a los cuáles se acogían una (cada año más) numerosa cantidad de contribuyentes. Esta misma tendencia se ha visto con la atracción de residentes de fuera de la UE y los modelos CBI, los cuáles han estado en el punto de mira de la Comisión Europea en los últimos años por su adecuación al derecho comunitario. Considerados como una “venta” de la ciudadanía europea, solamente Malta mantiene su modelo, mientras que Bulgaria y Chipre suprimieron sus regímenes como consecuencia de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea y la percepción pública, contraria a su conservación.

Por el contrario, España optó, a través de la reforma del artículo 93 introducida por la Ley Startups, por una apertura del régimen especial para trabajadores desplazados a territorio español. Una flexibilización que no obedece solamente a criterios fiscales y de atracción de HNWI, sino que también tiene un fuerte componente extrafiscal de captación del talento y de adecuación a la nueva realidad fuertemente marcada por los nómadas digitales, así como el foco puesto en aquellos puestos que se consideran como altamente cualificados. De tal modo, a través de esta novedad, se aproxima a un modelo de RFE más cercano al belga en cuanto a dicha finalidad.

Siguiendo un adecuado análisis de la extensión y posibles efectos del nuevo régimen aplicable en España, parece evidente que se trata de un mecanismo de flexibilización al ampliar su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación. Se considera de especial relevancia examinar entonces cual es la nueva posición que adquiere este RFE particularmente dentro del contexto europeo de competitividad. Con esa finalidad, cabe recordar que, siguiendo el estudio de nocividad y coste fiscal que representaba el anterior régimen español realizado por el EU Tax Observatory, se trataba de un RFE en ese sentido medio, similar a los regímenes NHR portugués y holandés. Las nuevas modificaciones del régimen, tales como la extensión de aplicación al personal altamente cualificado y nómadas digitales, así como la posibilidad de beneficio del régimen por parte del cónyuge y descendientes del optante principal, parecen indicarnos

(aunque todavía es pronto para poder analizar adecuadamente los resultados) una calificación superior en términos del requisito de actividad profesional y, principalmente, del tamaño del beneficio fiscal (por optante principal). Por otra parte, es cierto que, en aquellas cuestiones relacionadas con la aplicabilidad de exenciones en las que el legislador no la haya previsto expresamente, la interpretación administrativa y judicial es restrictiva. Dicha postura, bajo el razonamiento de la no extensión del régimen general dado la propia situación beneficiosa que concede la aplicación del régimen de impatriados, ha sido criticada por su incompatibilidad con el principio de capacidad económica principalmente en el ámbito de la vivienda habitual. La Ley Startups ha modificado el artículo 93 para incluir de forma expresa la exención de los rendimientos del trabajo en especie, por lo cual es esperable (o al menos, sería deseable) que el legislador, a modo de asegurar una aplicación e interpretación uniforme, proceda a la cristalización del resto de supuestos en los próximos años.

El debate sobre la adecuación e idoneidad de los RFE no debe encontrarse solo en el aspecto de la competitividad entre países para atraer a los HNWI a través de este tipo de regímenes, sino que puede trasladarse asimismo en países descentralizados como España las especialidades que las distintas comunidades autónomas puedan ofrecer dentro de su marco competencial, lo cual puede llevar a una situación de descoordinación en los regímenes y finalidades perseguidas estatal/autonómicamente (recordemos que los RFE no obedecen solamente a una finalidad fiscal, sino que suelen estar fuertemente marcados por finalidades extrafiscales). Un claro ejemplo de ello es la situación actual con la Comunidad de Madrid, la cual ha puesto en marcha una nueva deducción del IRPF para aquellos nuevos residentes extranjeros que lleguen a la metrópolis. Considerada como una nueva extensión del régimen de impatriados, la ya bautizada como “Ley Mbappé⁷¹” (que también recoge el apellido de un famoso futbolista siguiendo los rumores del fichaje de Kylian Mbappé por el Real Madrid Club de Fútbol este mismo verano, dado que entraría dentro de su ámbito de aplicación). De tal modo, el Anteproyecto de Ley hace referencia a la situación de competitividad internacional:

« En un contexto de fuerte competitividad internacional es importante mantener una posición protagonista en la captación de estos flujos monetarios y generar incentivos para seguir canalizando inversiones que impacten positivamente en la Comunidad de Madrid ».

⁷¹ Asenjo Domínguez, A. (Abril, 2024). “Ley Mbappé”: así reducirá Ayuso el IRPF a los extranjeros que se muden a Madrid. El Independiente. Consultado en: <https://www.elindependiente.com/economia/2024/04/25/ley-mbappe-asi-reducira-ayuso-el-irpf-a-los-extranjeros-que-se-muden-a-madrid/>

Así, prevé una deducción del 20% de determinadas inversiones realizadas en valores representativos de la cesión de capitales propios o de participación en fondos propios, con ciertos requisitos (como es que el optante al régimen no haya sido residente en España durante los últimos cinco años). Esta medida podría permitir a aquellos optantes al régimen una deducción que podría corresponder a la totalidad de la cuota autonómica del IRPF, debiendo pagar solamente el tramo que correspondería al tramo estatal (de un 24,5% para las rentas que superen los 300.000 euros anuales, como sería por ejemplo el caso de Kylian Mbappé). Esta situación ha abierto el debate sobre el fuerte componente político que obedecen las subsecuentes reformas de los RFE y el impacto recaudatorio que puedan tener (el cual se cifra en aproximadamente 2.000 millones de euros en aquellos territorios donde gobierna el Partido Popular⁷²). Sin duda se trata de una cuestión a tener en cuenta y que seguirá en el foco político durante los próximos años.

Recientemente, el Gobierno Español ha decidido a favor de la supresión de las conocidas como Golden Visa inmobiliarias⁷³. De tal manera, sigue el modelo de Portugal, que en este último año y tal como se ha comentado anteriormente, eliminó su sistema de RBI por inversión inmobiliaria debido a la tensión que provocaba sobre el mercado de la vivienda a través de la Ley de Presupuestos para 2024. Esto se debe al crecimiento exponencial de solicitudes de beneficio de dicho régimen, que fue de 3.273 en el año 2023 respecto a las 632 de 2020 y que, en solo dos meses de 2024, acumula ya 426. Las principales zonas afectadas son Barcelona, Madrid, Málaga, Alicante, Baleares y Valencia, hasta el punto de que dichas inversiones inmobiliarias supongan un 7,3% y un 5,3% de las viviendas adquiridas anualmente en Marbella y Barcelona, respectivamente. Dicha situación, sumada a una tendente tensión social entre la población local y el fenómeno conocido como los “expats”, al que se le atribuyen consecuencias como el aumento generalizado de los precios de la vivienda y la gentrificación de las grandes urbes (en especial, zonas como las “superilles” y el caso de la peatonalización de Consell de Cent en Barcelona, donde un gran porcentaje de los nuevos compradores son

⁷² Asenjo Domínguez, A. (Abril 2024). “Las regiones del PP recaudarán 2.035 millones menos en IRPF de aquí a 2028. La AIREF calcula que las rebajas de impuestos permanentes provocarán una merma recaudatoria de una décima del PIB”. El Independiente. Consultado en: <https://www.elindependiente.com/economia/2024/04/21/las-regiones-del-pp-recaudaran-2-035-millones-menos-en-irpf-de-aqui-a-2028/>

⁷³ Consejo de Ministros (Abril, 2024). “El Gobierno impulsa la eliminación de los visados de residencia por inversión inmobiliaria”. La Moncloa, 9 de abril. Consultado en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2024/090424-rueda-de-prensa-ministros.aspx#:~:text=El%20Consejo%20de%20Ministros%20ha,las%20denominadas%20golden%20visa%20inmobiliarias.>

justamente extranjeros beneficiados al RFE⁷⁴), abre la puerta al debate y al grado de intervención política estatal óptima ante esta situación.

Con todo, sí parece notable destacar la sensación de que no hay un rumbo claro en el seguimiento de las decisiones políticas en España durante los últimos años, o como mínimo la sensación de que España va tarde en cuanto a la adopción de dichas decisiones. Tanto por estructura del régimen español como por otra serie de factores (así como el clima, contexto social y cultural...), parece ser que España debiera seguir un modelo similar al portugués para colocarlo en una situación de paridad competitiva y de seguimiento de la tendencia europea. Debería sorprender, como menos, que esta flexibilización del régimen (recordemos que el RFE español no había sufrido modificaciones sustanciales desde la reforma a raíz del Informe Lagares de 2014) que trataba de emular las reformas del resto de países europeos durante los últimos años, acabe viniendo en un claro contexto europeo de rigidez creciente de los RFE dadas las reivindicaciones sociales y consecuencias sobre efectos nocivos, como por ejemplo el del mercado inmobiliario. También lo encontramos en el hecho de que a la vez que se compatibiliza el régimen de trabajadores desplazados se limita el modelo RBI inmobiliario.

Todavía es pronto para analizar adecuadamente cuáles serán las principales implicaciones y efectos que pueda conllevar la flexibilización del régimen español, así como los efectos que puedan tener las políticas de reversión adoptadas recientemente por el resto de países europeos. Parece evidente que, dado el contexto de globalización y creciente movilidad de los trabajadores, dando lugar al fenómeno de los *nómadas digitales*, cuyo protagonismo es seguro de seguir una tendencia creciente durante los próximos años, los países se verán obligados a adaptar sus RFE para darles acogida si quieren seguir siendo competitivos en ese sentido. No obstante, eso se contrapondría con la tendencia comentada más proteccionista de rigidez de los regímenes en atención a las peticiones sociales de la población nacional y el posible coste fiscal que eso pueda suponer. Los próximos años serán claves para determinar si España ha tomado una buena decisión y puede llegar a convertirse en un *hub* europeo en cuanto a la atracción de HNWI y *nómadas digitales* (sobre todo esas comunidades como Madrid, que plantean ofrecer condiciones más beneficiosas) o si realmente España llegó tarde a la flexibilización y acabará optando por la nueva tendencia europea de rigidez de los RFE.

⁷⁴ Fernández, C; Berná, A. (Mayo, 2023). *La cara oculta de la “superilla” del Eixample: revalorización de las viviendas y asfixia vecinal.* El Español. Consultado en: https://metropoliabierta.elspanol.com/economia/20230507/la-cara-oculta-de-la-superilla-del-eixample-revalorizacion-las-viviendas-asfixia-vecinal/761923921_0.html

8. Bibliografía

ABELLA GARCÍA, M.L. (2021). *El régimen fiscal de los impatriados. Problemas en su aplicación y alternativas de reforma*. Cuadernos de formación. Colaboración 1/21. Volumen 27/2021.

ADAM, S; MILLER, H. (2024). *Reforming the taxation of non-doms: policy options and uncertainties*. The Institute of Fiscal Studies.

ADVANI, A. ET AL. (2022). *The UK's "non-doms": Who are they, what do they do, and where do they live?* CAGE Warwick Policy Briefing no. 36.

ÁLVAREZ BARBEITO, P; CALDERÓN CARRERO, J.M. (2010) *La tributación en el IRPF de los trabajadores expatriados e impatriados*. Netbiblio.

AVERY JONES, J. (2004). *Taxing Foreign Income from Pitt to the Tax Law Rewrite – the Decline of the Remittance Basis*. Studies in the History of Tax Law, ed Tiley, Hart, 2004.

BOERI, T; CAIUMI, A.; PACCAGNELLA, M (2020). *Mitigating the work-safety trade-off*. Covid Economics, Centre for Economic Policy Research 60.

CALDERÓN MALDONADO, C.R. (2022). *El régimen fiscal de los impatriados. Problemas en su aplicación y alternativas de reforma*. Cuadernos de Formación. Colaboración 4/22. Volumen 28/2022.

CASTRO SILVA, F; CASSIANO NEVES, T. (2013). *Portugal: Golden Visa and non-habitual tax regime: competing for the best sunny place in Europe*.

COMISIÓN EUROPEA (2019). *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

COORS, C. (2017). *Sports Image Rights in the UK: Countering tax evasion in the football industry*. UWL Repository.

CUBERO TRUYO, A (2009). *Inconstitucionalidad de la reforma de la "Ley Beckham" por la utilización de la ley de presupuestos sin habilitación previa*. Anuario Andaluz de Derecho Deportivo. Núm. 9/2009. 149-158.

CUTRERA, M. (2021). *Special tax regimes for individuals: a growing trend in Europe*. Experts' point of view. Baloise Vie Luxembourg.

DE LA FERIA, R; MAFFINI, G. (2021). *The impact of digitalisation on Personal Income Taxes*. British Tax Review, Issue 2, 2021.

DÍAZ RAVN, N. (2020). *Una propuesta de reforma del régimen especial para trabajadores desplazados*. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, 448, 37-62.

ELOI FLAMANT, SARAH GODAR, GASPARD RICHARD (2021). *New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation*. [Research Report] Rapport n°3, European Tax Observatory.

FRITSCHY W. (1997). *A history of the Income Tax in the Netherlands*. Revue belge de philologie et d'histoire,

GRAVÁN, H. (2023). *Imputación de renta inmobiliaria por Vivienda habitual en el régimen de los impatriados*.

GSTREIN, D; HEROLD, E; NEUMEIER F. (2022). *Harmful Practices and Competition in the Area of Personal Income and Wealth Taxation*. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. European Parliament

HM REVENUE & CUSTOMS. (2013). Residence, domicile and the remittance basis.

KARL O'BRIEN, PATRICK; MATHIAS, PETER (1976). *Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments*. The Journal of European Economic History.

LAGARES, M. et al. (2014). *Informe: Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

NAVARRO, D. (2023). *La nacionalidad por inversión en la Unión Europea: especial referencia a los pasaportes dorados de Bulgaria*. Cuadernos IEE: Revista del Instituto de Estudios Europeos.

SCHERRER, A. & THIRION, E., 2018. *Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU*, EPRS: European Parliamentary Research Service. Belgium.

RODRIGUES, P. (2022). *The Real Estate Market in Portugal: prices, rents, tourism and accessibility*. Fundação Francisco Manuel Dos Santos.

SANZ CLAVIJO, A. (2013) *Propuestas para la reforma del régimen de impatriados español desde una visión de derecho comparado*. Crónica Tributaria, núm. 148/2013

STIGLITZ, J. (2024). *Global Tax Evasion Report 2024*. EU Tax Observatory.

QUENTAL, S. (2021). *The Portuguese non-habitual resident tax regime – tax quarrels for pensioners*. International Bar Association.

ZABROCKA, M. (2023). *The sale of EU citizenship and the “law” behind it*.

Legislación y otros textos normativos (según fecha de publicación).

WET OP DE LOONBELASTING 1964. Ley de Salarios de 1964, Países Bajos.

LEY 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 1998. (derogada).

LEY 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. *Boletín Oficial del Estado*, 313, de 31 de diciembre de 2003.

LEY 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. *Boletín Oficial del Estado*, 285, de 29 de noviembre de 2006.

REAL DECRETO 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero. *Boletín Oficial del Estado*, 78, de 31 de marzo de 2007.

INCOME TAX ACT 2007. Disposición legal británica sobre el Impuesto sobre la Renta. *UK Public General Acts*, 2007.

DECRETO-LEI n.º 249/2009, de 24 de septiembre. Decreto-Ley de la República de Portugal. *Diário da República n.º 185/2009, Série I de 2009-09-23*.

LEY 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. *Boletín Oficial del Estado*, 309, de 24 de diciembre de 2009.

LEY 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 30 de octubre de 2012.

LEY 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. *Boletín Oficial del Estado*, 233, de 28 de septiembre de 2013.

LEY 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. *Boletín Oficial del Estado*, 288, de 28 de noviembre de 2014.

LEY 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. *Boletín Oficial del Estado*, 341, de 31 de diciembre de 2020.

ANTEPROYECTO DE LEY de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. *Firmada y presentada para su aprobación en Madrid, 6 de julio de 2021.*

LEY 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. *Boletín Oficial del Estado*, 306, de 22 de diciembre de 2022.

LEY 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 28 de diciembre de 2022.

ORDEN HFP/1338/2023, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 151 de Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para contribuyentes del Régimen especial aplicable a los trabajadores, profesionales, emprendedores e inversores desplazados a territorio español, así como el modelo 149 de Comunicación para el ejercicio de la opción por tributar por dicho régimen. *Boletín Oficial del Estado*, 299, de 15 de diciembre de 2023.

BELASTINGPLAN 2024. Plan Fiscal de 2024, Países Bajos.

ANTEPROYECTO DE LEY por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, para establecer una deducción por inversiones de nuevos contribuyentes procedentes del extranjero, en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas. *Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid. Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.*

Jurisprudencia (según fecha de publicación)

Sentencia del Tribunal Constitucional 295/2006, de 11 de octubre de 2006.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 220/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de abril de 2018.

Consultas Vinculantes (según fecha de publicación)

Consulta V0384-10, de 2 de marzo.

Consulta V2918-17, de 14 de noviembre.

Consulta V0338-19, de 15 de febrero.

Consulta V1069-19, de 20 de mayo.

Consulta V1167-19, de 28 de mayo.

Consulta V0420-23, de 24 de febrero.

Consulta V0424-23, de 24 de febrero.

Consulta V0698-23, de 23 de marzo.

Consulta V1034-23, de 26 de abril.

Consulta V2817-23, de 17 de octubre.

Consulta V2909-23, de 31 de octubre.

Consulta V0376-24, de 12 de marzo.