

Foro de Actualidad

España

REGÍMENES TRIBUTARIOS ESPECIALES PARA IMPATRIADOS: UNA COMPARACIÓN CON ITALIA Y PORTUGAL DESDE LA MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY DE FOMENTO DEL ECOSISTEMA DE LAS EMPRESAS EMERGENTES

Alberto Artamendi Gutiérrez y Reyes Nieto Arévalo (con la colaboración de Matteo Viani, dottore Commercialista)

Abogados del Área de Fiscal y Laboral de Uría Menéndez (Barcelona)

Regímenes tributarios especiales para impatriados: una comparación con Italia y Portugal desde la modificación operada por la Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes

El 23 de diciembre de 2022 entró en vigor la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes, que, entre otras cuestiones, introduce mejoras en el régimen fiscal especial aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español.

En este contexto, este artículo compara las principales características de ese régimen fiscal especial con sus análogos de Italia y Portugal, países que por su situación geográfica y contexto económico y político son probablemente los principales competidores de España en la atracción de talento internacional.

Mediante este análisis de derecho comparado se espera extraer principios e ideas que ayuden a analizar de forma crítica la acción del legislador en la actualización del régimen fiscal especial español.

PALABRAS CLAVE:

Impatriados, Regímenes fiscales especiales, IRPF, Italia, Portugal, España.

Special tax framework for expats in Spain: a comparison with Italy and Portugal since the enactment in Spain of the Law on start-ups.

On 23 December 2022, Law 28/2022 on start-ups entered into force introducing, among other things, some developments in the special tax framework for workers who relocate to Spain.

This article compares the main features of that tax framework with those of analogous frameworks in Italy and Portugal, two countries that, due to their geographical position and economic and political context, are probably Spain's main competitors in attracting international talent.

This comparative legal analysis hopes to draw principles and ideas that will help cast a critical eye on the legislator's bid to update the Spanish special tax framework.

KEY WORDS:

Impatriates, special tax regime, Personal Income Tax, Italy, Portugal, Spain.

FECHA DE RECEPCIÓN: 18-9-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-9-2023

Artamendi Gutiérrez, Alberto; Nieto Arévalo, Reyes (2023). Regímenes tributarios especiales para impatriados: una comparación con Italia y Portugal desde la modificación operada por la ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 63, pp. 93-109 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El 1 de diciembre de 2022 se aprobó la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes, que entró en vigor el 23 de diciembre del mismo año, un día después de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (la "Ley").

Esta Ley, entre otras medidas, introduce diversas mejoras en el régimen fiscal especial aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español (el "Régimen de Impatriados"), regulado en el artículo 93 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (la "Ley del IRPF").

Como es sabido, el Régimen de Impatriados permite tributar a quienes se acogen a él como si fueran personas no residentes en España, a pesar de residir en este país, con las particularidades previstas en la propia Ley del IRPF. En particular, estos contribuyentes únicamente quedan sujetos a tributación por sus rentas del trabajo —incluidas las obtenidas en otros territorios— y por el resto de rentas de fuente española (la nueva norma introduce cambios en este punto en relación con los rendimientos de actividades económicas, los cuales abordaremos más adelante en este artículo). No quedan sometidas a tributación en España, por tanto, el resto de rentas cuando se hubieran obtenido en el extranjero.

Los rendimientos del trabajo del contribuyente —incluso los obtenidos fuera de España— quedan sometidos a un tipo de gravamen del 24 % hasta 600.000 euros, y del 47 % a partir de 600.000

euros, lo que supone una reducción significativa respecto del régimen general. El resto de las rentas tributan con arreglo a los tipos previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2004, de modo que únicamente se tributaría en España por las rentas de fuente española. No obstante, ciertas rentas (intereses, dividendos y ganancias de capital) se someten a una tarifa progresiva especial que imita la tarifa de la base imponible del ahorro (con tipos de entre el 19 % y el 28 %, tipo este último que se aplica para rendimientos superiores a 300.000 euros) en lugar de al tipo general del 19 % previsto para este tipo de rentas en la normativa del Impuesto sobre la Renta de no Residentes. Finalmente, quienes tributan en este régimen solamente quedan sometidos a gravamen en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas —este último ha sido confirmado por la Dirección General de Tributos en consulta vinculante V0420-23, de 24 de febrero, porque la norma que introduce este impuesto no lo contemplaba expresamente— por los bienes que estén situados en España y no deben presentar la declaración de bienes en el extranjero (modelo 720).

2. Novedades introducidas por la Ley en el Régimen de Impatriados

Hasta la entrada en vigor de la Ley, podían acceder al Régimen de Impatriados quienes (i) no hubieran sido residentes en España durante los diez periodos impositivos (años naturales) previos al desplazamiento a territorio español, (ii) no obtuviesen rentas que se calificarían como obtenidas mediante un establecimiento permanente situado en territorio español (como podría ser el caso si desarrollara una actividad económica como autónomo), y (iii) se desplazasen a España por alguno de los siguientes motivos:

- A. El inicio de una relación laboral con un empleador en España o un desplazamiento a España ordenado por el empleado con la correspondiente carta de desplazamiento (quedan excluidos los contratos sometidos a la relación laboral especial de deportistas profesionales regulada por Real Decreto 1006/1985, de 26 de junio).
- B. La adquisición de la condición de administrador de una entidad en cuyo capital participase en menos del 25 %.

Sobre estas condiciones, la Ley añade las siguientes modificaciones:

- A. La reducción de diez a cinco años en el número de periodos impositivos durante los cuales el contribuyente debe haber sido no residente en España antes de poder aplicarlo.
- B. La posibilidad de que cónyuge e hijos menores de 25 años o discapacitados del contribuyente desplazado a territorio español puedan beneficiarse del régimen, siempre que se desplacen con él o ella, o bien se desplacen durante el primer ejercicio fiscal de aplicación de este régimen. Si el contribuyente tiene hijos en común con otra persona, aunque no medie vínculo matrimonial, esta otra persona también puede acceder al Régimen de Impatriados.

- C. Se establece, no obstante, como condición que estos familiares también cumplan los requisitos del párrafo anterior (no residencia en España durante cinco años), si bien no les resulta exigible que el desplazamiento se produzca por motivos profesionales, como sí sucede en el caso del contribuyente que habilita la aplicación del régimen. Además, se introduce una salvaguarda para que, en resumida síntesis, el cónyuge e hijos menores no puedan aplicar el régimen si su base imponible es superior a la del contribuyente que habilita la aplicación. Esta salvaguarda, que fue incluida en el proyecto de ley —no así en el anteproyecto de ley—, parece encaminada a evitar que un contribuyente que se desplaza a territorio español por una causa que no permite aplicar el Régimen de Impatriados (por ejemplo, por jubilación) pueda valerse de un cónyuge o un hijo con rentas modestas para acceder igualmente a través de este último al mismo régimen.

Se relajan los requisitos del desplazamiento como consecuencia de adquirir la condición de administrador de una sociedad española, eliminando el requisito de que la participación del administrador en la sociedad sea inferior al 25 %, salvo que la sociedad sea una entidad patrimonial (en el sentido del artículo 5 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades), en cuyo caso podrán seguir optando por este régimen, siempre que no participen directa o indirectamente en el 25 % o más del capital social de la entidad.

- D. Se introducen nuevas causas de desplazamiento habilitante para la aplicación del Régimen de Impatriados, que son:
- i. El desplazamiento por voluntad del contribuyente para teletrabajar desde España mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.
 - ii. Realizar en España una actividad económica calificada como actividad emprendedora, tal y como esta es definida en la Ley; esto es, aquella que sea innovadora y/o tenga especial interés económico para España y a tal efecto cuente con un informe favorable emitido por la Empresa Nacional de Innovación.
 - iii. Siendo un profesional altamente cualificado, que preste servicios en España a empresas emergentes (en los términos que las define la Ley) o que lleve a cabo actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación, percibiendo por ello una remuneración que represente más del 40 % de la totalidad de los rendimientos que obtenga.

La forma de acreditar la condición de profesional altamente cualificado, así como la determinación de los requisitos para calificar las actividades como de formación, investigación, desarrollo e innovación está pendiente de determinación reglamentaria.

- E. La restricción conforme a la cual el impatriado no puede obtener rentas que se calificarían como obtenidas mediante establecimiento permanente no resulta aplicable a las actividades previstas en las letras b) y c) del anterior listado. No obstante, la totalidad de estas rentas quedan sujetas a tributación en España con independencia de su fuente (incluso si se obtienen en el extranjero).

Cabe añadir que se permite la aplicación de este régimen a las personas que se desplacen a territorio español desde que entre en vigor la Ley o en el año anterior.

No cabe duda de la importancia que tienen el Régimen de Impatriados y las modificaciones que en este introduce la Ley en el atractivo y la competitividad fiscal de nuestro país para atraer talento, actividad económica y riqueza en un contexto cada vez más globalizado y donde las personas y el capital se mueven con mayor rapidez y facilidad.

La aprobación de la Ley y la consiguiente modificación del Régimen de Impatriados parece una oportunidad idónea para analizar los regímenes fiscales similares que prevén los otros países de nuestro entorno económico que compiten con España con ese objetivo.

De esta forma, será posible valorar en qué medida el nuevo Régimen de Impatriados resulta competitivo en relación con las alternativas que ofrecen los países que pueden considerarse competidores, si los cambios introducidos en el Régimen de Impatriados son o no adecuados para mejorar esta competitividad y si resultaría conveniente la introducción de otros regímenes complementarios o sustitutivos del Régimen de Impatriados.

Con esta finalidad, en este artículo se van a analizar los regímenes fiscales que contemplan las normativas italiana y portuguesa que pueden competir con el Régimen de Impatriados.

Se han elegido estos dos Estados debido a que son probablemente los principales competidores de España en la atracción de talento y riqueza internacional no solo por su proximidad geográfica, sino también por su bagaje cultural similar, su muy destacado patrimonio histórico y su pertenencia al mismo espacio político-económico (Unión Europea y espacio Schengen). Por tanto, sus normativas deberían ser una de las principales referencias para la configuración de la política fiscal española en este ámbito y resultan igualmente idóneas para el objetivo de este artículo.

3. Regímenes tributarios para impatriados en Italia y Portugal

3.1. Los regímenes tributarios especiales para impatriados en Italia

Italia dispone de tres regímenes especiales destinados a impatriados:

- i. El régimen especial para trabajadores impatriados (*Regime speciale per lavoratori impatriati*), regulado en el artículo 16 del Decreto Legislativo número 147, de 14 de septiembre de 2015, de medidas de impulso para el crecimiento e internalización de las sociedades (*Decreto Legislativo 14/09/2015, n. 147, Disposizioni recanti misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese*).
- ii. El impuesto sustitutivo sobre las rentas de fuente extranjera generadas por personas que trasladan su residencia fiscal a Italia (*Imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero rea-*

lizzati da persone fisiche che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia) regulado en el artículo 24.Bis del Decreto del Presidente de la República número 917, de 22 de diciembre de 1986, que aprueba el Texto Único de los Impuestos sobre la Renta (*Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. - Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi*, en adelante el “TUIRI”).

- iii. El impuesto sustitutivo sobre las rentas de las personas físicas perceptoras de pensiones de fuente extranjera que transfieren su residencia fiscal al sur de Italia (*Imposta sostitutiva sui redditi delle persone fisiche titolari di redditi da pensione di fonte estera che trasferiscono la propria residenza fiscale nel Mezzogiorno*), regulado en el artículo 24.Ter del mismo texto legal.

A continuación se desarrolla el contenido de estos tres regímenes con especial atención al primero de ellos por ser el más parecido en finalidad y contenido al Régimen de Impatriados.

3.2. El Régimen especial para trabajadores impatriados

Se trata de un régimen destinado a quienes trasladen su residencia fiscal a Italia y que:

- i. Provenzan de un Estado de la Unión Europea o bien de un Estado extracomunitario con el que Italia haya celebrado un convenio para evitar la doble imposición o un acuerdo de intercambio de información.
- ii. Tengan un título universitario y hayan desempeñado una actividad de trabajo dependiente, autónomo o de empresa fuera de Italia durante 24 meses o más, o bien hayan desarrollado continuamente una actividad de estudio fuera de Italia en los últimos 24 meses que haya conducido a la obtención de un título universitario o una especialización *post lauream* (máster o estudio similar). Estos requisitos presuponen, por tanto, no haber sido residente en Italia durante dos periodos impositivos (Resolución 51/E, de 7 de julio de 2018, que ha sido reiterada en otras resoluciones, como la Circular 33/E, de 28 de diciembre de 2020).
- iii. Se comprometan a residir en Italia al menos dos años.
- iv. Durante el tiempo de residencia, lleven a cabo en Italia una actividad laboral (si bien la ley permite que el trabajo sea solamente prestado “prevalentemente” en Italia) o empresarial.

Como puede comprobarse y a pesar de la denominación, el régimen no se limita a trabajadores —como sucede en el Régimen de Impatriados con la excepción de los administradores de sociedades y de profesionales independientes que lleven a cabo una actividad emprendedora, presten servicios a empresas emergentes o realicen actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación—, sino que los autónomos (*liberi professionisti*) también pueden aplicarlo. Así lo confirma la Administración fiscal italiana (*Agenzia delle Entrate*) en consultas como, por ejemplo, la número 32, de 19 de enero de 2022, o en la Circular 33/E, de 28 de diciembre de 2020. Por otra parte, en esta última circular o en otros documentos como la Circular o 17/E, de 23 de mayo, o la Resolución número 76/E, de 5 de octubre, se ha establecido que, en casos de desplazamiento al

extranjero de un trabajador previamente residente en Italia, el mero regreso de este a Italia como consecuencia de la finalización del desplazamiento no permite la aplicación de este régimen si no viene acompañado de una modificación funcional de su perfil (por ejemplo, por un ascenso) u otras circunstancias que deben analizarse caso por caso.

Este régimen permite en su modalidad básica gozar de una exención del 70 % de los rendimientos del equivalente a nuestros rendimientos del trabajo y de actividades económicas (*redditi di lavoro dipendente, redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo y redditi d'impresa*) producidos en Italia durante cinco periodos impositivos. Este porcentaje de exención se incrementa al 90 % si el contribuyente traslada su residencia a una de las regiones del centro-sur de Italia, esto es, Abruzos, Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Cerdeña y Sicilia (apartado 5.bis del artículo 16 del Decreto Legislativo número 147, de 14 de septiembre de 2015).

Para poner en valor este porcentaje debe tenerse en cuenta que el tipo marginal máximo previsto en la normativa italiana es del 43 % para bases liquidables superiores a 75.000 euros (artículo 11 del TUIRI), de modo que una reducción del 70 % implica que el tipo máximo de gravamen al que pueden quedar sujetas las rentas de los contribuyentes acogidos a esta modalidad es del 12,9 %, y un porcentaje de exención del 90 % equivale a un tipo máximo efectivo de gravamen del 4,3 %.

La duración máxima ordinaria de este régimen es de cinco periodos impositivos, pero es posible extender esta hasta los diez años (apartado 3.bis) cuando (i) el trabajador tiene al menos un hijo menor de edad (que puede haber nacido antes del cambio de residencia, como aclara la Circular 33/E, de 28 de diciembre de 2020) o cuando (ii) se adquiera una vivienda en Italia una vez que se ha transferido la residencia a este país o en el año anterior a este traslado. La norma aclara que la adquisición de la vivienda puede hacerse conjuntamente con el cónyuge o conviviente o con los hijos, y que una adquisición llevada a cabo por estos familiares también habilita la extensión del régimen hasta los diez años. No obstante, durante el periodo de extensión el porcentaje de exención se reduce al 50 % (tipo máximo efectivo de gravamen del 21,5 %), salvo en el caso de que el contribuyente tenga al menos tres hijos menores a cargo, en cuyo caso el porcentaje de exención se aumenta de hecho al 90 % durante la extensión.

3.2.1. IMPUESTO SUSTITUTIVO SOBRE LAS RENTAS DE FUENTE EXTRANJERA GENERADAS POR PERSONAS QUE TRASLADAN SU RESIDENCIA FISCAL A ITALIA

Se trata de un régimen de franquicia a través del cual los contribuyentes que transfieren su residencia a Italia pueden pagar un impuesto anual de 100.000 euros que sustituye al que deberían pagar por todas sus rentas de fuente extranjera, de ahí su denominación como "impuesto sustitutivo". Conviene señalar por su contraste con el Régimen de Impatriados que para la Administración tributaria italiana (por ejemplo, Respuesta número 83, de 14 de febrero de 2022, o Circular número 17/E, de 23 de mayo de 2017), cuando un trabajador desempeña su trabajo parcialmente en el extranjero, la parte de su retribución que se corresponda con el trabajo desarrollado en el extranjero también entra dentro de la aplicación de este impuesto sustitutivo.

La única condición que se establece para aplicar este régimen es no haber sido residente fiscal en Italia durante al menos nueve de los últimos diez periodos impositivos previos a la solicitud de

este régimen (apartado 1 del artículo 24.bis del TUIRI). Una vez solicitada su aplicación, el régimen es aplicable durante un máximo de quince periodos impositivos (apartado 4 del artículo 24.bis).

El régimen puede extenderse a los familiares del contribuyente que cumplan las mismas condiciones. El término familiar se define por referencia al artículo 433 del Código Civil Italiano (*Regio Decreto 16 marzo 1942- XX, n. 262 (Approvazione del testo del Codice Civile)*) y, por tanto, se expresa en términos muy amplios. Así, se incluyen no solo el cónyuge y los descendientes directos, sino que, en ausencia de hijos, también el resto de descendientes, los padres (y, en ausencia de estos, el resto de ascendientes), hermanos, suegros, yernos y nueras. Cada uno de estos familiares paga únicamente 25.000 euros de impuesto sustitutivo en lugar de los 100.000 euros que paga el contribuyente que habilita la concesión del régimen.

Cabe señalar que, bajo este régimen, las rentas de fuente nacional italiana quedan sometidas al régimen general. Igualmente, el contribuyente también puede optar por aplicar este régimen a las rentas con origen en ciertos territorios, quedando el resto sometidas al régimen general de tributación (apartado 5 del artículo 24.bis). Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que, debido a la cantidad del impuesto sustitutivo y teniendo en cuenta que las rentas de fuente nacional se someten al tipo de gravamen ordinario, solo resulta atractivo en el caso de que las rentas de fuente extranjera sean significativas. Así, en el ficticio escenario de que todas las rentas de fuente extranjera quedaran sujetas a un tipo de gravamen efectivo del 43 % (marginal máximo aplicable en Italia, como ya se ha indicado), este régimen solamente resultaría fiscalmente ventajoso si las rentas brutas excedieran los 232.558 euros. Este límite se incrementaría en el supuesto de que el tipo medio de gravamen aplicable a estas rentas de fuente extranjera fuera menor.

Finalmente, no puede concluirse este apartado sin apuntar las dudas que una parte de la doctrina científica italiana ha planteado sobre la compatibilidad de este régimen con su Constitución (véanse Turri, 2021; Stevanato, 2020; Schiavolin, 2018; y Marianetti, 2017, entre otros). En particular, se ha apuntado la posible incompatibilidad con el principio de igualdad (artículo 3) y con el de capacidad contributiva, el cual viene recogido en el artículo 53 de su Constitución, cuyo literal (*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*) recuerda a nuestro artículo 31 en tanto que establece el principio de universalidad, el de capacidad económica y el de progresividad, o con los principios del derecho comunitario. También se ha planteado su compatibilidad con el principio de reserva de ley (artículo 23) por cuestiones formales relativas a la forma de acceder al régimen que exceden el propósito de este artículo.

3.2.2. IMPUESTO SUSTITUTIVO SOBRE LAS RENTAS DE LAS PERSONAS FÍSICAS PERCEPTORAS DE PENSIONES DE FUENTE EXTRANJERA QUE TRANSFIEREN SU RESIDENCIA FISCAL AL SUR DE ITALIA

Tal y como se indica en la denominación de este impuesto sustitutivo regulado en el artículo 24-ter del TUIRI, se trata de un régimen aplicable a contribuyentes no residentes que:

- i. Trasladen su residencia a ciertos territorios de Italia desde un territorio con el que exista un acuerdo de cooperación administrativa con Italia a las regiones de Sicilia, Calabria, Cer-

deña, Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise o Puglia, o bien a determinados municipios ajenos a estos territorios que se especifican en la normativa de desarrollo. Contrasta, por tanto, con el régimen anterior, que no está condicionado al traslado a una zona de terminada del país.

- ii. Sean perceptores de pensiones de cualquier tipo tal y como estas se definen en el artículo 49.2.a) de la del Decreto del Presidente de la República número 907, de 22 de diciembre de 1986, que aprueba el TUIRI.
- iii. No hayan sido residentes en Italia durante los cinco periodos impositivos anteriores a aquel en el que se ejercita la opción.

Quienes cumplan estos requisitos pueden tributar a un tipo reducido del 7 % por la totalidad de las rentas de fuente extranjera durante diez periodos impositivos (si bien cabe la renuncia anticipada al régimen). Las rentas de fuente nacional no disfrutan de ninguna especialidad tributaria. En este caso y al igual que se preveía en el impuesto sustitutivo descrito en el apartado anterior, también es posible aplicar el régimen a las rentas de ciertos países, quedando el resto de rentas de fuente extranjera sometidas al régimen general (apartado 8 del artículo 24.ter del TUIRI).

3.3. El régimen fiscal para residentes no habituales portugueses

Este régimen va destinado a los residentes no habituales en Portugal, que, con arreglo al artículo 16.8 y siguientes del Código del Impuesto sobre los Rendimientos de las Personas Físicas portugués, aprobado por Decreto-ley 442-A/88, de 30 de noviembre (*Código do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, aprovado por Decreto-ley 442-A/88, de 30 de novembro*, en adelante el "Código del Impuesto sobre la Renta Portugués"), devienen residentes en Portugal sin haberlo sido en ninguno de los cinco años anteriores a la producción de este evento. Su contenido se concreta en las siguientes ventajas fiscales, que pueden ser disfrutadas durante diez años (artículo 16.9 del Código del Impuesto sobre la renta Portugués):

Por un lado, permite a los contribuyentes tributar a un tipo especial del 20 % por los rendimientos del trabajo dependiente y los rendimientos de actividades empresariales o profesionales (rendimientos de categoría A y B, tal y como se definen en el artículo 1 a 4 del Código del Impuesto sobre la Renta Portugués), siempre que estos rendimientos se deriven de actividades de alto valor añadido con carácter científico, artístico o técnico tal y como estas se definen reglamentariamente (artículo 72.10 del Código del Impuesto sobre la Renta Portugués). A efectos comparativos, el tipo máximo aplicable en Portugal bajo el régimen fiscal general es actualmente del 48 %, más una sobretasa de hasta el 5 % (artículos 68 y 68.A del Código del Impuesto sobre la Renta Portugués) para rentas superiores a 80.000 euros.

La Ordenanza n.º 12/2010, de 7 de enero, (*Portaria n.º 12/2010, de 7 de janeiro*) modificada por el artículo 2 de la Ordenanza n.º 230/2019, con efectos desde el 1 de enero de 2020 (*artigo 2.º da Portaria n.º 230/2019, de 23 de julho*), contiene el listado de actividades de alto valor añadido con carácter científico, artístico o técnico. Entre las actividades recogidas en esta norma pueden encontrarse, por ejemplo, las profesiones de director general, especialista en ciencias físicas, ma-

temáticas o de ingeniería, médicos y dentistas, profesores universitarios, especialistas en tecnologías de la información y la comunicación, agricultores y ganaderos cualificados, etc.

De la misma forma, las pensiones quedan sometidas a un tipo de gravamen del 10 % desde el año 2020 (*Lei n.º 2/2020 de 31 de março. Orçamento do Estado para 2020*) cuando son de fuente extranjera (artículo 72.12 del Código del Impuesto sobre la Renta Portugués).

Finalmente, se establece un sistema para evitar la doble imposición por el cual se consideran exentas determinadas rentas obtenidas en el extranjero (artículo 81, apartados 4 y 5 del Código del Impuesto sobre la Renta Portugués) de tal forma que, en la práctica, en un número significativo de situaciones las rentas de fuente extranjera no quedarán sometidas a tributación en Portugal. En particular, están exentas:

- A. Los rendimientos del trabajo, siempre que estos sean sometidos a tributación en otro Estado. No obstante, cuando resulta aplicable un convenio para evitar la doble imposición firmado por Portugal, esta tributación en el otro Estado debe ser acorde con lo previsto en el convenio de aplicación.
- B. Los rendimientos de (i) actividades económicas obtenidas en actividades de prestación de servicios de alto valor añadido con carácter científico, artístico o técnico, (ii) los que provengan de la cesión de propiedad intelectual o industrial, (iii) de rendimientos del capital inmobiliario (*Rendimentos prediais*), (iv) incrementos patrimoniales, (v) rentas de capital (como dividendos, intereses) o de (vi) la prestación de asesoramiento respecto de experiencias adquiridas en el sector industrial, comercial o científico siempre que:
 - i. puedan quedar sometidos a tributación en otro Estado de conformidad con lo previsto en un convenio para evitar la doble imposición firmado por Portugal, o bien si,
 - ii. no existiendo convenio para evitar la doble imposición con el Estado de la fuente, los rendimientos podrían haber quedado sujetos a tributación en el otro Estado si hubiera resultado de aplicación modelo de convenio de la OCDE interpretado con arreglo a las reservas y observaciones formuladas por Portugal. Esta regla no resulta de aplicación si el Estado de la fuente tiene la consideración de paraíso fiscal (véase en este sentido la *Portaria 150/2004, que aprova a lista dos países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis, alterada pelo/a artigo 1.º do/a Portaria n.º 309-A/2020, de 31 de dezembro*). Es destacable que en este caso la norma no exige que haya una sujeción efectiva a tributación en el otro Estado, sino simplemente que el modelo de convenio no hubiera prohibido el sometimiento a gravamen de esta renta de haber resultado aplicable.

Para el resto de las rentas rige el sistema general para la eliminación de la doble imposición previsto en el artículo 81.1 del Código del Impuesto sobre la Renta Portugués, que es esencialmente idéntico al vigente en España (permite deducir la menor cantidad entre lo pagado en el extranjero y el resultado de aplicar el tipo medio de gravamen a la parte de la renta obtenida en el extranjero).

En resumen, el régimen fiscal portugués para residentes no habituales permite a los contribuyentes acogidos a este régimen gozar de un tipo reducido de gravamen por los rendimientos del trabajo y de actividades económicas obtenidos en Portugal, y de un régimen privilegiado para evitar la doble imposición que en un número significativo de casos permitirá la exención plena del impuesto para las rentas de fuente extranjera.

Dicho todo lo anterior debe apuntarse que el Sr. Antonio Costa, primer ministro luso, ha anunciado recientemente la posible supresión de este régimen especial portugués, tal y como han recogido los medios de comunicación ibéricos. Si bien se trata de un simple anuncio político que no se ha trasladado a la norma, la intención del Gobierno portugués sería la de suprimir el régimen con efectos desde el año 2024, si bien se permitirá seguir disfrutando de este a quienes se hubieran acogido al régimen con anterioridad.

4. Comentario crítico

Como puede comprobarse, los regímenes especiales previstos por la normativa portuguesa (asumiendo que este régimen seguirá en vigor y no se materializará, por tanto, el reciente anuncio del Gobierno portugués en sentido contrario) e italiana resultan significativamente más ventajosos que el Régimen de Impatriados en todos los sentidos, tanto en lo relativo al acceso a ellos (con requisitos más flexibles) como en el contenido y duración del régimen.

Así, por ejemplo, si nos centramos en el régimen especial para trabajadores impatriados italiano —que, por finalidad, espíritu y configuración es el que más se asemeja a nuestro Régimen de Impatriados de entre los tres analizados para esta jurisdicción—, descubrimos que las condiciones de acceso y aplicación del régimen son más flexibles.

Aunque el Régimen de Impatriados después de la modificación operada por la Ley permite la obtención de rendimientos de actividades económicas —sujeta a limitaciones respecto del tipo de actividad que se puede desarrollar—, el régimen italiano sigue siendo más flexible, dado que únicamente exige dos años de no residencia en Italia frente a los cinco que exige el Régimen de Impatriados. Además, no se requiere que el desplazamiento a España sea realizado por motivos específicos y la aplicación del régimen puede alargarse hasta los diez años.

En cuanto al régimen de tributación de las rentas, los rendimientos del trabajo de fuente italiana disfrutan de un tipo de gravamen sensiblemente inferior: el tipo marginal efectivo de gravamen es del 12,9 % en el caso general y del 4,3 % en los casos especiales, frente al tipo del 24 %-47 % que prevé el Régimen de Impatriados. Por el contrario, este régimen no prevé ningún tratamiento privilegiado para las rentas generadas fuera de Italia, que quedan sometidas al régimen general de tributación, mientras que en el Régimen de Impatriados estas rentas quedarían en general exentas —salvo los rendimientos del trabajo y los rendimientos de actividades económicas que no determinan la exclusión de la aplicación del Régimen—. En este punto, en cambio, los regímenes de impuestos sustitutivos sí que prevén una tributación especial (tarifa plana de 100.000 euros / 7 %).

Por su parte, el régimen portugués también establece unas condiciones de acceso más flexibles que las del Régimen de Impatriados, ya que no se requiere un motivo concreto de desplazamiento a territorio portugués para su aplicación —sin perjuicio de que el requisito de no residencia previa durante cinco años se ha equiparado—.

Además, aunque el actual Régimen de Impatriados no veta la obtención de rendimientos de actividades económicas en ciertos supuestos, estos rendimientos también gozan en principio de un régimen más beneficioso de tributación conforme al régimen portugués, puesto que se limita a un tipo de gravamen del 20 %. Al igual que el Régimen de Impatriados, el régimen portugués solo permite su aplicación a ciertos rendimientos de actividades económicas. En el caso de Portugal, debe tratarse de rendimientos de actividades económicas de alto valor añadido con carácter científico, artístico o técnico, mientras que en el caso de nuestro país estos rendimientos se deben obtener por la realización de actividades emprendedoras (esto es, que sean innovadoras o que tengan un especial interés económico para España) o por profesionales altamente cualificados (cuya definición está pendiente de aprobación).

Como aspecto más ventajoso del Régimen de Impatriados respecto del régimen portugués es que en nuestro caso los rendimientos del trabajo a los que les aplicarán los tipos especiales del 24 % o 47 % no están limitados ni se exige que deriven de actividades de alto valor añadido con carácter científico, artístico o técnico.

Por último, en contraste con el régimen italiano, el régimen portugués sí establece un régimen fiscal especial para las rentas de fuente extranjera que, si bien no supone formalmente su no sujeción, sí implica en un número significativo de ocasiones que estas no queden efectivamente sometidas a gravamen en Portugal.

Así pues, una primera conclusión que puede extraerse es que las medidas incluidas por la Ley han sido adecuadas en el sentido de que, al menos, permiten equiparar o reducir la distancia que existe entre el Régimen de Impatriados y los regímenes equivalentes de Italia y Portugal.

Así, la disminución de diez a cinco años en el tiempo que un contribuyente debe ser no residente para aplicar el régimen —lo que nos equipara con Portugal y nos sitúa a tan solo tres años de Italia—, y la introducción de los supuestos de teletrabajo (pensado especialmente para los llamados *nómadas* digitales) y de obtención de rendimientos de actividades económicas (i) por la realización de una actividad económica calificada como emprendedora o (ii) por parte profesionales altamente cualificados, así como la limitación de los supuestos que impiden al administrador de una sociedad acogerse al Régimen de Impatriados, permiten flexibilizar el acceso al Régimen.

Afortunadamente, el proceso de aprobación de la Ley llevó a la extensión del Régimen de Impatriados a todas aquellas personas que se desplacen a nuestro país con la intención de llevar a cabo en él una actividad económica calificada. Esta solución se asemeja a la contemplada en el régimen portugués.

Esta medida relativa a las razones que motivan el traslado a España que permiten la aplicación del Régimen de Impatriados es especialmente positiva, ya que antes de la Ley en España los trabajadores no podían ni siquiera obtener este tipo de rendimientos. Esta restricción suponía una

desventaja evidente respecto de los países de nuestro entorno y no se acababa de comprender su motivación, especialmente teniendo en cuenta las nuevas formas de organizar el trabajo que han surgido con la digitalización e internacionalización de la economía.

Otro aspecto en el que la Ley definitiva ha mejorado la modificación del régimen inicialmente contemplada a lo largo de su tramitación parlamentaria es el relativo a las causas de traslado a España que habilitan la aplicación del Régimen de Impatriados. En concreto, respecto del motivo del nombramiento del contribuyente como administrador en una sociedad, inicialmente se eliminaba el requisito de que la participación del administrador en la sociedad fuera inferior al 25 %, pero solo cuando la sociedad española fuera una empresa emergente, tal y como está definida en la propia Ley. Sin embargo, la Ley finalmente ha flexibilizado este motivo de traslado permitiendo la participación del impatriado en la sociedad que lo nombra administrador en más de un 25 % de su capital social, siempre que no se trate de una entidad patrimonial (esto es, una sociedad que no realiza una actividad económica).

En cambio, cuestiones más ventajosas inicialmente planteadas como la ampliación del periodo de aplicación del Régimen de Impatriados de seis a once años, que se había anunciado en el anteproyecto, no han sido finalmente incluidas en la Ley.

Por ello, los regímenes fiscales de Italia y Portugal siguen superando a España en cuanto al plazo de duración: el Régimen de Impatriados solamente puede aplicarse durante el ejercicio de traslado y los cinco siguientes, mientras que el régimen portugués puede aplicarse por diez periodos impositivos, y lo mismo los regímenes italianos, con las salvedades de que en el caso del régimen especial para trabajadores impatriados la duración de diez años está condicionada y de que en el caso de la tarifa plana de 100.000 euros el régimen puede aplicarse durante quince años.

Tampoco puede obviarse que, al margen del resto de consideraciones y de las mejoras en el régimen, el análisis comparado evidencia que el tratamiento de las rentas del trabajo en el Régimen de Impatriados es significativamente más oneroso que el de sus regímenes análogos de Portugal e Italia.

En sentido contrario, es positiva la extensión de la aplicación del régimen a cónyuges y descendientes (o parejas de hecho, siempre que haya descendientes en común) del contribuyente, la cual solo está contemplada en el Impuesto sustitutivo sobre las rentas de fuente extranjera generadas por personas que trasladan su residencia fiscal a Italia (no así en sus otros dos regímenes). Únicamente podría achacársele la limitación a estos familiares en lugar de optar por una definición más flexible adaptada a las nuevas formas de convivencia. Así, podría permitirse su aplicación, por ejemplo, a los miembros de la "unidad de convivencia", haciendo descansar en el contribuyente la carga de la prueba de esta convivencia y estableciendo un periodo mínimo de duración de esta para evitar posibles abusos. Si esto no se admite, debería plantearse al menos extender el régimen a parejas de hecho debidamente registradas, con independencia de la existencia de descendientes en común. En cambio, la solución italiana de referirse a los familiares con los que existe una obligación de alimentos supondría, en opinión de los autores, extender excesivamente la aplicación del régimen incluyendo supuestos difíciles de justificar desde el punto de vista de la política fiscal, aunque no cabe duda de que también contribuiría a solucionar el problema de las nuevas formas de convivencia.

Otra cuestión reseñable sobre las modificaciones introducidas en el Régimen de Impatriados es que la Ley guarda silencio sobre el régimen transitorio aplicable a las personas que ya estén acogidas al Régimen de Impatriados cuando entró en vigor la nueva normativa, así como sobre lo que ocurre con las personas que no se acogieron al régimen anterior cuando se trasladaron a España, pero que ahora cumplirían los requisitos para acogerse al nuevo régimen. A estos efectos —la aplicación del Régimen de Impatriados—, la falta de desarrollo reglamentario de las novedades introducidas en la Ley del IRPF genera problemas para ciertos contribuyentes. En particular, para aquellas personas que se han trasladado a España cuando el motivo de traslado que les habilita a la aplicación del Régimen de Impatriados aún no está contemplado en el modelo de opción por este régimen por haber sido introducido *ex novo* por la Ley.

En otro orden de cosas, es destacable que ninguno de los regímenes portugueses e italianos prevé especialidad alguna en el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio, como sucede en el Régimen de Impatriados. No obstante, esta circunstancia se debe a la sencilla razón de que este impuesto no existe ni en Italia ni en Portugal. Así pues, la previsión de sujeción al Impuesto sobre el Patrimonio por obligación real de los contribuyentes acogidos al Régimen de Impatriados no supone en realidad ninguna ventaja competitiva, sino que únicamente permite reducir la desventaja del régimen de Impatriados respecto de sus competidores. Esta desventaja únicamente podría eliminarse si el Régimen de Impatriados contemplara una exención plena del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto temporal sobre Grandes Fortunas para los contribuyentes sujetos a ellos, cuestión que desborda probablemente el ámbito de este artículo para adentrarse en el mundo de la política fiscal general de país.

En este sentido, y a pesar de la propuesta de varios grupos parlamentarios durante su tramitación parlamentaria, la Ley no aprovechó la oportunidad de ampliar la tributación por obligación real al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, a fin de evitar la situación de que un trabajador o profesional que resida temporalmente en España y cuyos familiares fallezcan o deseen donarle bienes o derechos durante su estancia en nuestro país deba asumir el pago del Impuesto de Sucesiones y Donaciones por los bienes situados fuera de España, solución que no parece coherente con la configuración del Régimen de Impatriados en el ámbito de otros impuestos.

Finalmente, merece la pena discutir el distinto enfoque de los regímenes italianos frente a los de España y Portugal. Así, mientras los regímenes de España y Portugal para atraer a trabajadores cualificados ofrecen un régimen privilegiado para las rentas de fuente extranjera, el régimen italiano únicamente establece un régimen de tributación ventajoso para las rentas del trabajo (incluidas las del trabajo autónomo) de fuente italiana —que se someten a tributaciones inferiores a las de los regímenes homólogos de España y Portugal—, pero no presenta ninguna especialidad para las rentas de fuente extranjera. Estas rentas de fuente extranjera, en cambio, sí reciben un tratamiento privilegiado en los impuestos sustitutivos que su normativa contempla.

Este contraste abre el debate sobre cuál de las dos aproximaciones —bonificación de fuentes nacionales frente a extranjeras— es más eficaz para lograr el objetivo propuesto de atraer talento internacional. En este sentido, si el objetivo del régimen es atraer profesionales de alto valor añadido, parecería que *a priori* tendría más sentido privilegiar los rendimientos que normalmente obtendrían este tipo de profesionales en España. También cabe plantearse que, al menos en un número muy significativo de ocasiones, los profesionales no obtendrán rentas significativas de

fuelle extranjera excluyendo las propias de su actividad (rendimientos del trabajo y, en su caso, de actividades económicas), de modo que la no sujeción a gravamen de estas rentas no supondrá un incentivo particularmente relevante para estos profesionales.

Desde la base de estos razonamientos y centrándonos exclusivamente en la atracción de talento internacional, parecería que la aproximación italiana podría tener más sentido que la portuguesa o española. *A priori* y si tuviera que optarse entre una y otra solución por restricciones presupuestarias, los autores de este artículo consideran que, para la mayoría del público objetivo al que va destinado este régimen fiscal, un tratamiento mucho más favorable de las rentas del trabajo y de actividades económicas de fuente nacional le parecería más atractivo que un tratamiento favorable de las rentas de fuente extranjera.

Incluso podría copiarse el modelo italiano en el sentido de establecer varias modalidades del Régimen de Impatriados según su destinatario: uno para profesionales y trabajadores con un tratamiento mucho más favorable de las rentas del trabajo, pero sin ventajas en las rentas de fuente extranjera, y otro para otros perfiles de mayor patrimonio. En este último caso, el régimen sería más favorable para las rentas de fuente extranjera, pero el tratamiento de las rentas del trabajo y de actividades económicas se aproximaría más al régimen general.

En la misma línea podría plantearse un régimen especial para atraer a personas que se encuentren en edad de jubilación, como ha hecho Italia, si bien esta opción debería estudiarse profundamente, dado que nuestro país ya es bastante atractivo para estos perfiles y se encuentra de hecho entre los países más atractivos para disfrutar de la jubilación, como ha señalado recientemente Audley Villages en su artículo "The places most prepared for retirement around the world". De lo contrario, se corre el riesgo de que la pérdida de recaudación global motivada por este hipotético régimen especial no compense el incremento marginal de contribuyentes atraídos a España.

También imitando a Italia se podrían establecer ventajas fiscales especiales para impatriados que se desplazaran a ciertas regiones de España, como podría ser la España vaciada (quizá incluso vinculándolos a la llegada de parejas con niños que se escolaricen en la región, aprovechando la nueva posibilidad introducida por la Ley). De esta forma, la política fiscal de atracción de talento se alinearía con la política demográfica en el sentido de contribuir a la revitalización y al dinamismo social y económico de estos territorios.

5. Conclusiones

El Régimen de Impatriados es, sin duda, un elemento importante para atraer talento internacional a España.

Las medidas que introduce en el Régimen de Impatriados son una buena noticia para la competitividad internacional de la economía española y están bien encaminadas. No obstante, el análisis que se ha llevado a cabo en este artículo evidencia que persiste todavía una brecha amplia entre el atractivo del Régimen de Impatriados y el de los regímenes análogos de nuestros competidores

(si bien en el caso de Portugal es posible que esta ventaja no se prolongue en el tiempo de confirmarse la intención del Gobierno de eliminar el régimen).

Probablemente, el punto más positivo de las modificaciones introducidas por la Ley es la flexibilización del supuesto de acceso en la condición de administrador, que ahora permite la participación en el capital de la sociedad administrada, siempre que desarrolle actividades económicas. Esto abre la puerta a atraer a empresarios extranjeros que aportarán alto valor añadido en España. También destaca la apertura del régimen a los nómadas digitales o la eliminación de la restricción a la obtención de rentas a través de establecimientos permanentes en supuestos equiparables a los contemplados por el régimen portugués (si bien parece que se sigue manteniendo una restricción para el resto de rendimientos de actividades económicas que no están relacionadas con la actividad emprendedora).

Por el contrario, se ha perdido la oportunidad de hacer más atractivo el Régimen de Impatriados mediante la ampliación de su aplicación durante diez años o de la revisión de las tarifas que gravan las rentas del trabajo y los rendimientos de actividades económicas para equipararlas con las de nuestros vecinos.

Finalmente, de cara a futuras modificaciones del Régimen de Impatriados, podría plantearse la conveniencia de reformular el Régimen de Impatriados siguiendo el modelo italiano. Este modelo implicaría mejorar significativamente la tributación de las rentas del trabajo y de actividades económicas a cambio de someter las rentas de fuente extranjera al régimen general de tributación. Para mayor flexibilidad, este régimen alternativo podría convivir con el actual. Otra posible idea extraída de Italia sería la introducción de medidas específicas para ciertas regiones del país, como podría ser la España vaciada.

Bibliografía

AUDLEY VILLAGES (2021). The places most prepared for retirement around the world. Recuperado de <https://www.audleyvillages.co.uk/retirement-villages/retirement-readiness-index>.

CONSTENLA, Tereixa (2023). Portugal eliminará las ventajas fiscales para extranjeros por agravar la crisis de la vivienda. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2023-10-03/portugal-eliminara-las-ventajas-fiscales-para-extranjeros-por-agravar-la-crisis-de-la-vivienda.html>.

LIMA, Joao (2023). Portugal Plans to End 10-Year Tax Break for New Residents. *Bloomberg*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-02/portugal-to-end-its-non-habitual-resident-tax-regime-costa-says>.

MARIANETTI, Giuseppe (2017). Flat tax sui redditi di fonte estera per i neo-residenti. *Corriere Tributario* (n. 10), pp. 762-763.

SCHIAVOLIN, Roberto (2018). Sulla costituzionalità dell'imposta sostitutiva italiana per i neo residenti. *Novità fiscali* (octubre 2018), p. 439 y ss. Recuperado de: <https://novitafiscali.supsi.ch/742/>.

STEVANATO, Dario (2020). Il regime fiscale dei neo residenti come agevolazione selettiva in conflitto con i principi costituzionali e regole europee. *Novità fiscali* (julio 2020), p. 438 y ss. Recuperado de https://novitafiscali.supsi.ch/1028/1/Stevanato_Il%20regime%20fiscale%20dei%20%E2%80%9Cneo-residenti%E2%80%9D%20come%20agevolazione%20selettiva%20in%20conflitto%20con%20principi%20costituzionali%20e%20regole%20europee.pdf

TURRI, Giovanni (2021). I possibili impatti favorevoli della giurisprudenza della corte di giustizia sul regime italiano degli impatriati sportivi professionisti. *Diritto e Pratica Tributaria* (5/2021), p. 2044 y ss.