

Incidencia de la

# FISCALIDAD LOCAL SOBRE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL. PROPUESTAS DE MEJORA



**CEA** Confederación de  
Empresarios de Andalucía

---





**Título:** Incidencia de la fiscalidad local sobre la actividad empresarial. Propuestas de mejora.

**Proyecto:** Fomento de la Cultura Emprendedora 2022

**Financia:** Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos

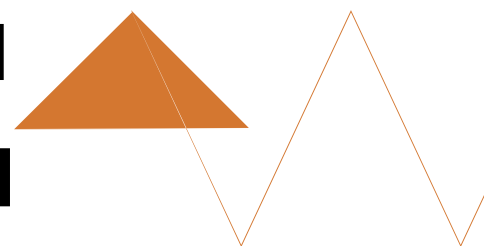
**Coordinación:** Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).

**Autor/es:** Román Gómez-Millán Quintanilla, Javier Franco Fernández, Isaías Pérez Domínguez, Francisco Rodríguez Borrego, Francisco Naranjo Ruiz

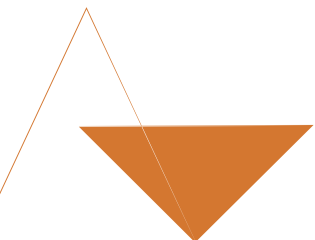
**Diseño y maquetación:** Micrapel

**Depósito Legal:** SE-212-2023

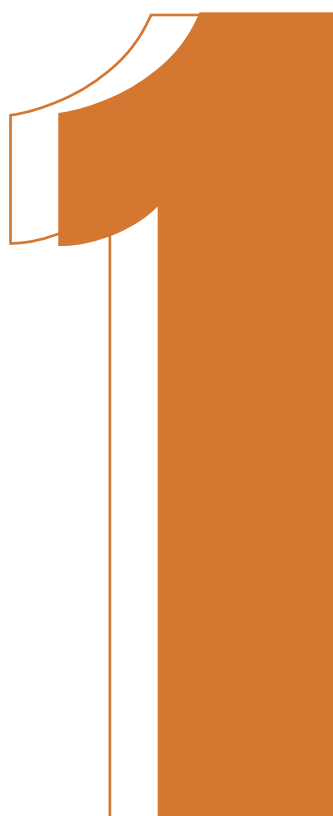
# ÍNDICE



<b>1. Glosario de términos</b>	<b><u>06</u></b>
<b>2. Presentación</b>	<b><u>09</u></b>
<b>3. El sistema tributario español</b>	<b><u>12</u></b>
<b>4. La fiscalidad local en Andalucía</b>	<b><u>21</u></b>
<b>5. La contribución impositiva de la empresa</b>	<b><u>26</u></b>
<b>6. Pilares de colaboración en el ámbito de los tributos y las tasas como catalizador de la actividad empresarial en Andalucía</b>	<b><u>30</u></b>
<b>7. Reflexiones generales</b>	<b><u>62</u></b>
<b>8. Bibliografía</b>	<b><u>67</u></b>



**/ Glosario de términos.**



## 1. Glosario de términos

**Base imponible:** Magnitud que mide o valora en qué medida se ha realizado el hecho imponible.

**Base liquidable:** Parte de la base imponible que resulta una vez practicadas las reducciones que marque la ley. A ella se le aplica el tipo de gravamen que corresponda.

**Contribuyente:** La persona o entidad que realiza el hecho imponible.

**Cuota diferencial:** La resultante de restar a la cuota líquida los pagos a cuenta.

**Cuota íntegra:** La resultante de aplicar el tipo de gravamen a la base liquidable.

**Cuota líquida:** La resultante de restar a la cuota íntegra las deducciones y bonificaciones que correspondan y de aplicar, en su caso, las adiciones y porcentajes que prevea la ley del tributo.

**Devengo:** Momento en el que se entiende realizado el hecho imponible. Es entonces cuando surge la obligación de pago, pero no necesariamente cuando se nos va a exigir.

**Hecho imponible:** Aquel que, una vez realizado, origina la obligación de pagar un tributo.

**Impuesto:** Tipo de tributo que se satisface solo para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Su pago no nos da derecho a obtener ninguna contraprestación concreta.

**Sujeto pasivo:** Quien debe cumplir con la obligación tributaria principal y con las formales inherentes a ella, como la presentación de una autoliquidación. Puede ser el contribuyente o un sustituto de este marcado por la ley.

**Tasa:** Tipo de tributo que se paga a cambio de ciertos tipos de contraprestaciones.

**Tipo de gravamen:** Cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota íntegra.

**Tributo:** Un dinero que nos exige el Estado por la realización de un hecho y con el que contribuimos al sostenimiento de los gastos públicos.



**/ Presentación.**



## 2. Presentación

Durante los últimos años, la economía andaluza ha experimentado un crecimiento continuado, consolidando a la empresa privada como la principal fuente de progreso, innovación y generación de empleo en Andalucía. Tendencia que se rompió por la pandemia generada por el Covid-19 que ha provocado efectos devastadores en el tejido empresarial y el empleo.

En el periodo 2020-2022, la actividad empresarial se ha venido enfrentado a un escenario comúnmente denominado VUCA<sup>1</sup>, un entorno especialmente adverso, caracterizado por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad que ha obligado a las empresas a adaptarse a los continuos cambios que afectan a su programación estratégica y operativa, y que lejos de desaparecer ha sufrido cierta mutación.

Así, a punto de recuperar cierta normalidad y los índices de actividad empresarial previos a la pandemia, la economía mundial debe afrontar ahora, los retos y desafíos de un nuevo “Cisne Negro”<sup>2</sup>, la Guerra en Ucrania, que ha tambaleado los cimientos de la recuperación y los esfuerzos públicos y privados por dinamizar la economía y avanzar en la transición sostenible.

Si existen dos palabras que mejor captura el estado de ánimo del colectivo empresarial andaluz en la actualidad, esas son “desasosiego e incertidumbre”, por un entorno convulso por las tensiones geopolíticas -la guerra en Ucrania-, la crisis energética, las tensiones inflacionistas, la retirada de estímulos, la elevada presión fiscal empresarial y el incremento de los costes de producción y financiación. Factores todos estos que anticipan unas perspectivas socioeconómicas desfavorables, cuando las empresas aún no se han recuperado plenamente.

Con este horizonte, desde la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), en el marco del proyecto de Fomento de la Cultura Emprendedora

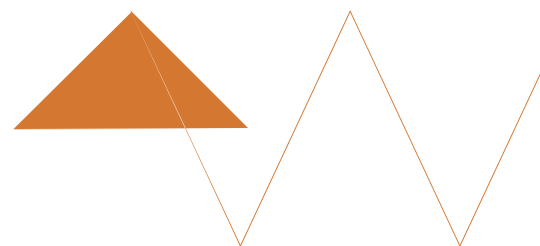
---

1 El acrónimo VUCA se corresponde con las siglas de estos términos en inglés: Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity.

2 Cisne Negro: Dícese de acontecimientos altamente improbables, sorpresivos e imprevistos de consecuencias y repercusiones transcendentales.

2022 (CEA+Empresas) y con el objetivo de construir un mejor marco para la actividad empresarial en Andalucía se ha elaborado este documento como una iniciativa constructiva y propositiva para desarrollar una fiscalidad local más cercana a las empresas, flexible, coherente, justa y adaptada a los nuevos y dinámicos escenarios socioeconómicos.

Este Informe se ha estructurado en tres grandes bloques que aborda en primer lugar una visión del sistema tributario español y el panorama de la tributación local en Andalucía; en segundo lugar, una aproximación de la contribución impositiva directa e indirecta de la empresa, y un tercer capítulo, que contempla una batería de propuestas, de espacios de mejora y medidas fiscales en el ámbito de los tributos y las tasas locales, entendidas estas como palancas y elementos catalizadores de la dinamización de la actividad y de la competitividad empresarial en Andalucía.



**/ El sistema tributario español.**

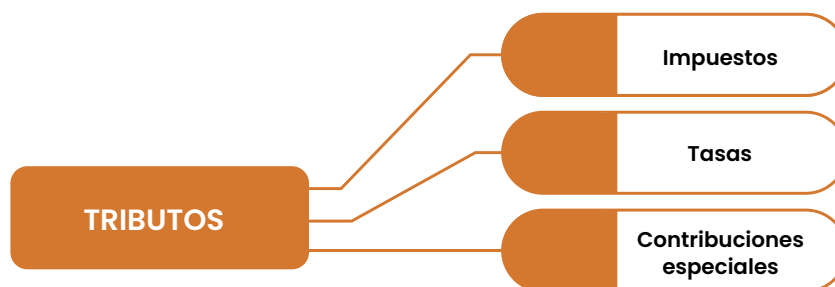


### 3. El sistema tributario español

El **sistema tributario español** es el conjunto de tributos exigidos por los distintos niveles de las Haciendas Públicas de España con el objeto de financiarse y garantizar así los servicios públicos. Las características del mismo vienen recogidas en la Ley General Tributaria (LGT).

Así, la LGT define los **tributos** como “*prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la Ley vincula el deber de contribuir*”. Los tributos son coactivos, se imponen de manera unilateral por el Estado, y su incumplimiento puede acarrear sanciones. A su vez, estos han de ser establecidos/creados por Ley, lo que limita la capacidad local.

Los tributos se clasifican en **impuestos, tasas y contribuciones especiales**.



Los **impuestos** son tributos que se exigen sin contraprestación establecida y cuyo hecho imponible son las actividades que evidencian capacidad de pago. Se clasifican en:

- **Directos:** gravan la capacidad económica manifestada a través de la percepción de rentas o tenencia de patrimonio. Por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- **Indirectos:** Gravan la capacidad económica manifestada a través del consumo o gasto de la renta o la transmisión de bienes. Por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que grava el consumo.

Las **tasas** son tributos cuyo hecho imponible es la utilización privativa del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividad en régimen de derecho público. Además, el servicio o actividad debe ser obligatorio y no puede ser prestado por el sector privado (en cuyo caso hablaríamos de *precios públicos*, los cuales no entran en la clasificación de tributo). A modo de ejemplo, por la utilización privativa del dominio público estarían las tasas por veladores y por la prestación de servicios estarían las tasas por la renovación del DNI.

Dentro del sistema tributario español existen distintos tipos de tasa, desde los relacionados con la prestación de servicios públicos básicos, hasta las que gravan el aprovechamiento público local. Así, de forma somera podemos distinguir entre:

**Tasas por la prestación de servicios públicos básicos.**

- Servicio de abastecimiento de agua.
- Servicio de alcantarillado.
- Servicio de recogida de basuras.
- Servicio de tratamiento de residuos.
- Canon de saneamiento.
- Otras tasas por prestación de servicios básicos.

**Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente.**

- Servicios hospitalarios.
- Servicios asistenciales.
- Servicios educativos.
- Servicios deportivos.
- Otras tasas por prestación de servicios de carácter preferente.

**Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.**

Tasa de estacionamiento de vehículos.

Tasa por entrada de vehículos.

Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial por empresas explotadoras de servicios de suministros.

Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial por empresas explotadoras de servicios de telecomunicaciones.

Tasa por apertura de calas y zanjas.

Tasa por ocupación de la vía pública con terrazas.

Tasa por ocupación de la vía pública con suspensión temporal del tráfico rodado.

Tasas por aprovechamiento del vuelo.

Compensación de Telefónica de España, S. A.

Otras tasas por utilización privativa del dominio público.

**Tasas por la realización de actividades de competencia local.**

Licencias de caza y pesca.

Licencias urbanísticas.

Cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación.

Tasas por otros servicios urbanísticos.

Tasas sobre el juego.

Tasa por expedición de documentos.

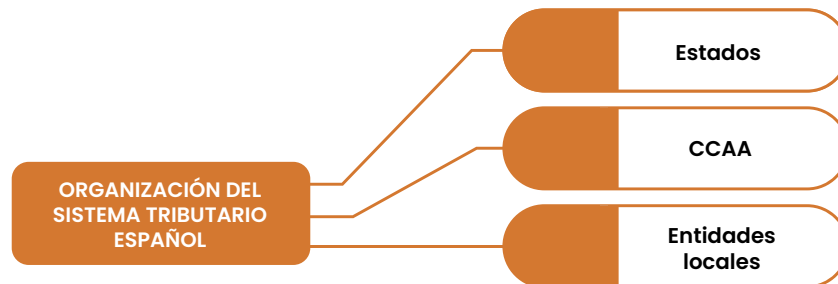
Tasa por retirada de vehículos.

Otras tasas por la realización de actividades de competencia local.

Las **contribuciones especiales** son tributos cuyo hecho imponible es la obtención de un beneficio o aumento de valor de sus bienes por parte del contribuyente debido a la realización de obras públicas o servicios públicos. Por ejemplo, el aumento de valor de una vivienda debido al asfaltado de la calle. En estos casos no se puede recaudar por encima del coste de la obra realizada.

A su vez, el sistema tributario español se organiza en tres niveles: estatal, autonómico y local, en función del encargado de recaudar cada tipo de tributo. Aunque por Ley la potestad originaria para establecer tributos

le corresponde al Estado, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Entidades Locales (EE.LL.) también pueden establecer y exigir tributos.



### Nivel estatal

De este modo, el **nivel estatal** se compone de los siguientes impuestos:

- **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):** grava la renta obtenida durante un año de las personas físicas residentes en España
- **Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR):** grava la renta obtenida en España durante un año de las personas físicas que no tengan su residencia habitual en dicho país.
- **Impuesto de Sociedades (IS):** grava los beneficios que obtienen las empresas y demás entidades con personalidad jurídica
- **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:** grava el incremento patrimonial resultado de percibir una herencia o una donación en vida.
- **Impuesto sobre el Patrimonio:** grava el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de los que es titular una persona.
- **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA):** grava el consumo.
- **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:** grava la compraventa de viviendas, vehículos o ampliaciones de capital.
- **Impuestos especiales.**



### Nivel autonómico

El **nivel autonómico**, por su parte, se compone de unos impuestos cuya gestión de manera directa ha sido transferida por el Estado y un porcentaje de los estatales.

IMPUESTO	CESIÓN RECAUDACIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA	GESTIÓN
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100%	Sí	C. Autónoma
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	Sí	C. Autónoma
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	Sí	C. Autónoma / Estado <sup>3</sup>
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	Sí	C. Autónoma / Estado <sup>1</sup>
Tributos sobre el Juego	100%	SI <sup>4</sup>	C. Autónoma
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	50%	Sí	Estado
Impuesto sobre el Valor Añadido	50%	No	Estado
Impuestos Especiales de Fabricación Cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, labores del tabaco.	58%	No	Estado
Impuesto sobre Hidrocarburos	58%	Sí	Estado
Impuesto sobre la Electricidad	100%	No	Estado

Distribución de competencias en los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las CC.AA. Fuente: Guías Jurídicas WoltersKluwer, Junta de Andalucía y elaboración propia.

<sup>3</sup> Si bien las Comunidades Autónomas podrían gestionar estos impuestos, hasta que estas no lo soliciten la gestión la sigue realizando la AEAT, que mensualmente transfiere a cada Comunidad la recaudación producida en su territorio.

<sup>4</sup> Normativa Autonómica: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economia hacienda y fondos europeos/areas/tributos-juego/tributos/paginas/normativajuegos.html>

Adicionalmente, cada gobierno autonómico cuenta con la potestad de aplicar sus propios impuestos sobre materias específicas, respetando siempre los siguientes principios:

- No se pueden exigir impuestos sobre elementos patrimoniales situados, rendimientos originados, negocios o actos celebrados, ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.
- No pueden suponer obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de personas o la ubicación de empresas y capitales en el territorio español.
- No podrán recaer sobre hechos imponibles ya gravados por un impuesto estatal.

Este último principio limita claramente la capacidad impositiva autonómica. Resultado del margen de actuación restante que le queda a la CC. AA, estos son los impuestos autonómicos presentes en el año 2022 en la CC. AA de Andalucía:

- Impuesto sobre tierras infrautilizadas
- Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera
- Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales
- Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efecto)
- Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos
- Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma
- Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito (sin efecto)
- Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso

## Nivel local

Al igual que el nivel autonómico, el **nivel local** se compone de una serie de tributos propios y una parte de los tributos estatales cedidos. No obstante, en este caso, los tributos propios aportan la mayor parte de los recursos de los que disponen las EE.LL. El Estado fija los elementos esenciales de cada uno de los impuestos exigibles a nivel local (hecho imponible, exenciones, sujetos pasivos, devengo, bonificaciones obligatorias, etc.) y establece las horquillas entre las que pueden oscilar los tipos de gravámenes, coeficientes que pueden introducir los Ayuntamientos para incrementar la recaudación y las bonificaciones posibles. Estos tributos son<sup>5</sup>:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

A su vez, para algunos impuestos se deja a discreción del Ayuntamiento la exigibilidad o no del mismo

- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
- Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos (Plusvalía)
- Impuesto sobre Gastos Suntuarios

Por otro lado, también cuentan los Ayuntamientos de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma de una parte de la recaudación de los principales impuestos estatales (Art. 112 de la LRHL):

- 2,13336% de la cuota líquida del IRPF.
- 2,3266% de la recaudación líquida del IVA imputable a cada municipio.
- 2,9220% de la recaudación líquida imputable a cada municipio de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

<sup>5</sup> Para ver una definición de cada uno, esta se desarrolla con profundidad en el capítulo 5.

En cuanto a las **tasas locales**, vienen reguladas por los artículos 20 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), mientras que los artículos 28 a 37 regulan lo respectivo a las **contribuciones especiales**.

Como podemos observar el compendio tributario es complejo, disperso y difícil de asimilar por las pequeñas y medianas empresas que tienen que lidiar con múltiples agentes, múltiples impuestos/tributos/tasas y, en muchos casos, sin uniformidad entre municipios, comunidades autónomas o regiones.

En este documento se pretende resumir, a través de una aproximación jurídico/normativa, el sistema impositivo (haciendo especial hincapié en el ámbito local) que permita desarrollar ideas, propuestas o casos de éxito que puedan ser aplicables en los distintos territorios de Andalucía para el fomento del empleo, la creación de empresas y la generación de valor de nuestro territorio.

Dentro de las limitaciones normativas que tiene el sistema tributario español para las entidades locales, se precisa impulsar su reforma fiscal, su actualización y adecuación para estimular el crecimiento económico y el empleo. Una ordenación y aplicación fiscal, en todo caso, guiada por un compromiso de coherencia, justicia y rigurosidad, que dote de credibilidad al sistema y se fundamente en la confianza de las empresas, en la seguridad jurídica, la certidumbre, la simplicidad y la modernización del sistema. Todo ello con el propósito de situar a la economía andaluza en el lugar que le corresponde y de acuerdo con su gran potencial de crecimiento.

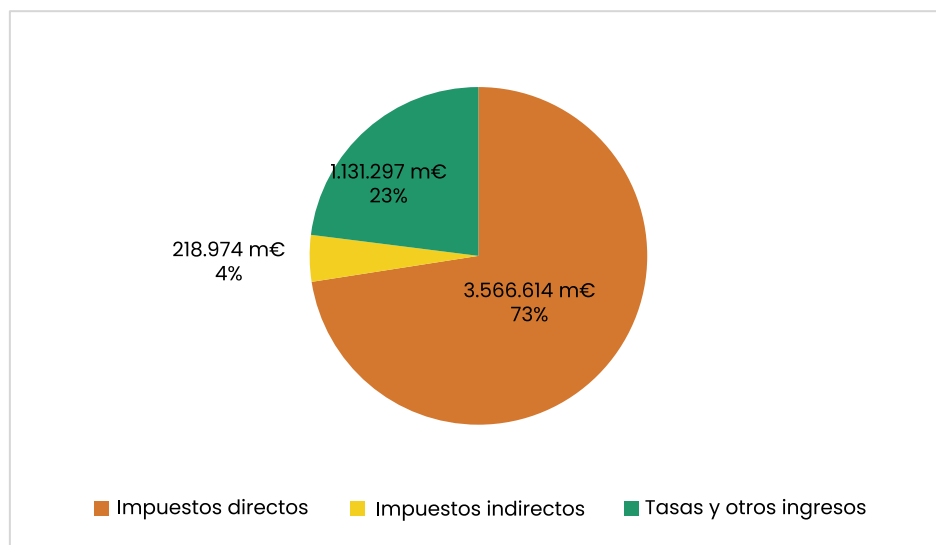
A través de las medidas planteadas se minora la elevada y creciente presión fiscal a las empresas, basándose en el desarrollo de políticas de empresa, dirigidas a dinamizar la actividad empresarial y el emprendimiento; garantizar la continuidad de las empresas y apoyar al empleo y desarrollar políticas de simplificación y eficiencia administrativa que faciliten la reducción de costes indirectos en el cumplimiento de obligaciones fiscales de las empresas.

**/ La fiscalidad local en Andalucía.**



#### 4. La fiscalidad local en Andalucía

A fin de cuantificar la importancia relativa de cada tributo en materia recaudatoria para la CC.AA. de Andalucía, se han recopilado los datos respectivos a los ingresos de las Haciendas Locales de la región para el año 2020. Durante dicho año, la recaudación total de naturaleza tributaria ascendió a 4.916.886 miles de € distribuidos del siguiente modo:



Ingresos de naturaleza tributaria de los municipios de Andalucía, 2020 (miles de €). Fuente: Ministerio de hacienda y Función Pública.

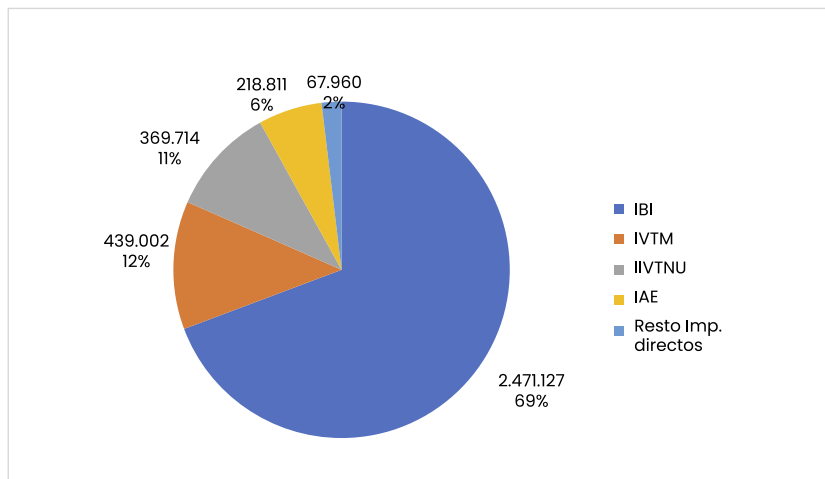
Como se aprecia, los impuestos directos son la principal fuente de ingresos de naturaleza tributaria de las Entidades Locales (EE.LL) (73%), seguidos por las tasas y otros ingresos (23%) y, por último, los impuestos indirectos (4%).

“

*“El IBI supone aproximadamente 1 de cada 2 euros de los ingresos de naturaleza tributaria percibidos por las Entidades Locales”*

”

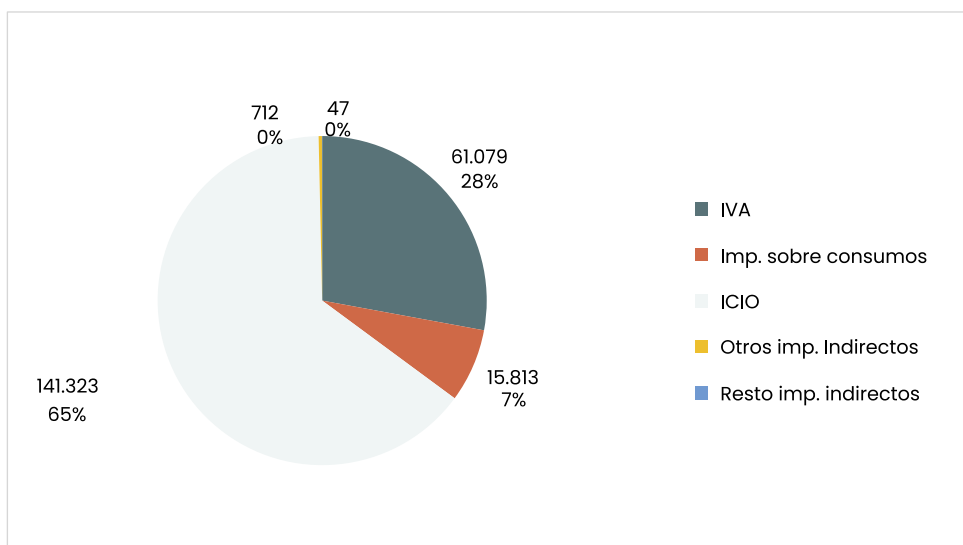
### IMPUESTOS DIRECTOS



Desglose de los impuestos directos de los municipios de Andalucía, 2020 (miles de €). Fuente: Ministerio de hacienda y Función Pública.

Dentro de los impuestos directos, el IBI destaca como el que mayores ingresos reporta a las corporaciones locales andaluzas, con casi 2.500 millones de €, seguido por el IVTM que supone más de 400 millones de € y el IIVTNU con en torno a 370 millones. En cuarto lugar, aparece el IAE, que ingresa algo más de 200 millones de €.

### IMPUESTOS INDIRECTOS

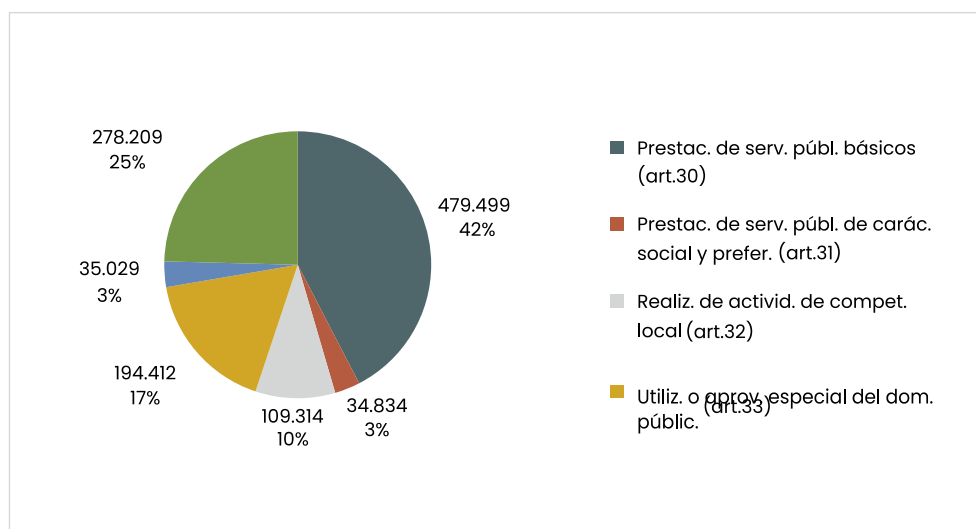


Desglose de los impuestos indirectos de los municipios de Andalucía, 2020 (miles de €). Fuente: Ministerio de hacienda y Función Pública.

En los impuestos indirectos, el ICIO con 141,3 millones de € supone la principal fuente de ingresos tributarios, seguido por IVA (61,1 millones de €) y otros impuestos sobre consumos (15,8 millones de €)

## TASAS

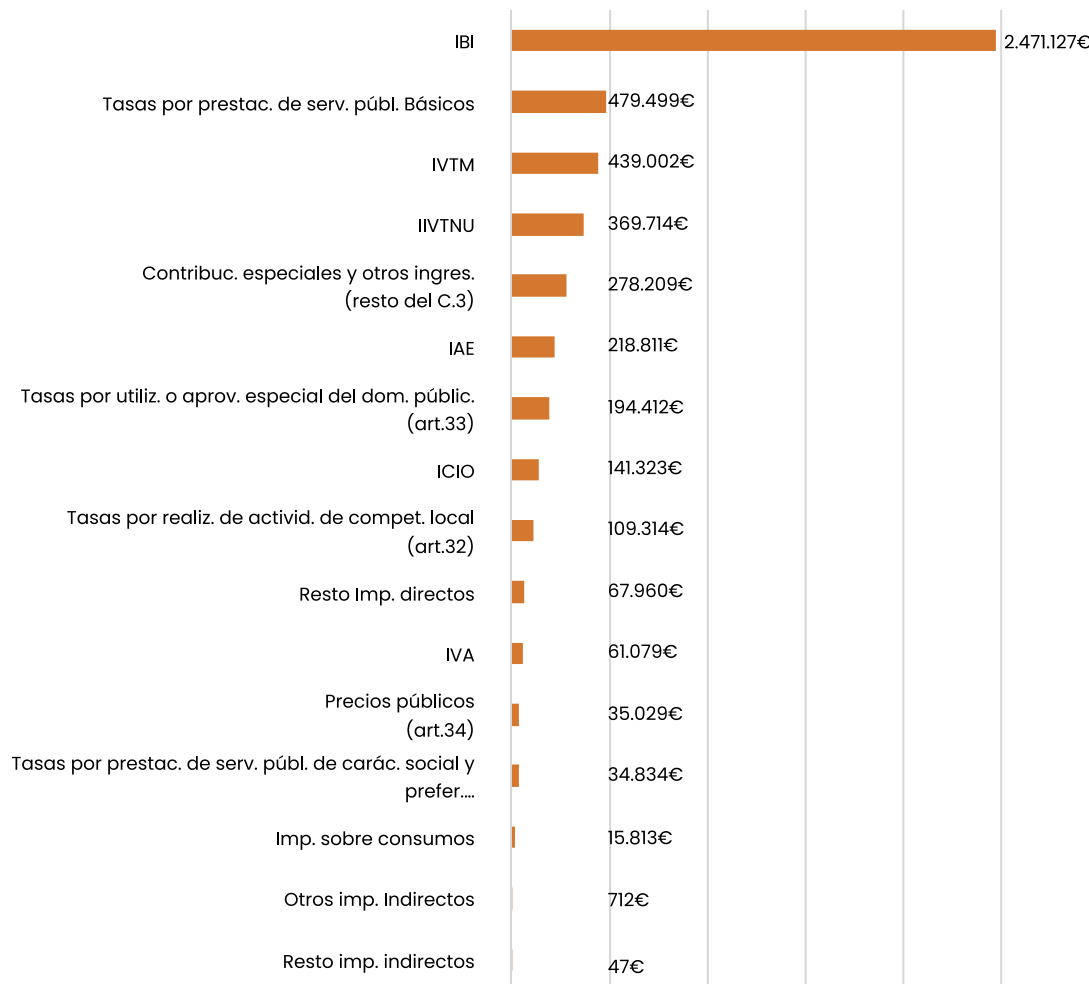
En la tercera agrupación se incluyen los ingresos por tasas y, además, los correspondientes a las contribuciones especiales y los precios públicos (aunque estos no se corresponden con tributos, por cuestiones metodológicas son incluidos aquí). En este caso, las tasas por la prestación de servicios públicos básicos (como el abastecimiento de agua o la recogida de basuras) encabezan los ingresos con casi 500 millones de €, seguidas por las contribuciones especiales con 278,2 millones de € y la utilización o aprovechamiento especial del dominio público (como la tasa por el estacionamiento de vehículos o la tasa por la ocupación de la vía pública con veladores) en tercer lugar con casi 200 millones de €.



Desglose de las tasas y otros ingresos de los municipios de Andalucía, 2020 (miles de €). Fuente: Ministerio de hacienda y Función Pública.



A fin de contar con una comparativa conjunta de los datos, se han puesto en común los volúmenes de ingresos de cada tipo de tributo:



Comparativa por volumen de los ingresos de naturaleza tributaria de los municipios de Andalucía, 2020 (miles de €). Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

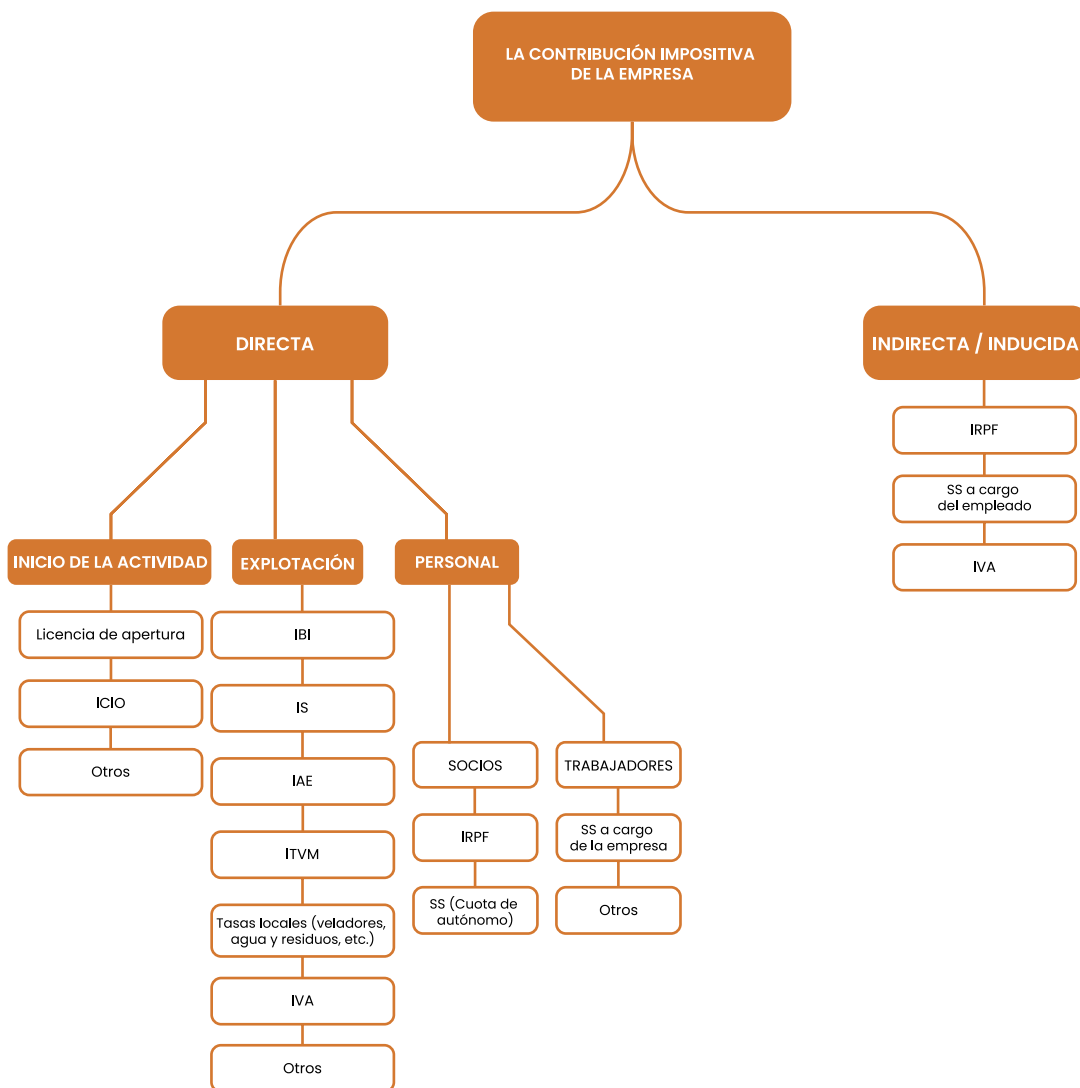
De este modo se aprecia cómo el IBI supone aproximadamente 1 de cada 2 euros de los ingresos de naturaleza tributaria percibidos por las Entidades Locales. Las tasas por la prestación de servicios públicos básicos le siguen con su casi medio millón de euros, aunque con significativamente menor peso relativo en el total.

**/ La contribución impositiva de la empresa.**



## 5. La contribución impositiva de la empresa

La contribución impositiva de una empresa hace referencia al conjunto de tributos a los que hace frente una unidad empresarial en el desempeño de su actividad. Estos aparecen o al inicio de la actividad o durante su desarrollo e inciden sobre la misma actividad productiva o sobre el uso de personal por cuenta ajena. Además, la actividad empresarial genera también contribuciones indirectas e inducidas, como se refleja en la siguiente infografía:



Por un lado, la contribución **directa** que realiza la empresa puede clasificarse en la realizada al comienzo de la actividad (o en momentos venideros puntuales que son necesarios para seguir llevando a cabo la actividad), la vinculada a la misma explotación y la ligada al personal:

- **Inicio de la actividad:** Paradójicamente, antes de comenzar a llevar a cabo la actividad empresarial, hay que pagar ciertos tributos vinculados tanto a la misma actividad aún no iniciada como a las obras o adecuamiento de las instalaciones donde se ejercerá. Estos tributos repercuten principalmente sobre la creación de nuevos negocios, lastrando y obstaculizando el emprendimiento y el autoempleo.
- **Explotación:** Estos son los impuestos que se han de pagar durante toda la vida de la empresa ligados a la propia explotación de la misma, son periódicos y recurrentes.
- **Personal:** Estos son los impuestos ligados al personal, incluyendo las contribuciones a la SS de los dueños o socios.

Por el otro, está la contribución **indirecta** e **inducida**, es decir, la que se deriva de la explotación de la empresa, pero no computa como gastos de ella directamente, además de la realizada por los distintos agentes en segundo lugar. En este apartado encontraríamos los impuestos sobre la renta y SS que pagan los empleados y que salen directamente de la nomina abonada por la empresa y el IVA que pagan proveedores debido a las compras que realiza la propia empresa. A su vez, en este apartado también se incluyen los impuestos que los distintos agentes pagan posteriormente en virtud de sus distintas decisiones de gasto pero que se derivan de las rentas obtenidas fruto de la actividad de la empresa, es decir, no podrían abonarse de no existir la empresa.

Para contextualizar la contribución de las empresas a la economía española podemos acudir al Informe del Instituto de Estudios Económicos sobre Competitividad fiscal 2021, el cual aporta datos muy reveladores al respecto. Por ejemplo, si se atiende a la presión fiscal (la recaudación nacional entre el PIB total), esta asciende al 35,4% del PIB. Sin embargo, teniendo en cuenta la estimación de que un 22% del PIB es economía

sumergida, dicha cifra es pagada exclusivamente por el 78% restante, de lo que se deriva que la presión fiscal efectiva para los contribuyentes es de 44,6%.

Si se estudia el esfuerzo fiscal –indicador que evalúa la relación entre el porcentaje que representan los ingresos públicos de un país respecto al PIB, así como a la renta per cápita– se obtiene que los españoles pagan 8,1 puntos porcentuales más que la media de la Unión Europea –la cual tampoco es precisamente baja si se compara con el conjunto de la OCDE–.

Además, según Eurostat, el porcentaje total de recaudación en España que proviene de las empresas, el cual se estima en torno al 31,9%, es considerablemente superior a la media europea, 25%.

Siguiendo esta línea, el Impuesto de Sociedades (que grava los beneficios empresariales) representa una presión fiscal normativa un 27,2% más elevada que la media de la Unión Europea, y un 21,2% superior a la de la OCDE, empeorando en comparación con 2020.

En imposición patrimonial, la posición de España es un 40,8% menos competitiva que la media de la Unión Europea y un 38% en comparación con la media de la OCDE, tan sólo por detrás de Italia y Suiza.

En cuanto a la imposición que recae sobre los salarios, se suele acudir a la cuña fiscal, es decir, el porcentaje de las rentas del trabajo que va a parar al fisco en lugar de al trabajador, y en este caso, la cuña fiscal española es del 39,3%, claramente por encima de la cuña fiscal media de la OCDE, del 34,6%.

**/ Pilares de colaboración en el ámbito de los tributos y las tasas como catalizador de la actividad empresarial en Andalucía.**



## 6. Pilares de colaboración en el ámbito de los tributos y las tasas como catalizador de la actividad empresarial en Andalucía

Consolidar la actividad empresarial, asegurar la productividad y el empleo pasa necesariamente por una nueva fiscalidad más cercana, flexible y competitiva, orientada al crecimiento empresarial y que favorezca la inversión, el desarrollo económico y el estado del bienestar social.

Los graves y negativos efectos generados por un “Cisne Negro” como la pandemia provocada por el Covid-19, en la economía nacional, han sido enormes y, muchos de los impactos aún están por evaluar. La irrupción de la pandemia ponía fin a un periodo de crecimiento de la economía de varios años y significaba la mayor caída de la economía nacional en los últimos 85 años.

El confinamiento, las restricciones de movilidad y la debilidad del sistema sanitario provocaban un desmoronamiento, un hundimiento de la actividad empresarial sin precedentes, de proporciones insólitas. Todos los sectores productivos se vieron golpeados por el Covid-19, si bien, fueron el sector servicios y el turístico las ramas de actividad más perjudicadas por la desaceleración del consumo interno y externo.

Este shock económico puso de manifiesto las debilidades y fortalezas de la economía, del sistema fiscal, y aceleró determinados procesos de transformación estructural y digitalización empresarial que se habían iniciado, y que demandaban una dinamización para garantizar la competitividad y productividad del sistema en una nueva era de la globalización digital.

En este contexto, los distintos gobiernos (nacional, autonómico y local), aprobaron diferentes medidas para minimizar los efectos socioeconómicos del Covid-19, medidas que pueden agruparse en varios bloques según los instrumentos utilizados: recapitalizaciones, ayudas

directas, apoyo a las reestructuraciones de deuda financiera y en menor medida, la flexibilización de la fiscalidad y ordenanzas locales. Se ponía así, de manifiesto que ante situaciones excepcionales cabía otras políticas económicas, sociales y fiscales, nuevos enfoques para afrontar los retos y desafíos de una economía en constante transformación.

Entre estas medidas están la creación del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas, gestionado por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, (SEPI); de un Fondo de Recapitalización de Empresas Afectadas por el COVID; un fondo de capital híbrido mediante préstamos participativos; la Línea COVID de Ayudas Directas a Autónomos y Empresas; la Línea para la Reestructuración de Deuda Financiera con Aval del Estado; Medidas Socio Laborales (Ertes, ..); Líneas de Subvenciones Sectoriales; Medidas Tributarias Nacionales y Autonómicas; y Medidas de Flexibilización, Aplazamiento y Minoración de Imposiciones Fiscales Locales.

Desde el sector empresarial se ha valorado de forma positiva dichas medidas para mitigar y minorar los efectos de la crisis, sostener la actividad empresarial y el empleo, y las cadenas de financiación, señalándose la oportunidad de mantener y seguir implementando medidas para retornar a la normalidad que diferentes organismos situaban en el 2023. Una normalidad, la actual, rota por nuevos acontecimientos extraordinarios, por un nuevo Cisne Negro –la guerra en Ucrania–, que ha sumido la economía europea y nacional en nuevo periodo de incertidumbre y desasosiego, y que mantiene aún condicionantes importantes derivados de la pandemia del Covid-19.

*Las empresas soportarán una presión fiscal récord en el próximo ejercicio.*

En este contexto, según el Instituto de Estudios Económicos (IEE), las empresas soportarán una presión fiscal récord en el próximo ejercicio (2023), en un escenario adverso donde la economía registrará una fuerte desaceleración provocada por las consecuencias de la guerra en Ucrania



y la crisis energética. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha recortado sus estimaciones para España del 1,5% al 1,3% para el 2023, cae 3,4% desde los 4.7% previsto en el 2022.

El tejido productivo soportará una alta carga tributaria, un 11% en 2023, superior a los niveles pre pandemia (10,3% en 2019), y a la media de la Unión Europea. Asimismo, el IEE en otro informe sobre fiscalidad, señalaba la menor competitividad del sistema fiscal español, que se situaba en una posición inferior a la media de la UE (72,3 puntos sobre 100)<sup>6</sup>.

Estas consideraciones adquieren relevancia en un nuevo contexto de la economía, de dificultad, marcado por un nuevo Cisne Negro como ya se ha apuntado, que está afectando de forma trascendental a la estabilidad geopolítica y socioeconómica en Europa e internacionalmente. Los efectos de la Guerra en Ucrania resultan cada vez más visibles en la economía de los países de la UE: aumento de la inflación, desaceleración económica, incremento de los costes energéticos, debilitamiento de la demanda global, endurecimiento de las condiciones financieras, y por tanto de la inversión, y un escenario de notable escepticismo tanto en el plano económico como geopolítico.

Consolidar la actividad empresarial, asegurar la productividad y el empleo pasa necesariamente por una nueva fiscalidad más cercana, flexible y competitiva, orientada al crecimiento empresarial y que favorezca la inversión, el desarrollo económico y el estado del bienestar social.

En esta línea, a continuación, se relacionan las principales propuestas de cambio y mejora en el ámbito de la fiscalidad local, tendentes a mejorar la competitividad empresarial y adecuar el sistema tributario local a los desafíos del presente y del futuro, a través de la mejora de la seguridad jurídica y flexibilidad fiscal, y con ello una mayor recuperación y fortaleza de los resultados económicos, minorando los riesgos e incertidumbres.

---

<sup>6</sup> Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria. IEE. Diciembre 2021.

De forma previa conviene reiterar, aunque parezca del todo innecesario, la distinción y diferencias entre Impuestos y Tasas. Así, los impuestos se definen como “los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente”(Artículo 2.2., letra c), de la Ley General Tributaria), y entre los más relevantes en la esfera empresarial están el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido. Por su parte, las Tasas, según también la Ley General Tributaria, se define como “los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado (en su artículo 2.2, letra a). Se caracterizan éstas por dos notas singulares: obligatoriedad y no concurrencia, elementos estos que la delimitan de los precios públicos.

Tras esta aclaración terminológica, se relacionan las figuras impositivas más relevantes de la esfera fiscal local, con indicación de la normativa de aplicación, una breve descripción del objeto y características, y las medidas de adaptación y actualización posibles al nuevo escenario socioeconómico.

**A. IBI.**

<b>Denominación Impuesto</b>	<b>Impuesto de Bienes Inmuebles</b>
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.</li> <li>• Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.</li> <li>• Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.</li> <li>• Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos fiscales al mecenazgo.</li> <li>• Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre.</li> <li>• Ordenanza fiscal General de Gestión, Inspección y Recaudación.</li> </ul>

**Descripción**

Se trata de un impuesto municipal de carácter real, directo y obligatorio, de carácter periódico (anual), el cual recae sobre los bienes inmuebles del término municipal, ya sean rústicos, urbanos o de características

especiales. El hecho imponible gravado comprende la titularidad de los siguientes derechos sobre los inmuebles: concesión administrativa, derecho real de superficie, usufructo y propiedad. En el caso de que recaiga sobre un mismo inmueble varios derechos, solo está sujeto el primero de los citados. Su cálculo parte del valor catastral del inmueble, que es la Base Imponible, que en la actualidad coincide con la Base Liquidable. A dicho valor catastral se le aplica el tipo impositivo para calcular la Cuota Íntegra.

En el cálculo de la cuota final del Impuesto se aplican diferentes franjas de tipos en general, diferenciando la naturaleza del bien inmueble (urbano –entre el 0,4 y 1,3%–, o rustico –entre el 0,3 y 0,9%–). Las Administraciones Locales tienen la capacidad de fijar los tipos dentro de las franjas establecidas por la Administración Central, e incrementarlos en función de la concurrencia de determinadas circunstancias tasadas por Ley. Si bien es un impuesto anual y la cuota líquida se refiere al año completo, es práctica común de las Administraciones Locales para facilitar el pago y escalonar los ingresos, el fraccionamiento del cobro de la cuota en dos recibos semestrales.

### Propuestas

En un marco tributario que debe apostar decididamente por el “level playing field” –la igualdad y equidad de oportunidades–, la realidad, evidencia elementos que distorsionan y tensionan dicho principio y objetivo. Como se señala en el Libro Blanco para la Reforma Fiscal en España del Instituto de Estudios Económicos (IEE, 2022), el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), viene implementándose por Ayuntamientos y Administraciones Locales que valiéndose de la capacidad para establecer tipos diferenciados (Art. 72.4), incrementan la presión y la carga tributaria del tejido empresarial, afectando especialmente al sector de la distribución, que merma su competitividad y la inversión empresarial. De tal modo, se establece así, territorios con una fiscalidad diversa y creciente cuyos efectos se trasladan a la órbita empresarial sin posibilidad de neutralización, la cual tiene muy difícil variar su localización ante tales incrementos fiscales.

### Valoración de inmuebles

En este sentido, desde la ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS (ATA), se viene demandando una adecuación de la base imponible o valor catastral a la realidad del mercado inmobiliario de forma dinámica (IEE, 2022) (MADRID, 2021), a través de su fijación por la Dirección General del Catastro, y con ello, permitir la definición de un sistema fiscal más equitativo. Esta adaptación a la realidad inmobiliaria se entiende no debe superar la referencia del 50% del valor estimado de mercado. Asimismo, plantea la capacidad y opción de los Ayuntamientos para reducir la cuota ante valoraciones excelsas que posibiliten el emprendimiento y la actividad económica.

Entre otras propuestas, recoge la necesidad de ampliar los límites mínimos y máximos establecidos en el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, permitiendo a las Administraciones Locales fijar diferentes tipos de gravamen e introducir una mayor progresividad de acuerdo con los valores catastrales.

El Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local del 2017, apuntaba ya la necesidad de revisar el modelo de determinación y valoración de los inmuebles de acuerdo con la referencia del valor de mercado para las diversas categorías de bienes inmuebles. Recomendaba, además, la creación de un marco regulatorio de valoraciones que diera homogeneidad en los distintos tributos de ámbito estatal, autonómico y local. Por último, se señalaba en dicho Informe la congruencia de ampliar la horquilla de los tipos de gravamen proporcionando a las Administraciones Locales una mayor autonomía e independencia en la configuración de dicha figura impositiva (LOCAL, 2017). De tal modo, las modificaciones planteadas y la integración de la gestión tributaria y la gestión catastral, proporcionaría una mayor certidumbre jurídica impulsando una reducción de la litigiosidad en este ámbito.

### Tipos y bonificaciones

En lo que se refiere a bonificaciones, se considera oportuno la introducción de beneficios que favorezcan e impulsen la adscripción de instalaciones a las actividades de I+D+i dado sus efectos de arrastres en el desarrollo

de nuevos proyectos de I+D+i –Bonificación de hasta un 95%– (CEOE, 2021), considerando en este espacio las debilidades y retos que debe afrontar el sistema productivo.

Estas consideraciones y propuestas referidas al IBI comportan una modificación de su ordenación a nivel nacional. No obstante, tiene las Administraciones Locales la potestad efectiva, para adecuar su aplicación al nuevo marco socioeconómico, entre tanto se produce la actualización o reformulación del Impuesto de Bienes Inmuebles. En el espacio de actuación fiscal local, debe implementarse las siguientes medidas:

- a) La aplicación de los tipos mínimos establecidos en la norma, excluyendo su incremento de conformidad con capacidad reconocida en el art. 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- b) La aplicación de las bonificaciones obligatorias y potestativas en sus máximos posibles (95% de la cuota íntegra de los bienes rústicos de las cooperativas agrarias, el 90% en la cuota íntegra del impuesto de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria, la bonificación del 50% de bienes inmuebles con puntos de recarga para vehículos eléctricos o aprovechamiento térmico o eléctrico derivado de energía solar, el 95% de la cuota íntegra a favor de inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas de especial interés o utilidad municipal –I+D+I, fomento de empleo–).

**B. IAE**

<b>Denominación Impuesto</b>	<b>Impuesto de Actividades Económicas</b>
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.</li> </ul>

**Descripción**

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo, real, objetivo y periódico, cuyo hecho imponible es el mero ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas (autónomos y sociedades), dentro del territorio nacional, entendiéndose por tal toda actividad que suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. Las actividades pueden desarrollarse en local o establecimiento determinado o sin él.

La normativa legal establece la exención del pago del IAE a las sociedades con un importe neto de cifra de negocio inferior a 1.000.000 de euros del penúltimo año anterior al del devengo del impuesto, con carácter general, y los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español, durante los dos primeros periodos impositivos.

Es un Impuesto que se estructura en base a unas Tarifas las cuales están destinadas a clasificar todas las actividades económicas, ordenándolas en divisiones, agrupaciones, grupos y epígrafes y una Instrucción para la aplicación de estas tarifas.

El cálculo parte de la cuota resultante de aplicar la tarifa del IAE correspondiente al epígrafe en el que se encuentre de alta la actividad. Sobre dicha cuota se aplican el coeficiente de ponderación, el coeficiente de situación y, en su caso, el recargo provincial. Existe un importe mínimo de cuota de 37,32 euros, salvo que por aplicación de las Tarifas resulte cuota cero.

### Propuestas

Ciertamente, el Impuesto de Actividades Económicas es una de las figuras más discutidas y controvertidas dentro del sistema tributario español desde la perspectiva empresarial. Desde la empresa se viene de forma constante, demandando su supresión y/o modificación, que prevenga una doble imposición como consecuencia del gravamen que el Impuesto de Sociedades establece sobre las empresas, y que supone un ejemplo de doble fiscalidad. Pero dicha demanda no tiene solo como fundamento la equidad fiscal, sino otras razones vinculadas a la capacidad económica, la coherencia del sistema tributario o la prevención de distorsiones.

Nos encontramos según el Libro Blanco para la Reforma Fiscal en España del Instituto de Estudios Económicos (IEE, 2022), ante un impuesto obsoleto –prescindible–, un ejemplo de discriminación empresarial por cuanto desvincula el hecho imponible de la propia actividad. El referente del Impuesto es la actividad total del conjunto de la empresa, y no la de los locales y establecimientos sujetos al IAE.

La actual regulación pone de relieve la desconexión de la ordenación con la realidad de las actividades económicas, un desajuste de los elementos objetivos para el cálculo de la cuota y la sujeción de un mismo establecimiento /local a diversos epígrafes.

Desde distintas organizaciones empresariales (MADRID, 2021) se considera debiera ampliarse el límite actual del millón de euros del importe neto de su cifra de negocios hasta los 5 millones de euros. De tal modo, se introduciría cierta corrección en la actual figura y la presión fiscal del empresariado, que vía el Impuesto de Sociedades ve gravada doblemente su actividad. De igual forma se plantea, la extensión de la exención temporal de este



tributo, por inicio del ejercicio de actividad en territorio español y durante los 2 primeros períodos en que se desarrolle la misma, hasta el primer año de actividad empresarial con beneficios, favoreciendo con ello el emprendimiento y mayores capacidades de desarrollo y viabilidad empresarial.

### **Bonificación temporal**

Entre otras propuestas en este ámbito, se contempla la bonificación del 50% de la cuota (MADRID, 2021), también temporal y por inicio de actividad, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión de la exención actual, su modulación en función del número de empleados por la empresa. Así, plantea la ampliación de la bonificación hasta el 75% para aquellas pymes con un número inferior a cinco trabajadores y cuyo beneficio fiscal sea inferior a 36.000€.

### **Supresión**

Según el Informe PROPUESTAS PARA UNA FISCALIDAD MÁS COMPETITIVA, elaborado por la Confederación Empresarial Comunitat Valenciana del 2019, se trata de un impuesto desfasado, que grava las capacidades productivas en detrimento de las actividades económicas. En consecuencia, desde el sector productivo y empresarial valenciano, se propone su supresión y entre tanto, la adopción de las siguientes medidas con las siguientes finalidades: precisión, ajuste y clarificación de términos y elementos tributarios; corrección de los efectos de estacionalidad empresarial; identificación de elementos exentos; no sujeción de empresas en pérdidas; impulsar la implantación de los ODS; y el fomento de bonificaciones dirigidas al emprendimiento empresarial –bonificaciones–.

En España, el cálculo del IAE en la actualidad, tiene como base, criterios como la superficie del establecimiento/local, el número de trabajadores y la potencia energética, mientras en otros países recae el cálculo sobre el resultado contable, es decir, la cifra de negocios. Constituye un caso de imposición insostenible, por cuanto grava las actividades económicas que ya vienen siendo objeto de tributación y sujeción, por los IS y el IRPF.

## Cambio en el sistema de cálculo

Entre las medidas transaccionales planteadas se recogen las siguientes:

- Estructural.

Desajuste Económico. Como se ya se ha advertido, resulta necesario modificar el cálculo de la cuota del IAE basada en criterios que presuponen un nivel de rentabilidad y productividad alejadas de la realidad empresarial, y exigir una tributación a empresas en pérdidas o exiguos beneficios. En el Informe del Comité de Expertos para la Reforma Local (LOCAL, 2017), se advierte que la dependencia de las cuotas derivadas de la aplicación de las Tarifas en relación al beneficio medio presunto de la actividad, es una cuestión inverosímil en tanto aquel es una variable macroeconómica que depende múltiples factores de compleja cuantificación. En este sentido, cabría introducir bonificaciones obligatorias con bases impositivas no positivas en el IS, así como con el desarrollo de iniciativas en materia de ODS e incentivar y acelerar la transición sostenible y verde del tejido empresarial (CEOE, 2021).

Precisión fiscal del elemento: potencia “instalada”. En aras de una fiscalidad equitativa, rigurosa y coherente, debe distinguirse potencia instalada y potencia empleada/utilizada, y desmitificar la equivalencia de la potencia instalada -apartado A de la regla 14ª del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas-, como un sinónimo de obtención de beneficios empresariales, previendo excesos tributarios ajenos a la realidad empresarial. En este sentido, la potencia utilizada a valorar debe basarse en la Declaración responsable del sujeto pasivo, y el consumo realmente realizado respecto del ejercicio inmediato anterior. Igualmente, cabría para fomentar el tránsito verde, hacia el consumo de energías renovables y limpias, la bonificación de las mismas. Igualmente, sería oportuno introducir una mayor claridad conceptual de los elementos tributarios a efectos de su interpretación y mayor seguridad jurídica, por cuanto existen elementos expresos de la actividad empresarial exenta para el cálculo de la potencia instalada y otros no contemplados e interpretados de forma tácita. Quiere decirse que aquellos elementos energéticos no afectos al proceso productivo, deben excluirse del elemento tributario.

- De Orden Sectorial.

Turismo. Estacionalidad. Es un hecho indiscutible que el sector turístico viene siendo para numerosas ciudades y municipios andaluces un sector estratégico de primer nivel, un motor económico, con una importante capacidad de arrastre para otros sectores productivos. A pesar de los avances para desestacionalizar la actividad turística, la estacionalidad constituye uno de sus principales hándicaps y debilidades, que imposibilita una actividad empresarial constante e ininterrumpida a lo largo del año. Estando el cálculo de la cuota del IAE establecido en función del número de habitaciones y la categoría del establecimiento, y que aquellas se encuentran operativas en su totalidad con carácter general, en los periodos denominados "temporada alta", parece oportuno distinguir y contemplar dicha situación a efectos del cálculo del IAE. Así, es necesario ajustar el cálculo del IAE al número real de habitaciones operativas en los periodos de baja, media temporada o inactividad (cierre del establecimiento hotelero), es decir, a su verdadera traducción productiva en contra de la potencial capacidad económica de los contribuyentes. De otra parte, debe advertirse el desfase del concepto de estacionalidad entendido de forma binaria: abierto o cerrado, sin contemplarse. La reducción contemplada del 30% de la cuota para establecimientos hoteleros que se operen menos de ocho meses al año –su cuota será el 70% de la cuota establecida–, no da respuesta a la situación anteriormente descrita. Por todo ello, resulta necesario adecuar el cálculo de la cuota de IAE considerando las siguientes variables: número de habitaciones disponibles y operativas, categoría del establecimiento hotelero, ocupación real o media del ejercicio anterior, con incorporación de coeficientes correctores por contingencias extraordinarias (Covid-19).

Comercio. Estacionamientos. Considerando el carácter accesorio del servicio de parking que ofrece los establecimientos comerciales a la actividad principal –comercial–, se encuentra incorrecta su sujeción a otra cuota del IAE. En este sentido, se precisa considerar la prestación del servicio de aparcamiento de centros y superficies comerciales como un servicio auxiliar no sujeto al IAE, y modificar el epígrafe 861.2.

Ante la evidente obsolescencia de dicho tributo, y conscientes de los tiempos que distan entre la toma de decisiones y las voluntades de las Administraciones Publicas, está del todo justificado la adopción de las siguientes medidas en el plano fiscal local para mitigar y corregir en parte la incoherencia e inequidad del Impuesto:

### **Bonificaciones**

Aplicación de los mínimos del coeficiente de situación. Aplicación del 50% de bonificación potestativa de la cuota para emprendedores durante cinco años.

La bonificación del 50% de la cuota para empresas que hayan incrementado el promedio de su plantilla de trabajadores con contrato indefinido.

La bonificación del 50% de sujetos pasivos que utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración, actividades industriales alejadas de núcleos urbanos locales y/o establezcan un plan de transporte para sus trabajadores.

La bonificación del 50% de la cuota correspondiente para empresas con rendimiento neto de la actividad económica negativo.

Aplicación de una bonificación del 95% de la cuota para actividades económicas de especial interés o utilidad municipal (I+D+i, ..).

La bonificación del 50% de la cuota para empresas que hayan instalado puntos de recarga para vehículos eléctricos en los locales afectos a la actividad económica.

De tal modo, se hace efectiva la responsabilidad de la Administración Local en la promoción y fomento del desarrollo económico y del empleo en tiempos de gran incertidumbre económica y jurídica.

### C. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Denominación Impuesto	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal.</li> <li>• Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (R.D.L.- 339/1990, de 2 de marzo).</li> <li>• Reglamento General de Vehículos (R.D. 2822/1998, de 23 de diciembre).</li> <li>• Ordenanzas Fiscales de Administraciones Locales.</li> </ul>

#### Descripción

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. A tal efecto, se considera vehículo apto para la circulación el que hubiera sido matriculado en los registros públicos correspondientes y no haya causado baja en éstos.

Carece el IVTM de base imponible, base liquidable y de tipos impositivos. Las cuotas tributarias se recogen directamente en el cuadro de tarifas previsto en la Ley, en función de la potencia y la tipología del vehículo.

El periodo impositivo del el IVTM coincide con el año natural, siendo irreductible, salvo en el supuesto de primera adquisición de los vehículos, en cuyo caso comenzará el día en que se produzca dicha adquisición y abarcará hasta la finalización del año natural.

La autonomía local que proporciona la Ley de Haciendas Locales a los Ayuntamientos en el IVTM se materializa en la posibilidad de aplicar un coeficiente sobre las cuotas del cuadro de Tarifas y la posibilidad de establecer bonificaciones ligadas a criterios medioambientales por tipo de carburante y características del motor.

## Propuestas

Los efectos cada vez más visibles del cambio climático en nuestra economía y modelo productivo, y la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania han acentuado el debate, ya abierto, sobre la fiscalidad ambiental y los recursos energéticos, generando múltiples iniciativas fiscales que tienen como foco a las empresas.

### Cambio total del impuesto

En este contexto, desde las organizaciones y asociaciones representativas del sector de los transportes se viene señalando el carácter desincentivador de la fiscalidad actual en la adquisición de vehículos nuevos, al coexistir un impuesto a la compra y matriculación, y ambientalizado (Impuesto especial sobre determinados medios de transporte –IEDMT–), y un impuesto a la circulación (el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica –IVTM–) (IEE, 2022). Para corregir este efecto, desde el sector se ha propuesto la unificación –posesión y uso–, la introducción de parámetros de sostenibilidad que impulse la movilidad sostenible, o en su defecto una reformulación del IEDMT junto con incentivos a la electrificación del parque de vehículos, y en general, a la movilidad sostenible.

### Nueva configuración

En una línea análoga, el Informe ANÁLISIS DE PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL (LOCAL, 2017), proponía una nueva configuración del tributo que contemple dos ejes: por un parte un elemento patrimonial (cuota fija) vinculado al uso del titular del vehículo de las infraestructuras municipales, y un elemento extra fiscal (cuota variable) en función de la eficiencia ambiental del vehículo.

Desde la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos-ATA (MADRID, 2021), se aboga por el establecimiento de una norma antifraude que evite las externalidades, de forma especial la deslocalización de empresas, debido al dumping fiscal local que en esta materia se produce, en aras de un sistema fiscal coherente y competitivo. Debe advertirse que la norma atribuye su titularidad al Municipio donde figure el domicilio del permiso de circulación, que no puede ser no coincidente con el domicilio real del sujeto pasivo. Para solventar esta insuficiencia, cabría modificar la norma estableciendo como domicilio el del sujeto pasivo con residencia habitual, con su domicilio social, o considerarse el criterio de afectación a la actividad empresarial, es decir, a la localización del vehículo en el lugar en el que realiza su actividad.

### **Apoyo al Green Deal**

Del mismo modo, entre las medidas a adoptar para impulsar la renovación del parque de vehículos, su electrificación y la transición sostenible del sistema productivo, estaría la bonificación del 100% para vehículos eléctricos e híbrido en consonancia con otras políticas de países de la UE. En la actualidad, esta figura impositiva permite una bonificación del 75% en función de las singularidades de los motores de los vehículos y su afectación en el medio ambiente (IEE, 2022).

### **Bonificaciones**

Considerando lo anteriormente expuesto, y el margen de acción y maniobra de las Administraciones Locales se considera oportuno, de una parte, el no incremento de las cuotas fijadas, la no ejecución e inobservancia de la capacidad que la Ley contempla para que los ayuntamientos puedan incrementar las cuotas fijadas mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente no superior a 2. De otra parte, se estima conveniente aplicar el máximo porcentual de las bonificaciones permitidas por la norma (apartado 6 del art 95 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Con ello se estimula y acelera la transición sostenible, la electrificación del parque móvil, la movilidad ecológica y la renovación del parque de vehículos.

### D. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Denominación Impuesto	ICIO
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 100 a 103 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo.</li> <li>• Ordenanzas Fiscales de Administraciones Locales.</li> <li>• Artículos 16, 19, 20, 26, 28, 29 y 34 de la Ordenanza Fiscal de medidas de solidaridad social, impulso de la actividad económica y fomento del empleo</li> <li>• Normativa concordante: Ley 58/2003 General Tributaria, etc.</li> <li>• Ordenanzas Fiscales de Administraciones Locales.</li> </ul>

#### Descripción

Se trata de un impuesto indirecto cuyo hecho imponible consiste en la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra que exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, y para la que se exija la presentación de declaración responsable o comunicación previa ante el área de urbanismo.

Son sujetos pasivos, como contribuyentes, las personas promotoras de la construcción, instalación u obra, que soportan los gastos o el coste que comporte su realización. Cuando las construcciones, instalaciones u obras, no sean realizadas directamente por el sujeto pasivo contribuyente, será sujeto pasivo, como sustituto del contribuyente, quien solicite las correspondientes licencias o presente las correspondientes declaraciones responsables o comunicaciones previas, o las ejecuten efectivamente.



La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra –el coste de ejecución material de aquélla-. No forman parte de la base imponible el Impuesto sobre el Valor Añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, tasas, precios públicos, honorarios profesionales, beneficio empresarial ni cualquier otro concepto que no integre el coste de ejecución material.

La cuota de este impuesto es la resultante de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen, el cual se fija por cada Ayuntamiento –Ordenanza Fiscal-, no pudiendo exceder de un tipo máximo del 4%.

### Propuestas

Entre las debilidades y disfuncionalidades del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), se encuentra la determinación clara de objeto imponible. La actual configuración parece comprender elementos que no son consustanciales a la realización y destino o función de la obra en cuestión. De tal modo, esta circunstancia supone una falla a la inversión empresarial y aspecto desincentivado.

Ya en el informe de Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local (LOCAL, 2017), se advertía la inconsistencia de dicha figura impositiva y se proponía la modificación del hecho imponible. Del mismo modo, apuntaba otras insuficiencias relacionadas con los siguientes aspectos:

#### **Eliminar la doble imposición**

Se da una doble imposición entre el ICIO y la tasa por licencia de obras considerando que las Administraciones Locales tienden a usar como base del gravamen de la licencia el coste de la obra en lugar del coste del servicio prestado. Así, la exigencia conjunta de ICIO y tasa urbanística genera una situación de sobreimposición. Conviene la delimitación fiscal de dichas figuras y la cuantificación clara y diferente del hecho imponible.

#### **Clarificar y homogeneizar conceptos**

Una de los aspectos más criticados al ICIO es la indeterminación del término “coste real y efectivo” (Art 102), de una construcción, instalación u

obra y la discrecionalidad e inseguridad jurídica que ello puede generar. Igualmente, genera incertidumbre jurídica la pretendida precisión de la base imponible cuando se refiere “cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material”. Por todo ello, dicho artículo viene siendo el foco y origen de una importante litigiosidad. Es propuesta de la Comisión de Expertos para introducir una mayor seguridad jurídica, la determinación de la base imponible tuviera como parámetros los costes directos y efectivos de la obra, prescindiendo de costes indirectos y se grave efectivamente, las capacidades económicas reales y no potenciales.

Devengo. El impuesto se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia. Representa una anticipación del devengo y dificultades para la propia ejecución de la obra. Es este momento, cuando finalizada la construcción, instalación u obra puede cuantificarse de forma precisa la base imponible, “el coste real y efectivo”. No obstante, la obligación tributaria se anticipa, a efectos de gestión y control, al momento de la realización del hecho imponible o incluso antes -al otorgamiento de la licencia o presentación de la declaración responsable. Este desajuste unido al régimen nebuloso de liquidación de esta figura impositiva que contempla dos tipos: provisional y una definitiva, ha convertido su gestión en un proceso excesivamente complejo.

Todo ello justifica de por sí, la modificación del ICIO en las líneas apuntadas, teniendo como objetivos garantizar una mayor rigurosidad, coherencia, equidad, seguridad jurídica y menor litigiosidad, que favorezca un entorno propicio a la inversión.

### **Reducción del tipo**

De modo concreto, las medidas a implementar directamente por las Administraciones Locales en este ámbito, viene por la reducción del tipo aplicable a la base imponible, hasta un 2%, y la modificación de la liquidación y su traslado a la finalización de la obra en cuestión. Asimismo, debieran las Administraciones Locales desarrollar las bonificaciones contempladas hasta los máximos permitido por la norma (apartado 2 del art 103, de Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

## Tasas

### A. Tasas de la Licencias de Apertura.

Denominación Impuesto/ Tasa	Licencias de Aperturas
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.</li> <li>• Ordenanzas Fiscales de Administraciones Locales.</li> </ul>

### Descripción

La licencia de apertura de establecimientos es una autorización de carácter municipal que tiene por objetivo verificar que la actividad que va a desarrollarse en un concreto local y establecimiento cumple con la normativa de aplicación. Con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 19 /2012 de 25 de mayo de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, se racionalizaba y flexibilizaba la concesión de las licencias de apertura por parte de los Ayuntamientos a través de las denominadas licencias exprés –declaración responsable-.

Las disposiciones de esta Ley se aplican a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados. A los locales de menos de 750 metros cuadrados no le es exigible la Licencia previa de apertura, sino que es suficiente con una declaración responsable –licencia exprés, Art. 2 y 3 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios -, o comunicación previa al Ayuntamiento en la que el empresario se compromete a contar con la licencia de apertura correspondiente. Este cambio es de aplicación para negocios nuevos, pero también para cambios de titularidad de las

actividades comerciales y de servicios, así como para las licencias de obras reformas que no necesiten proyecto de obra.

La Tasa de la Licencia de Apertura se calculan para cada local/ establecimiento considerando diversos aspectos: la relevancia comercial de la ubicación, dimensión del local y tipología y clasificación de las actividades (inocuas y calificadas). Del mismo modo, suele contemplarse entre licencias de apertura temporal e indefinida –cuya vigencia expira por inactividad del local o realizar modificaciones en las condiciones del local o en su actividad.

### Propuestas

La facilidad para abrir un negocio en España ha quedado retratada en distintas ocasiones como uno de los puntos débiles de nuestro sistema productivo (**World Bank, 2019**) (**IEE, 2020**). Este hecho lastra el dinamismo del mercado y la velocidad de adaptación de nuestra estructura productiva a los cambios. A su vez, dificulta la inversión, el emprendimiento y el autoempleo y fomenta la economía sumergida. A este respecto, las tasas de las Licencias de Apertura excesivas son un gran obstáculo que contribuye a esta situación.

Por contextualizar: aunque las tasas municipales que gravan las Licencias de Apertura son variables, tomando un promedio para un local de 100m<sup>2</sup>, los importes alcanzarían los 500 euros en el caso de una actividad inocua y los 1.000 para una actividad calificada, aunque dependiendo del municipio podrían ser mucho mayores (y habría que sumar el proyecto técnico requerido). Este coste representa una traba considerable a la creación de empresas, especialmente para emprendedores jóvenes, más teniendo en cuenta que aún el negocio no ha empezado siquiera a funcionar.

### Eliminar

Una de las posibilidades de intervención en el marco tributario para facilitar la apertura de negocios de los ayuntamientos y entidades locales es la reducción o eliminación de la tasa de licencia de apertura. Las medidas en esta dirección contribuirían en gran medida al establecimiento de

condiciones óptimas para la instalación de negocios y aumentaría la competitividad de los municipios que las tomasen.

### Bonificaciones para casos determinados

Asimismo, las tasas de licencias de apertura pueden modularse a través de bonificaciones que pueden cubrir la totalidad de la tasa o un determinado porcentaje para beneficiar o favorecer a determinados colectivos como los jóvenes o recién egresados, los mayores o los desempleados.

#### A. Ocupación de Espacios de Uso Público (Terrazas y Veladores).

Denominación Tasa	
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Ordenanzas Fiscales de Administraciones Locales.</li> </ul>

#### Descripción

Las Ordenanzas Locales sobre Ocupación de Espacios de Uso Público tienen como objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la instalación y funcionamiento de las terrazas de veladores en los espacios de uso y dominio público. No se aplican a concesiones administrativas para establecimientos en espacios libres o zonas verdes públicas y a terrazas de espacios de titularidad y uso privado que se registrará por las condiciones fijadas en la licencia de apertura o declaración responsable de la actividad.

Su cuantía viene determinada por la autonomía Local, se distingue entre tarifa anual y de temporada, o excepcional. Su fijación atiende a diversos criterios en general: localización (temporal o estacional y fijándose en atención a varios criterios localización, objetos y números de conjuntos

mobiliarios (mesas y sillas). El devengo y por tanto la obligación de pago de la tasa es exigible desde la autorización de la ocupación.

### Propuestas

Ante la crisis sanitaria y socioeconómica generada por la pandemia del Covid-19, las Administraciones Locales adoptaron numerosas medidas de flexibilización de diversas figuras impositivas. En un nuevo escenario socioeconómico marcado por la incertidumbre y de desaceleración económica de la UE, agravado por el incremento de costes energéticos y una alta inflación, parece justificado la recuperación y mantenimiento de aquellas medidas para cimentar la plena reactivación y recuperación de la actividad empresarial.

#### Mantener las medidas de flexibilidad

En este sentido, desde el sector empresarial de restauración se plantea la continuidad de dichas medidas de flexibilidad, entre las que se encuentra la bonificación del 25-50%, para consolidar la dinamización de la actividad empresarial, así como posibilitar la recuperación de empresas con dificultad y menor resiliencia. Del mismo modo, se abre la posibilidad de expandir los criterios de emplazamientos y condiciones ante situaciones extraordinarias y crisis.

#### Innovación en nuevos emplazamientos

Por otro lado, otra vía de intervención sobre esta tasa consiste en aplicar exenciones y bonificaciones en función del emplazamiento para favorecer, por ejemplo, la ampliación de los servicios de terrazas a través de la ocupación de otro tipo de emplazamientos como la calzada. Este tipo de medidas fueron también utilizadas durante la crisis sanitaria del COVID-19 y, dado sus efectos allá donde se llevaron a cabo, han seguido aplicándose a posteriori.

## B. Tasas de Residuos.

Denominación Impuesto/ Tasa	Tasas de Residuos.
Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</li> <li>• Ordenanzas Fiscales de Administraciones Locales.</li> </ul>

### Descripción

Constituye el hecho imponible de la presente Tasa de Residuos, la prestación del servicio de recepción obligatoria de gestión de residuos urbanos que se generen o que puedan generarse en alojamientos, edificios, locales, establecimientos, superficies e instalaciones de cualquier clase en los que se ejerzan directa o indirectamente actividades económicas de todo tipo, empresariales, profesionales y artísticas.

En general, el importe de la tasa está constituido por una cantidad fija trimestral para cada local o inmueble, cantidad que vendrá determinada en función de la superficie construida y uso catastral, conforme a los tramos que se detalla en la Ordenanza Fiscal Local reguladora de este ingreso. Las cuantías de las tarifas se fijan atendiendo a diferentes criterios: tipo de actividad y metros de superficie del establecimiento y local. Su abono en general, se debe realizar antes de la finalización del periodo natural de la tasa.

### Propuestas

Son muchas las voces de nuestra sociedad que insisten en caminar hacia una fiscalidad ambiental inteligente, responsable y eficiente, que aplicando el principio “quien contamina paga”, se aleje de un fin

meramente penalizador y recaudatorio, para convertirse en instrumento, en una palanca hacia la consecución de objetivos medioambientales. Quiere esto decir, que debe materializarse no solo en la penalización de conductas anti-ambientales, sino en la introducción de criterios de equidad y estímulos que incentiven comportamientos medioambientales responsables, la promoción del compromiso ambiental, la restauración ambiental y la optimización del control y la gestión de los residuos.

Tal y como se señala en materia de residuos en el Informe LIBRO BLANCO para la reforma fiscal en España, existe en el actual escenario fiscal numerosas figuras heterogéneas marcada por el distinto origen público (autonómico o local), a las que se unen otras de índole parafiscal –carga económica sectorial obligatoria de carácter finalista, que tiene como destino el sector gravado–, como las vinculadas a Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor que cubren un función equivalente a la de los tributos ambientales.

### **Principio “el que contamina, paga”**

En este contexto, y en relación con la Tasa de Residuos, comúnmente conocida como la tasa de Basuras, desde las Administraciones Públicas se viene apostando de forma incipiente por una reformulación de la tributación municipal de residuos vinculadas a sistemas de pago por generación. Hay que recordar que la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que introduce dos nuevos impuestos: el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables y el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, tiene una especial trascendencia para las Administraciones Locales. Así, se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad por parte de las Administraciones competentes de usar instrumentos económicos y la introducción de Sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»). El art 11 de la Ley señala “3. En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde



la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.

La naturaleza jurídica de este tributo -tasa o de prestación patrimonial de carácter público-, dependerá del sistema de gestión del servicio por el que haya optado la Administración Pública.

A la vista de lo señalado, interesa señalar la necesidad de su implantación en aras de una mayor equidad tributaria, una fiscalidad en función de la cantidad generada y el tipo de residuos, incentivando de esta forma, la reducción, su tratamiento de forma selectiva, y la reducción de los costes de tratamiento y optimizando su valorización. En esta dirección, se pronuncia el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria Fiscal del 2022, elaborado por la Comisión de Personas Expertas que materializa la Resolución de 12 de abril de 2021, de la Secretaría de Estado de Hacienda.

### C. Imposiciones Ambientales y Turísticas.

Denominación Impuesto/ Tasa	Imposiciones Ambientales y Turísticas.
Normativa.	

#### Descripción

En la actualidad, y como consecuencia de los cada vez más evidentes efectos del cambio climático y la propia insuficiencia de financiación y recursos de las diferentes administraciones públicas, se viene planteando, con mayor o menor intensidad por diferentes administraciones públicas,

iniciativas y proyectos de fiscalidad ambiental y sectorial –turística, transportes, ...-, que tienen como finalidad central, dar respuesta a los retos de sostenibilidad de los territorios y suplir la insolvencia presupuestaria para la prestación de servicios y financiación de nuevas infraestructuras e instalaciones de las Administraciones Publicas.

En este sentido, debe advertirse el compromiso decidido y efectivo de las empresas por un desarrollo responsable y sostenible que vienen plasmándose en la implementación de políticas activas de prevención de impactos ambientales, acciones orientadas a la mejora de la calidad del aire, la prevención de la generación de residuos y otros contaminantes, la renovación de la flota por vehículos más sostenibles (híbridos, eléctricos, ...), o actuaciones de eficiencia energética y políticas de crecimiento equilibrado.

### Propuestas

Se ha advertido de forma reiterada y descriptiva que, en un contexto de incertidumbre, de desaceleración y ralentización económica nacional e internacional –más intensa en la UE-, de incrementos de los costes empresariales (energéticos, materias primas, transportes y laborales), de alta inflación, el aumento de la presión fiscal resulta contraproducente y errónea.

Según el Instituto de Estudios Económicos (IEE), un incremento excesivo de la presión fiscal de las empresas repercutirá muy negativamente en la competitividad del tejido empresarial y en el mantenimiento y creación de empleo. De acuerdo con el Informe del IEE, la presión fiscal sobre las empresas se situará en el 11% en el 2023, superior al registrado en el 2019 –pre pandémico (10.3%)-, y un punto superior a la media de los países de la Unión Europea, y que parece haber descontado ya los efectos negativos de la pandemia y partir de una situación de fortaleza y plena recuperación.

De acuerdo con los cálculos elaborados, y a partir de los Presupuestos para el 2023, la presión fiscal total en España escalará hasta el 42,5 % en el 2023, dos décimas más que en el 2022. Los ingresos tributarios presupuestados para el 2023 superan en casi 50.000 millones (hasta los casi 263.000) los del ejercicio previo a la pandemia.

Con este horizonte, la aparición de iniciativas y proyectos de nuevas figuras impositivas sectoriales en el ámbito local, hacen vislumbrar un escenario doblemente adverso para el tejido empresarial. Estos proyectos desincentivarán y lastrarán la competitividad de determinados sectores productivos estratégicos y otros vinculados (sectores arrastrados).

Cabe señalar a modo de ejemplo de las nuevas cargas fiscales, que se están impulsando y elaborando por las administraciones locales, la Tasa Amazon o las Tasas Turísticas.

### **Tasa Amazon**

Barcelona será la primera ciudad de España en aplicar la denominada 'tasa Amazon', que gravará a partir de febrero de 2023, y a las puertas de las elecciones municipales, a los operadores de comercio online cuya facturación anual, se eleve por encima del millón de euros. La tasa a abonar será el 1,25% de los ingresos brutos. No dejar de ser una medida en contra del mercado y de las distintas políticas públicas a favor de la digitalización, el ecommerce y la movilidad y los transportes sostenibles de la empresa.

### **Tasa Turística y Tasa Airbnb**

Son varias ciudades andaluzas las que están impulsando y contemplando una nueva fiscalidad del sector turístico, que gravará las estancias de usuarios y consumidores en establecimientos y alojamientos turísticos, siguiendo el modelo de otras urbes europeas y destinos internacionales. Todo parece indicar que se trata de figuras impositivas destinadas a sufragar fundamentalmente, los déficits de financiación local, bajo la justificación y argumentación de objetivos turísticos, medioambientales y vinculados a servicios públicos que contribuyen a una mejor y plena experiencia de la demanda turística. Se trata en opinión del todo el sector turístico empresarial andaluz de una medida impropia, que obvia la fiscalidad de este y la importante contribución que realiza el sector a las arcas públicas vía impuestos directos e indirectos y tasas locales, así como otras opciones y alternativas –una mejor redistribución de los recursos públicos-. Hay que señalar que dicho sector presenta, además, en la mayoría de los presupuestos municipales y de otras administraciones

públicas, una reducida relevancia inferior a su protagonismo económico e impactos de arrastre de otros sectores productivos. De cualquier modo, figuras como estas corresponden a ámbitos de regulación superior al ámbito local y su articulación vía tasa resultan inviables técnicamente.

Por todo ello, se rechazan este tipo de medidas y otras soluciones imaginativas novedosas que pivotan sobre objetivos presuntamente ambientales y finalistas, en defensa de la competitividad de las empresas y el empleo.

	Orden			Impacto Directo		Impacto Indirecto	Equidad Fiscal	Competitividad Fiscal	Rentabilidad Empresarial	Impacto en Sostenibilidad
	Estructural	Formal	Empresas	Empieo						
<b>Impuestos</b>										
IBI	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
IAE	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
IVTM	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICIO	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
<b>Tasas</b>										
Licencias de Apertura	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Ocupación de Espacios de Usos Públicos			✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Tasa de Residuos	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Imposiciones Ambientales y Turísticas	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓

**/ Reflexiones generales.**



## 7. Reflexiones Generales.

Las empresas y empresarios autónomos andaluces afrontan un escenario económico marcado por la **incertidumbre y el desasosiego**. Tras la profunda caída de la economía y la actividad empresarial generada por la pandemia del COVID-19, el inicio de la recuperación económica y reactivación empresarial que se ha producido en estos dos últimos años y que aún dista de los niveles pre-pandémicos, se encuentra seriamente comprometida por el nuevo horizonte económico.

Existe gran coincidencia entre el conjunto de administraciones públicas, entidades crediticias, organismos oficiales y organizaciones económicas sobre el nuevo escenario económico que se vislumbra en el **2023**, marcado por una **desaceleración económica internacional y nacional, e importantes riesgos**. Desafíos éstos que tienen que ver con la elevada inflación, el tensionamiento de la política monetaria, las tensiones geopolíticas –Guerra en Ucrania– y sus efectos, el deterioro de las economías europeas, el incremento de costes operativos empresariales, la evidente falta de agilidad en la ejecución de los Fondos Next Generation o la elevada presión fiscal que soportan las empresas.

En este sentido, los últimos informes en la materia ponen de manifiesto la falta de competitividad fiscal de España e inequidad de la normativa tributación de las empresas. Según el último Índice de Competitividad Fiscal (ICF) publicado, **España en el 2022 se ha convertido en uno de los cinco países dentro de la OCDE con menor competitividad fiscal**. La presión supera el 42% del PIB para 2022, situándose por encima del 41,7% de presión fiscal media de la UE para el 2021. La presión fiscal normativa resulta superior a la media de la UE en un 16%. Esta presión, reflejada a nivel corporativo en la fiscalidad empresarial –especialmente en **el IS, el cual se sitúa entre los cinco más gravosos de la OCDE**–, va a seguir incrementándose con **la introducción de nuevos tributos y lastrará la competitividad e inversión empresarial**.

En un contexto de ralentización y grandes sombras como el descrito, el refuerzo de la competitividad empresarial y, por tanto, del empleo de la economía en general, pasa por reducir la inequidad fiscal entendida como

una injusta carga fiscal, y establecer medidas de estímulo a la inversión y la creación de empleo, por **una reforma de la fiscalidad empresarial dialogada y concertada**. La introducción de nuevas figuras impositivas y el mantenimiento de la actual situación tenderán a prolongar y ralentizar los tiempos de recuperación y el crecimiento económico.

**Un sistema fiscal favorable a la actividad empresarial debe necesariamente apostar por medidas que no depriman la oferta productiva y el consumo, por una normativa competitiva sostenible y justa que favorezca la inversión empresarial y el empleo.**

En el presente documento se contienen diferentes propuestas a nivel fiscal que afectan a impuestos y tasas empresariales de la órbita local –administraciones públicas locales–, que persiguen dos claros objetivos:

- **Impulsar la Equidad Fiscal, una Fiscalidad Competitiva e Inteligente.**
- **Consolidar la recuperación económica y relanzar el crecimiento empresarial y la creación de empleo.**

Para ello se propone la modificación, unificación y supresión de diferentes figuras tributarias que presentan importantes desajustes regulatorios con la realidad, una mayor determinación y claridad de los objetos tributarios –proporcionando mayor certidumbre jurídica–, la reunificación regulatoria que prevenga casos y supuestos de doble imposición empresarial, o el mantenimiento de medidas de estímulos e incrementos de bonificaciones que permitan relanzar la actividad empresarial y el emprendimiento.

De entre las figuras impositivas a reformar y propuestas a implementar, cabe apuntar como prioritarias/**a corto plazo** las relativas a los siguientes impuestos:



- **Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica**
- **Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).**
- **Ocupación de Espacios de Uso Público (Terrazas y Veladores).**
- **Tasas de Licencias de Apertura.**

Poseen éstas figuras un **efecto** especialmente significativo en las empresas, pymes y empresarios autónomos de Andalucía, y correlativo **en el relanzamiento empresarial, la generación de nuevas empresas y el mantenimiento de la competitividad.**

Debe significarse, **el menor peso y erosión de los ingresos municipales que comportan tales figuras en la financiación local**, lejos de los ingresos que generan el IBI o las Tasas por Prestación de Servicios Públicos.

De otra parte, a medio y largo plazo, debería abordarse el conjunto de figuras impositivas precitadas en el informe cuya competencia regulatoria corresponde a la Administración Central, pero que desde las AAPP Locales deben instarse en pro de una fiscalidad competitiva.

En la tarea de reforma del sistema impositivo local, las Administraciones Públicas deben asumir un **compromiso firme y claro por la competitividad fiscal como factor de crecimiento, de progreso socioeconómico y las empresas.**

Parece oportuno quizás, reflexionar sobre el marco institucional actual y cómo no sólo garantizar los principios de las mejores prácticas regulatorias (seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad, participación en el proceso regulatorio, eficacia, proporcionalidad, justificación, simplicidad y transparencia), sino una efectiva y reforzada participación empresarial. Desde la empresa, siempre hemos entendido que el diálogo, la concertación, la participación de las organizaciones empresariales en la definición de las políticas que inciden en la economía y las empresas, debe desarrollarse más allá de los cauces existentes por **nuevos nexos de relación y participación institucional.** En otras palabras, se requiere de una "Concertación o Gobernanza Fiscal", que más allá del actual sistema de participación garantice **un proceso de concertación real, en aras del interés general y la competitividad empresarial.**

Con la reforma de la fiscalidad empresarial local entendemos se dotará al sistema de una mayor coherencia, transparencia, seguridad y equidad que contribuirá a elevar su competitividad, el fortalecimiento del crecimiento y del empleo.

Así, el sentir que aspira transmitir este informe no es otro que aquel que persigue un antiguo proverbio chino que dice **“El mejor momento para plantar un árbol fue hace 20 años. El segundo mejor momento es ahora”**.

En otras palabras, es el momento de rediseñar el sistema fiscal local consciente de la creciente trascendencia que adquiere la fiscalidad en la actividad empresarial en su conjunto y su actual inequidad. **No actuar, procrastinar su reforma, actualización y medidas de estímulo, merma nuestra débil competitividad fiscal y lastra las oportunidades para relanzar la actividad empresarial, la creación de empleo y el crecimiento económico a nivel local primero e internacional después.**

**/ Bibliografía.**



## 8. Bibliografía

**CEOE. (2021).** *Propuestas fiscales para el fomento de I+D+i en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.* Obtenido de <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/tecnologia/propuestas-fiscales-para-el-fomento-de-la-innovacion-en-el-marco-del-plan>

**IEE. (2020).** *Libertad económica y libertad de empresa en España.*

**IEE. (2022).** *LIBRO BLANCO para la reforma fiscal en España.* Obtenido de <https://www.ieemadrid.es/2022/01/31/libro-blanco-para-la-reforma-fiscal-en-espana/>

**LOCAL, C. D. (2017).** *ANÁLISIS DE PROPUESTAS DE REFORMA EL SFL.* Obtenido de [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfl.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf)

**MADRID, C. (2021).** *Bajar Impuestos para Crecer Mas.* Obtenido de [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/hacienda/bajar\\_impuestos\\_para\\_crecer\\_mas.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/hacienda/bajar_impuestos_para_crecer_mas.pdf)

**World Bank. (2019).** *Doing Business Report 2019.* Washington DC.

**Iberley (2022).** Sistema tributario estatal. Disponible en: <https://www.iberley.es/temas/sistema-tributario-estatal-27621>

**Guías jurídicas (2022).** Cesión de tributos. Disponible en: [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEAMtMSbFljTAAASmJmWmZtbLUouLM\\_DxblwMDS0NDAIOQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoA5HTXnDUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEAMtMSbFljTAAASmJmWmZtbLUouLM_DxblwMDS0NDAIOQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoA5HTXnDUAAAA=WKE)

**IEE (2022).** Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria. Obtenido de: <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE.-Col.-INFORMES-Diciembre-2021.-Competitividad-fiscal-2021-3.pdf>

**Foment del Treball Nacional (2019).** Informe por una fiscalidad competitiva en Catalunya. Obtenido de: [https://www.foment.com/wp-content/uploads/2019/06/Por-una-fiscalidad-competitiva.-Versi%C3%B3n-Castellano.-Definitiva\\_.pdf](https://www.foment.com/wp-content/uploads/2019/06/Por-una-fiscalidad-competitiva.-Versi%C3%B3n-Castellano.-Definitiva_.pdf)

**Confederación Empresarial de la Comunitat Valenciana (2019).** Propuestas para una Fiscalidad Más Competitiva (I). Obtenido de: <https://www.cev.es/wp-content/uploads/PROPUESTAS-PARA-UNA-FISCALIDAD-M%C3%81S-COMPETITIVA-1.pdf>

**IEE. (2022) Libro Blanco para la Reforma Fiscal en España.** Instituto de Estudios Económicos, Obtenido de: <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE.-LIBRO-BLANCO-para-la-reforma-fiscal-en-Espana-2.pdf>

**LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA (2022).** Obtenido de: [https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria\\_2022.pdf](https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf)

**Francisco D. Adame Martínez. (2020).** Análisis desde la perspectiva ambiental de la tributación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el entorno de las restantes comunidades autónomas y la Unión Europea. Universidad de Sevilla. Obtenido de: [https://www.iehpa.es/assets/files/repositorios\\_digitales/-1618503944\\_es-inf.pdf](https://www.iehpa.es/assets/files/repositorios_digitales/-1618503944_es-inf.pdf)

**CEOE (2019) La Tributación Empresarial.** Obtenido de: [https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2020/10/08/110/tributacion\\_empresarial\\_2018\\_07.pdf](https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2020/10/08/110/tributacion_empresarial_2018_07.pdf)

**Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local. (2017).** ANÁLISIS DE PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL. Obtenido de: [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sf1.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sf1.pdf)

**PP. (2022).** Plan de medidas urgentes y extraordinarias en defensa de las familias y la economía española. Obtenido de: <https://www.pp.es/actualidad-noticia/plan-medidas-urgentes-extraordinarias-defensa-las-familias-economia-espana>

**BDE. (2021).** MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL ADOPTADAS A PARTIR DE LA SEGUNDA OLA DE LA CRISIS SANITARIA: ÁREA DEL EURO, ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO. Obtenido de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2118.pdf>

**CEOE (2021).** Propuestas fiscales para el fomento de la innovación en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Obtenido de: <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/tecnologia/propuestas-fiscales-para-el-fomento-de-la-innovacion-en-el-marco-del-plan>

**SUÁREZ PANDIELLO, J., y PEDRAJA, F. (2009),** «La tributación local y su encaje en la tributación autonómica», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y oportunidades, IEF, Madrid.





COLABORAN

---

