

SISTEMA DE ESTIMACIÓN OBJETIVA EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EVIDENCIA DE SU DEBILIDAD FRENTE A LA COVID-19

OBJECTIVE ESTIMATION SYSTEM IN INCOME TAX. EVIDENCE OF YOUR WEAKNESS AGAINST COVID-19

MARÍA VICTORIA GUTIÉRREZ DUARTE
INMACULADA MATEOS DE LA NAVA

Universidad Europea de Madrid

Recibido: 22/06/2021

Aceptado: 10/08/2021

DOI: 10.14679/1298

Resumen: El sistema de estimación objetiva para la cuantificación de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas (IRPF), aplicable a determinadas actividades económicas, presenta grandes ventajas, sobre todo por su sencillez administrativa, sin embargo, su aplicación tiene problemas. Desde hace años se estima que este régimen permite esconder una gran parte de la economía sumergida debido a que no existe una gran exigencia de registro de facturas, lo que puede facilitar conductas fraudulentas. Se estima que la aplicación del sistema de módulos conduce a un gravamen inferior para los autónomos que se acogen al mismo, frente a los que eligen la estimación directa de sus bases imponibles. Otro inconveniente es su falta de flexibilidad en diferentes situaciones económicas. Este problema se ha agudizado durante la pandemia sufrida en 2020 cuando los ingresos de la mayor parte de los trabajadores autónomos se han reducido de forma significativa, en muchos casos a cero.

En este trabajo se estudia el sistema de estimación objetiva analizando los problemas que plantea su aplicación. Estos problemas ya se habían constatado en los últimos años, realizándose diversas modificaciones en el sistema, pero la pandemia ha evidenciado su debilidad, provocando su suspensión temporal.

Palabras clave: Trabajadores Autónomos, COVID-19, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Estimación Objetiva.

Abstract: *The objective estimation system for the quantification of the tax base of the Personal Income Tax (IRPF), applicable to certain economic activities, has great advantages, especially due to its administrative simplicity, however, its application has problems. For years it has been estimated that, under this regime, a large part of the underground economy can be hidden due to the fact that there is not a great requirement to register invoices, which can facilitate fraudulent behavior. In addition, it is estimated that the application of the module system leads to a lower tax for the self-employed who take advantage of it, compared to those who choose the direct estimate of their tax bases. Another drawback is its lack of flexibility in different economic situations. This problem has become even more evident during the pandemic in 2020 in which the income of most of the self-employed fell significantly, in many cases to zero.*

In this work, the objective estimation system is studied in depth, analyzing the problems posed by its application. These problems had already been noted in recent years, with various modifications being made to the system, but the pandemic has shown its weakness, causing it to be temporarily suspended.

Key words: *Self-employed, COVID-19, Personal Income Tax, Objective Estimation.*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONCEPTO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. 3. RÉGIMENES DE ESTIMACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL IRPF. 4. OBLIGACIONES CONTABLES Y REGISTRALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. 5. RÉGIMEN DE ESTIMACIÓN OBJETIVA. 5.1. Ámbito de aplicación. 5.2. Exclusión del régimen. 6. PROBLEMAS PLANTEADOS POR EL SISTEMA DE ESTIMACIÓN OBJETIVA. 7. FUTURO DE LA ESTIMACIÓN OBJETIVA. MEDIDAS ANTI-FRAUDE Y REFORMAS EXCEPCIONALES DERIVADAS DE LA COVID-19. 8. CONCLUSIONES. 9. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es el impuesto más importante, en cuanto a recaudación, de nuestro sistema tributario. También es uno de los impuestos donde se encuentra el mayor nivel de fraude, en concreto este se concentra en la tributación de los autónomos, empresarios o profesionales. De todos es conocida la frase “con factura o sin factura” que muchos profesionales pronuncian cuando realizan una actividad a un particular. No emitir factura supone un fraude en dos impuestos, por un lado, son ingresos que dejan de tributar en el IRPF, y por otro, tampoco se ingresa el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que el autónomo debe repercutir al cliente, siempre que dichas actividades no estén exentas de mismo. La imposibilidad para controlar estas actividades hace que muchas de ellas queden dentro de lo que se denomina economía sumergida.

Estas actividades siempre han sido un objetivo para Hacienda, razón por la que ha intentado, desde los inicios del impuesto, establecer sistemas para controlar sus rentas con el fin de evitar, o por lo menos minorar, este fraude.

La forma más exacta de que el contribuyente calcule cuáles han sido los rendimientos anuales de su actividad es acudiendo a su contabilidad. En ella se deben registrar todos los ingresos y los gastos que se han producido durante el ejercicio, de esta forma sería sencillo valorar los rendimientos obtenidos que constituyen la base sobre la que se establece el impuesto. Este tipo de estimación de rendimientos recibe el nombre de estimación directa. Pero si no se incluyen todos los ingresos reales en la contabilidad, estos se escapan al control de Hacienda y el impuesto se establece sobre rendimientos infravalorados.

Por esta razón Hacienda ha tratado de buscar sistemas alternativos a la tributación en estimación directa. En el propio nacimiento del Impuesto, la Ley del 1978 preveía el establecimiento de un sistema denominado sistema de estimación objetiva singular para los rendimientos de poca cuantía, es decir los empresariales, profesionales y artísticos¹.

1 Así la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, BOE nº217, de 11 de septiembre de 1978, reguladora del nuevo IRPF, afirma en su artículo

Posteriormente, la Ley 18/1991 del IRPF² introduce un nuevo sistema de estimación objetiva con dos modalidades: una por coeficientes, de carácter residual y otra por signos, índices o módulos. Este nuevo sistema es más realista, tal y como afirma la propia Ley en su exposición de motivos, se basa en la aplicación de un conjunto de signos, índices, módulos o coeficientes, generales o característicos de determinados sectores de actividad.

Unos años después, la Ley 40/1998 del IRPF³ incluye una nueva modificación eliminando la estimación objetiva por coeficientes. Por lo tanto, sólo se mantiene la estimación objetiva por signos, índices y módulos junto con la estimación directa (normal y simplificada). Este sistema es el que tenemos actualmente, recogido en la Ley 35/2006 (LIRPF)⁴, aunque ha sufrido varias reformas hasta la actualidad. En general, estas reformas han establecido diferentes limitaciones a la aplicación del sistema tendentes a que este quedara reducido a pequeñas actividades. Las principales ventajas de la aplicación de este sistema se pueden resumir en dos: facilita la gestión del impuesto para los pequeños empresarios, ya que con ella se reducen las obligaciones contables y registrales y, por otro lado, facilita a Hacienda el control de un colectivo muy numeroso que dispone de multitud de mecanismos para evitar el impuesto. Además, otra ventaja que se puede señalar es que su configuración contribuye a mejorar la planificación financiera de la actividad permitiendo que los emprendedores puedan conocer anticipadamente el rendimiento neto estimado de su actividad económica y los pagos fraccionados, lo que les permite contar con un gasto constante a efectos de gestión⁵. No obstante, como se verá, su aplicación no está exenta de problemas.

En este trabajo se estudia en profundidad el actual sistema de estimación objetiva, los problemas que plantea y las últimas modificaciones introducidas con el fin de mejorarlo. Para ello se comienza definiendo el concepto de actividad económica, así como su clasificación, ambas cuestiones van a determinar la forma en la que estas pueden tributar en el IRPF. Se estudian los diferentes regímenes de estimación de bases imponibles a través de los cuales los contribuyentes que ejercen las actividades económicas pueden determinar los rendimientos a declarar en el impuesto. También se exponen las obligaciones contables y registrales de los contribuyentes que reali-

22.3 que reglamentariamente se podrían establecer “supuestos de estimación objetiva singular para los rendimientos de pequeña cuantía de los regulados en el artículo 18 de esta Ley”, se refiere a los rendimientos empresariales, profesionales y artísticos. Además, en el punto 4 establece la voluntariedad del sistema.

2 Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, BOE núm. 136, de 7 de junio de 1991.

3 Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1998.

4 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, BOE, núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

5 MARTOS GARCÍA, J.J., “Opciones para combatir el fraude y blanqueo de capitales ¿Restricción o eliminación de estimación objetiva en el IRPF?”, *Crónica Tributaria*, nº 172, 2019, p.115.

zan las actividades económicas, que difieren en función del régimen de estimación elegido para el cálculo de la base imponible del impuesto.

Posteriormente se analiza el funcionamiento del sistema de estimación objetiva. Para ello primero se delimitan las actividades económicas que pueden acogerse a este régimen, exponiendo los límites cuantitativos que deben cumplir para poder aplicarlo.

Se plantean una serie de problemas que se derivan de la aplicación de este sistema de estimación que puede estar detrás de una gran parte de la economía sumergida. Por esa razón se han ido introduciendo modificaciones en el sistema tributario con el fin de limitar el número de contribuyentes que pueden acceder al sistema que, hasta ahora, no han sido muy efectivas.

En los últimos años, desde muchas instituciones, ya se recomendaba la modificación e incluso la eliminación de este sistema de tributación reconociendo todos los problemas que plantea. La situación económica actual, derivada de la pandemia, ha puesto aun más de manifiesto su debilidad. Se ha producido la paralización de muchas actividades económicas durante un tiempo y, en general, una reducción importante de ingresos afectando significativamente a los contribuyentes acogidos a este sistema de estimación objetiva. La rigidez en el cálculo de las bases sobre las que se determina el impuesto no permite adaptarse rápidamente a la situación económica de los contribuyentes, lo que ha supuesto que la Agencia Tributaria haya permitido una suspensión de este sistema para los contribuyentes que se hayan visto perjudicados por la situación.

2. CONCEPTO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Dentro del IRPF, un tipo de renta sometido a gravamen es el que se deriva de la realización de actividades económicas por parte de los autónomos.

Antes de profundizar en la tributación de este tipo de rentas es importante analizar qué se entiende por actividades económicas. Esta definición la encontramos en el artículo 27.1 de la Ley del IRPF que define a la actividad económica como el conjunto de operaciones o tareas que realiza una persona física con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. Desde el punto de vista del IRPF es importante señalar que para que las rentas derivadas de estas actividades se consideren rendimientos de actividades económicas (RAE) debe existir una organización autónoma, por parte de quien realiza la actividad, de medios de producción o de recursos humanos que se dirija al ejercicio de la actividad. Además, se exige que la actividad tenga el objetivo de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

El artículo 95 del Reglamento del IRPF⁶ (RIRPF) delimita las actividades económicas en dos tipos, empresariales y profesionales. El punto 2.a) del artículo remite

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

su delimitación al Real Decreto Legislativo 1775/1990, de 28 de septiembre que establece las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas⁷ (IAE). A efectos del IRPF, y siguiendo esta normativa, se considerará que los rendimientos proceden de actividades empresariales, como regla general, cuando se trate de actividades incluidas en la Sección Primera de las Tarifas del IAE. En particular, tienen esta condición las actividades extractivas, de fabricación, comercio o prestación de servicios, incluidas las de artesanía, agrícolas, forestales, ganaderas, pesqueras, de construcción y mineras. Por otro lado, se considerará que los rendimientos provienen de actividades profesionales, como regla general, cuando se trate de actividades incluidas en la Sección Segunda de las Tarifas del IAE (incluso si son desarrolladas por comunidades de bienes y demás entidades en régimen de atribución de rentas). En particular, tendrán esta consideración los rendimientos derivados del ejercicio de profesiones liberales⁸. Además, también se incluyen en este tipo de actividades profesionales las que se deriven del ejercicio de las actividades incluidas en la Sección Tercera de las Tarifas del IAE (que son las actividades profesionales de carácter artístico o deportivo).

El RIRPF, en el punto 3 del artículo 95 puntualiza que no se considerarán rendimientos de actividades profesionales las rentas que perciban las personas que, teniendo un sueldo de una empresa, tengan la obligación de colegiarse, ni las relaciones de carácter laboral o dependiente. En estos casos nos encontraremos ante rendimientos del trabajo personal.

Por último, existe una clasificación de las actividades empresariales en función de su carácter mercantil o no mercantil. Esta diferenciación se recoge en el artículo 326 del Código de Comercio (puntos 2 y 3)⁹, donde se establece que no se considerarán mercantiles los siguientes tipos de ventas:

- Las que hacen los propietarios y los labradores o ganaderos de los frutos o productos de sus cosechas o ganado, o de las especies en las que se les pagan las rentas.
- Las ventas de los objetos contruidos o fabricados por los artesanos en sus talleres.

7 El IAE es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. En este impuesto se establece que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando 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.

8 Posibles ejemplos en los que se puede dar el ejercicio libre de la profesión con la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos son: veterinarios, arquitectos, médicos, abogados, notarios, registradores, corredores de comercio colegiados, actuarios de seguros, agentes y corredores de seguros, cantantes, maestros y directores de música, expendedores oficiales de loterías, apuestas deportivas y otros juegos incluidos en la red de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

9 El artículo 104 de la LIRPF, así como el 68 del RIRPF hacen referencia al Código de Comercio en el que se establece la diferenciación entre actividades de carácter mercantil y no mercantil.

Por tanto, se deduce que, de acuerdo con el Código de Comercio, no tendrán carácter mercantil las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y de artesanía.

A efectos fiscales, las rentas obtenidas por la realización de los distintos tipos de actividades económicas descritas no afectan a su consideración como RAE declarables en el IRPF. Sin embargo, es importante la diferenciación realizada debido a que tanto la forma de tributación, como las obligaciones formales, contables y registrales pueden variar dependiendo del tipo de actividad que ejerza un contribuyente.

3. REGÍMENES DE ESTIMACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL IRPF

Las actividades económicas se pueden llevar a cabo por personas físicas o por personas jurídicas. Las obligaciones de todo tipo, legales, fiscales, registrales, contables, etc. difieren dependiendo de cuál sea la calificación del contribuyente que realiza la actividad. Sin embargo, desde el punto de vista económico, el objetivo de alcanzar ciertos beneficios es común cuando se realiza una actividad económica. De igual forma, el ejercicio de esta conllevará la obtención de unos ingresos y la obligatoriedad de incurrir en gastos para conseguir aquellos. Todo esto supone que las normas básicas de cálculo del rendimiento, es decir de las cantidades que van a constituir la base sobre la que se establecerá el impuesto, sean similares en ambos casos.

Desde el punto de vista fiscal la diferencia más importante a señalar sería la sujeción a impuestos de los rendimientos generados por la actividad. De esta forma, en el caso de que el contribuyente que ejerce la actividad económica sea una persona jurídica¹⁰, es decir una empresa, estará sujeto al Impuesto sobre Sociedades (IS). Por el contrario, si el contribuyente que ejerce la actividad es una persona física¹¹, estará sujeta al IRPF.

La LIRPF establece, en el artículo 28 y en los artículos 22 a 27 del Reglamento, las normas generales que se deben aplicar en el cálculo de los rendimientos relativos a las actividades económicas. Según esta normativa, la norma básica que se seguirá en la determinación del rendimiento neto (ingresos menos gastos) es la del IS, si bien en el ámbito del IRPF se establecen ciertas normas especiales para su cálculo que completan la norma anterior. Tal y como se ha comentado anteriormente, este criterio de actuación responde al hecho de que el IS grava la renta obtenida por la realización de una actividad económica cuando el sujeto que la ha realizado es una persona jurídica, mientras que si la persona que realiza la actividad económica es una persona física queda sometida a gravamen en el IRPF. Para que el sistema tributario mantenga cierto grado de eficiencia, es importante que ambas formas de tributación sean lo más parecidas posible con el fin de evitar distorsiones en la decisión de optar por una u otra forma de ejercer la actividad.

¹⁰ El artículo 7 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades establece quienes son los contribuyentes del impuesto.

¹¹ Los artículos de 8 a 10 de la LIRPF recogen las condiciones que debe cumplir una persona física para ser contribuyente por este impuesto.

Estas normas básicas establecen también que para determinar el importe neto de la cifra de negocios¹² se considerarán las actividades económicas realizadas por un mismo contribuyente. Señalan también que las ganancias y pérdidas patrimoniales que se deriven de elementos patrimoniales afectos a una actividad económica no se incluirán en los rendimientos de dicha actividad, sino que tributarán como tales ganancias o pérdidas patrimoniales en el IRPF.

Las normas especiales de cálculo del rendimiento neto que se establecen en el ámbito del IRPF que afectan a las actividades económicas aparecen reflejadas en el artículo 16.2 de la Ley y artículo 27 del Reglamento, en donde quedan determinados los siguientes métodos o regímenes que se pueden aplicar en la determinación del rendimiento de actividades económicas:

- Régimen de estimación directa: se aplicará como método general y admite dos modalidades, la normal y la simplificada. La modalidad normal es la que se aplica con carácter general y la modalidad simplificada se aplicará a determinadas actividades económicas cuyo importe neto de cifra de negocios, para el conjunto de las actividades que desarrolle el contribuyente, no supere los 600.000€ en el año inmediatamente anterior, salvo que renuncie a su aplicación.
- Régimen de estimación objetiva (REO) de rendimientos para determinadas actividades económicas. Este método se aplica como método voluntario a cada una de las actividades económicas, aisladamente consideradas, que determine el Ministro de Economía y Hacienda, salvo que el contribuyente renuncie a su aplicación.

4. OBLIGACIONES CONTABLES Y REGISTRALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

En el ámbito del IRPF los titulares de actividades económicas tienen una serie de obligaciones formales específicas que se exponen a continuación. Estas obligaciones están desarrolladas tanto en la Ley como en el Reglamento. En la LIRPF aparecen en el artículo 104.2, que recoge las obligaciones formales de todos los contribuyentes, y en el RIRPF en el artículo 68, que recoge las obligaciones formales, contables y registrales. Los titulares de actividades económicas tendrán distintas obligaciones contables y registrales dependiendo del tipo de actividad que desarrollen y del régimen de determinación del rendimiento que empleen.

12 El importe neto de la cifra de negocios es una magnitud que se emplea en el Impuesto sobre Sociedades, así como en el ámbito de las actividades económicas en el IRPF que está definida como: “los importes de la venta de los productos y de la prestación de servicios u otros ingresos correspondientes a las actividades ordinarias de la empresa, deducidas las bonificaciones y demás reducciones sobre las venta así como el IVA, y -otros impuestos directamente relacionados con la mencionada cifra de negocios, que deban ser objeto de repercusión” en la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea con la que se modifica el Código de Comercio.

En el siguiente cuadro se pueden observar cuáles son las obligaciones contables y registrales de cada posible tipo de contribuyente en función del tipo de actividad económica que realice y cómo determine su rendimiento.

TABLA 1
Obligaciones Contables y Registrales por tipo de actividad

TIPO DE ACTIVIDAD	OBLIGACIONES CONTABLES Y REGISTRALES
Actividad empresarial con carácter mercantil en estimación directa normal	Contabilidad ajustada a lo dispuesto en el Código de Comercio y al Plan General de Contabilidad.
Actividad empresarial no mercantil en estimación directa normal y todas las actividades empresariales en estimación directa simplificada	<ul style="list-style-type: none"> — Libro registro de ventas e ingresos — Libro registro de compras y gastos — Libro registro de bienes de inversión
Actividad profesional en estimación directa (normal y simplificada)	<ul style="list-style-type: none"> — Libro registro de ingresos — Libro registro de gastos — Libro registro de bienes de inversión — Libro registro de provisiones de fondos y suplidos
Actividades empresariales y profesionales en estimación objetiva	<ul style="list-style-type: none"> — Libro registro de bienes de inversión (sólo los contribuyentes que deduzcan amortizaciones). — Libro registro de ventas e ingresos (sólo los titulares de actividades cuyo rendimiento neto se determine en función del volumen de operaciones, es decir, titulares de actividades agrícolas, ganaderas, forestales accesorias y de transformación de productos naturales). — Deben conservar, numeradas por orden de fechas y agrupadas por trimestres, las facturas emitidas y las facturas o justificantes documentales de otro tipo recibidos, así como los justificantes de los signos, índices o módulos aplicados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa tributaria

Como se puede comprobar, los contribuyentes que realizan el cálculo de sus rendimientos acogiéndose al régimen de estimación objetiva tienen menos obliga-

ciones formales que aquellos que lo hacen según la estimación directa. Esta es una de las principales ventajas de la aplicación de este régimen, ya que facilita la gestión del impuesto a los contribuyentes.

5. RÉGIMEN DE ESTIMACIÓN OBJETIVA

El cálculo del RAE utilizando este sistema de estimación supone la utilización los signos, índices o módulos que establece cada año una Orden Ministerial.

El rendimiento neto previo será el resultado de multiplicar el número de unidades empleadas, utilizadas o instaladas en la actividad de cada uno de los módulos aplicables por el rendimiento anual por unidad antes de amortización asignado a cada unidad. Entre los módulos podemos señalar: personal no asalariado, personal asalariado, superficie del local, consumo de energía eléctrica, potencia eléctrica, superficie del horno, mesas, longitud de la barra, potencia fiscal del vehículo, etc. Cada año, la correspondiente Orden Ministerial establece los módulos aplicables a cada actividad, así como su cuantía.

El rendimiento neto previo se minorará en el importe de los incentivos al empleo y la inversión, dando lugar al rendimiento neto minorado. Posteriormente se aplican a esta cantidad una serie de índices correctores que pueden ser de dos tipos: especiales según la actividad desarrollada¹³ y generales¹⁴. Finalmente, el rendimiento que se incluirá en la base imponible del IRPF será el resultado de aplicar a la cantidad anterior una serie de reducciones y deducciones que tratan de ajustar el importe con el fin de tener en cuenta alguna circunstancia especial de la propia actividad¹⁵.

5.1. Ámbito de aplicación

El REO para la determinación del rendimiento de las actividades económicas, excluidas las agrícolas, ganaderas y forestales, a declarar en el IRPF se aplicará siempre que se cumplan las siguientes circunstancias:

1. Las actividades deben estar incluidas en la relación contenida en la Orden Ministerial que desarrolla para cada año el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del IVA¹⁶ (artículo 1).

13 Por ejemplo: en las actividades comercio al por menor de prensa, revistas y libros en quioscos situados en la vía pública se aplica un índice corrector en función del número de habitantes que tiene la ciudad en la que se desarrolla.

14 Estos son aplicables por ejemplo a actividades consideradas de reducida dimensión, a actividades de temporada, etc.

15 Por ejemplo, se podrán deducir los gastos extraordinarios por circunstancias excepcionales como incendios, inundaciones, etc.

16 La última publicada es la que regula el régimen para el año 2021: Orden HAC/1155/2020, de 25 de noviembre, por la que se desarrollan, para el año 2021, el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido, BOE núm. 317 de 4 de diciembre de 2020.

2. Que los contribuyentes no determinen el rendimiento neto de alguna actividad económica por el método de estimación directa.
3. Que el titular de la actividad no haya renunciado a la aplicación del régimen, de forma expresa o tácita.
 - La renuncia expresa se realizará durante el mes de diciembre del año anterior al inicio del año natural en que deba surtir efecto. En caso de inicio de la actividad, la renuncia se efectuará en el momento de presentar la declaración censal de inicio de la actividad.
 - La renuncia tácita se realizará cuando se presente, en el plazo correspondiente, la declaración del pago fraccionado del primer trimestre del año natural según las normas establecidas para el régimen de estimación directa (hasta el 20 de abril). De esta forma se entenderá que se utilizará este régimen en la determinación del rendimiento. En caso de inicio de la actividad, la renuncia se entenderá efectuada cuando, en el plazo correspondiente, se presente el pago fraccionado del primer trimestre de ejercicio de la actividad en la forma determinada para el método de estimación directa.

La renuncia por parte del contribuyente al REO, en una actividad concreta, supondrá la inclusión, no solo de esa actividad sino de todas las demás actividades desarrolladas por el mismo contribuyente, en el régimen de estimación directa, en la modalidad que le corresponda (normal o simplificada) del régimen de estimación directa y tendrá efectos para un período mínimo de tres años. Transcurrido este plazo se entenderá prorrogada tácitamente salvo que se produzca formalmente su renuncia en el mes de diciembre anterior al inicio del año natural en que deba surtir efecto.

4. Que el contribuyente cumpla con una serie de requisitos establecidos en la correspondiente normativa para poder aplicar el REO. El incumplimiento de alguno de estos requisitos supondrán la exclusión del REO.

5.2. Exclusión del régimen

Las actividades económicas quedarán excluidas de la aplicación del REO si se dan alguna de las siguientes circunstancias:

1. Superar los límites establecidos en la correspondiente Orden Ministerial citada anteriormente (artículo 3 de la Orden Ministerial citada anteriormente):
 - Límite en cuanto a ingresos: quedarán excluidas de este régimen las actividades en las que el volumen de los ingresos íntegros en el año anterior haya superado:
 - o 150.000€ (250.000€ en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 según la Disposición Transitoria 32^a de la LIRPF) para el conjunto de las actividades económicas, excepto agrícolas, ganaderas y forestales, desarrolladas por un contribuyente.

Sin perjuicio del límite anterior, existe además otra limitación, no podrá aplicarse cuando el volumen de los rendimientos íntegros del año inmediato anterior que corresponda a operaciones por las que estén obligados a expedir factura cuando el destinatario sea un empresario o profesional que actúe como tal 75.000 euros anuales (125.000 euros en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 según la Disposición Transitoria 32ª de la LIRPF)

- o 250.000€ para el conjunto de actividades agrícolas, ganaderas y forestales, desarrolladas por un contribuyente.
 - Límite en función del volumen de compras en bienes y servicios: quedarán excluidas las actividades que superen, en el ejercicio anterior, un volumen de compras en bienes y servicios, excluidas las adquisiciones de inmovilizado, de 150.000€ anuales (250.000€ en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 según la Disposición Transitoria 32ª de la LIRPF).
 - Límites en cuanto a magnitudes específicas, número de personas empleadas en la actividad u otras limitaciones (por ejemplo: número de vehículos en actividades de transporte de mercancías, de bateas en actividades de producción de mejillón en batea, de empleados, etc.).
2. Que los contribuyentes determinen el rendimiento de alguna de sus actividades por el régimen de estimación directa, en cualquiera de sus modalidades (normal o simplificada). Si el rendimiento neto de alguna de sus actividades se determina conforme al régimen de estimación directa, estarán obligados a calcular el rendimiento neto de todas sus actividades económicas por dicho método.
 3. Que se produzca la exclusión del régimen especial simplificado del IVA o del Impuesto General Indirecto Canario.
 4. Que las actividades se desarrollen, total o parcialmente, fuera del territorio español. (Determinadas actividades de transporte o servicios de mudanzas se entienden desarrolladas, en cualquier caso, en España).

La exclusión del REO, por las causas anteriores, producirá efectos en el año inmediato posterior a aquel en el que se produzca la correspondiente circunstancia. Además, supondrá en dicho año inmediato posterior y los dos siguientes, la aplicación del régimen de estimación directa en la modalidad simplificada, salvo renuncia al mismo para pasar a la modalidad normal.

6. PROBLEMAS PLANTEADOS POR EL SISTEMA DE ESTIMACIÓN OBJETIVA

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la aplicación del sistema de módulos para calcular las bases imponibles de determinadas actividades económicas supone realizar una estimación de estas. Dicha estimación se realiza a través de unos módulos establecidos por el Ministerio de Hacienda, por lo que no tiene en cuenta los ingresos y gastos reales de los contribuyentes.

Este régimen de estimación ha planteado multitud de problemas que han hecho que se esté hablando en los últimos años de su posible reforma. Incluso en 2013 el Consejo de Ministros nombró una Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español en el que una de las propuestas de reforma fue la supresión de este método de estimación “por considerar que la aplicación de los módulos genera importantes bolsas de elusión”¹⁷.

Desde hace años se apunta a que, bajo este régimen, se puede esconder una gran parte del fraude fiscal ya que muchos de los ingresos no declarados entrarían dentro de la economía sumergida. Actualmente los datos de economía sumergida en España se cifran ente el 20-22% del PIB según datos de FUNCAS¹⁸. La misma publicación estima una pérdida de recaudación de impuestos cercana al 23%, lo que equivale a cerca del 6% de PIB.

Son muchas las críticas que se han vertido sobre este sistema, cuestionando su dudosa constitucionalidad, así como la escasa información que los contribuyentes que utilizan este sistema de estimación tienen obligación de registrar, lo cual supone un grave inconveniente a la hora de luchar contra la economía sumergida¹⁹. Estas obligaciones aparecen recogidas en el artículo 68.6 del RIRPF que afirma que estos contribuyentes “deberán conservar, numeradas por orden de fechas y agrupadas por trimestres, las facturas emitidas de acuerdo con lo previsto en el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, y las facturas o justificantes documentales de otro tipo recibidos. Igualmente, deberán conservar los justificantes de los signos, índices o módulos aplicados de conformidad con lo que, en su caso, prevea la Orden Ministerial que los apruebe”. Además, el mismo artículo obliga a llevar un registro de ingresos y gastos a aquellos contribuyentes que, además de aplicar el régimen de estimación objetiva tengan un volumen de compras en bienes y servicios, excluidas las adquisiciones de inmovilizado, en el ejercicio anterior que supere la cantidad de 150.000 euros anuales. De esta forma, la no obligatoriedad de llevar contabilidad para este tipo de actividades limita mucho el control, no solo de sus ingresos, sino de sus actividades con terceros, ocultando en muchos casos actividades que entrarían dentro de la economía sumergida.

A través de las obligaciones formales citadas, el legislador pretende tener un cierto control sobre las mismas, sin que ello impida el establecimiento de impuestos sobre rentas potenciales que simplifican el régimen fiscal para el titular de las actividades gravadas²⁰.

17 ORTIZ CALZADILLA, R., “La reforma fiscal pendiente”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVII, n.º 50, 2015, p. 64.

18 FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; LAGO PEÑAS, S.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; VAQUERO GARCÍA, A., “Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? una panorámica de la literatura”, en LAGO PEÑAS, S. (dir.), *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?*, FUNCAS, Madrid, 2018, pp. 24-29.

19 PÉREZ ARRAIZ, J., *Problemas que plantea el método de estimación objetiva en la cuantificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la luz de la Constitución española*. Asociación Española de Derecho Financiero (AEDF), 2005, p. 12.

20 FERREIRO LAPATZA, J.J., “Apología contracorriente de la estimación objetiva”, *Crónica Tributaria*, n.º 116, 2005, p. 69.

Además, el hecho de que la Administración exija a estos contribuyentes llevar unos registros muy reducidos en cuanto a las facturas recibidas y expedidas por estos contribuyentes, puede facilitar conductas fraudulentas. Así, otros contribuyentes que se relacionen con ellos en condición de proveedores o clientes podrían fácilmente ocultar sus ventas y compras respectivamente. Esta fue una de las razones que impulsó la implantación de medidas antifraude aprobadas en 2012 que se exponen en el epígrafe siguiente.

Por otro lado, este método supone la renuncia a un cálculo analítico de la renta, es decir, se renuncia a considerar la situación real del caso concreto individualizado y se sustituye por el resultado de la aplicación de unos índices, con los que se obtienen unos valores medios²¹.

La aplicación de este régimen no varía el objeto del tributo, la renta, pero si varía el hecho imponible que, en este caso, supondrá el mero ejercicio de la actividad. De esta forma, los módulos medirán el rendimiento que la Administración presume que se obtiene a través de una actividad. Así, cuando el objeto de gravamen es la renta real la medición de la capacidad económica se produce cuando los sujetos obtienen rendimientos. Sin embargo, si el objeto del tributo es una renta estimada, el hecho imponible se convierte en el mero ejercicio de la actividad lo que no permite tener en cuenta que algunas actividades pueden presentar una capacidad económica distinta a otras ya sea por un mayor riesgo o la necesidad de una mayor mano de obra. Cuando esto ocurre, la simplificación que supone la aplicación de este sistema de estimación se convierte en un arma fatal para medir el rendimiento individual²².

De este análisis se desprende una de las críticas que realizan muchos autores afirmando que lo que busca la Administración con este sistema es, más que simplificar las obligaciones del contribuyente, facilitar el trabajo de comprobación y asegurar unos niveles mínimos de recaudación²³.

Otro problema que se desprende de la aplicación del sistema de módulos es que conduce a un gravamen inferior para los autónomos que se acogen al mismo, frente a los que eligen la estimación directa de sus bases imponibles. Los últimos datos publicados por la Agencia Tributaria sobre RAE hacen que se pueda pensar que esto es así.

En la tabla 2 que aparece a continuación vemos los tipos medio efectivos²⁴ que tuvieron los contribuyentes en el año 2018 (últimas estadísticas publicadas).

21 GÉNOVA GALVÁN, A., “Los regímenes de determinación de la base imponible”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 181, 1986, pp. 48 y ss.

22 NAVARRO FAURE, A., “La adecuación del método de estimación objetiva de la base imponible por signos, índices y módulos a los principios de Justicia Tributaria”, Palau 14. *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 21, 1993, pp. 83 y ss.

23 NAVARRO FAURE, A., “La adecuación del método de estimación objetiva...”, cit., p. 96.

24 El tipo medio efectivo se calcula como cociente entre la cuota líquida total y la base liquidable total.

TABLA 2
Presentación de colectivos declarantes IRPF (2018)

	Total	MARCO EMPRESARIAL		Marco no empresarial
		Empresarios individuales (1)	Empresarios por atribución de rentas	
* ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN				
Número de declaraciones	20.608.731	3.113.282	163.219	17.332.230
Distribución %	100,00	15,11	0,79	84,10
* IMPORTANCIA DE LOS COLECTIVOS				
VALORES MEDIOS (euros) (2)				
Rendimiento de actividades económicas	11.517	11.484	12.114	-
Base liquidable total	22.107	22.271	29.784	22.002
Cuota líquida total	5.977	7.821	9.374	5.658
DISTRIBUCIÓN (%)				
Rendimiento de actividades económicas	100,00	94,51	5,49	0
Base liquidable total	100,00	15,24	1,10	83,66
Cuota líquida total	100,00	17,39	1,32	81,28
* FISCALIDAD (%)				
Tipo efectivo (3)	18,84	21,50	22,63	18,31

Fuente: Agencia Tributaria (2018). Estadística de Rendimientos de Actividades Económicas.

Como se desprende de la tabla anterior, el tipo medio efectivo que pagaron, como media, el conjunto de contribuyentes que tributaron en el IRPF en 2018 ascendió al 18,84%. En el caso de los empresarios individuales, objeto de este estudio, el tipo medio efectivo fue del 21,50%. Finalmente, los contribuyentes asalariados tuvieron un tipo medio efectivo del 18,31%.

En la tabla 3 se analizan los datos de tipos medios de los empresarios individuales según el régimen de estimación de bases imponibles utilizado para realizar su declaración de IRPF, directa u objetiva.

TABLA 3
Tributación de la actividad por modalidad de determinación del rendimiento y
Comunidad autónoma. Signo rendimiento: Beneficio (2018)

	Número de empresarios				Beneficios medios en actividades económicas				Tipo efectivo atribuible			
	Total	Directa normal y simplificada	Objetiva no agrícola	Objetiva agrícola	Total	Directa normal y simplificada	Objetiva no agrícola	Objetiva agrícola	Total	Directa normal y simplificada	Objetiva no agrícola	Objetiva agrícola
Total	2.708.868	1.536.080	360.390	812.398	13.477	18.958	10.950	4.063	19,49	22,01	7,73	11,46
Andalucía	594.880	268.994	69.481	256.405	10.527	15.990	10.672	4.625	17,07	20,21	6,91	12,00
Aragón	91.795	43.748	9.676	38.371	12.716	19.929	10.959	4.884	19,37	22,46	8,49	11,35
Asturias, Principado de	54.698	34.224	9.049	11.425	12.427	16.283	10.824	2.168	18,13	20,47	8,29	6,02
Baleares, Illes	66.305	50.023	9.911	6.371	18.343	21.762	11.419	2.188	22,28	23,71	9,74	13,99
Canarias	103.708	68.969	21.433	13.306	16.043	19.712	10.758	5.436	16,85	18,57	7,78	13,74
Cantabria	31.035	20.949	4.711	5.375	13.617	16.803	11.693	2.861	17,77	19,79	8,56	5,71
Castilla - La Mancha	175.420	66.315	15.828	93.277	8.683	14.486	10.688	4.144	14,71	17,93	6,75	10,18
Castilla y León	162.127	81.798	21.183	59.146	12.242	17.008	11.581	16,43	19,51	7,93	10,15	10,15
Cataluña	413.964	293.164	71.565	49.235	17.201	20.923	10.889	4.046	21,47	23,43	8,40	13,17
Extremadura	99.681	41.220	6.017	52.444	8.628	13.357	11.042	4.599	14,71	17,34	7,30	10,68
Galicia	179.521	106.235	19.711	53.575	10.197	14.174	10.868	2.090	16,95	18,90	8,83	6,78
Madrid, Comunidad de	300.193	226.446	45.801	27.946	21.837	26.534	10.462	2.229	24,17	25,67	6,92	16,01
Murcia, Región de	83.558	49.768	8.810	24.980	12.006	15.518	11.753	5.025	18,18	20,30	7,67	13,72
Rioja, La	24.669	10.782	2.902	10.985	13.575	20.154	12.130	7.429	18,32	21,51	8,66	13,96
Comunitat Valenciana	320.617	170.054	41.153	109.410	11.439	17.235	11.544	2.304	19,00	21,44	7,95	11,55

Fuente: Agencia Tributaria (2018). Estadística de Rendimientos de Actividades Económicas.

En este caso, se puede ver que la diferencia entre los tipos efectivos aplicables a los contribuyentes que tributan aplicando el régimen de estimación directa, un 22,01%, frente al tipo aplicable a los que lo hacen aplicando el régimen de estimación objetiva, un 7,73%.

Estos datos hacen pensar que se está produciendo una situación injusta para los individuos que realizan la estimación de su base imponible utilizando el régimen de estimación directa. Con el fin de simplificar los deberes formales para una serie de contribuyentes, el régimen de estimación objetiva provoca una modificación sustancial de la base imponible, y a su vez del objeto de gravamen. De esta forma se está afectando al principio de igualdad, ya que, dentro de un mismo impuesto, a unos sujetos se les grava por el rendimiento realmente obtenido, y a otros por un rendimiento estimado que se cuantifica a través de unos índices. El resultado no puede ser el mismo, debiendo tenerse en cuenta que el trato desigual tiene su base, no en una distinta capacidad económica, sino en el origen de los rendimientos y en el sector empresarial en el que se obtengan²⁵.

Además de estos problemas, la pandemia sufrida durante el 2020 ha evidenciado la falta de adaptación de este sistema a las diferentes situaciones económicas. Los impuestos, y en concreto el IRPF, son un instrumento esencial para la financiación de los gastos públicos, pero los impuestos cumplen además una función fundamental de estabilizadores automáticos de la economía. Para ello deben ser flexibles y

25 NAVARRO FAURE, A., “La adecuación del método de estimación objetiva...”, cit., p.86.

adaptarse, de forma automática, a las diferentes situaciones económicas de un país. La base imponible sobre la que se aplica el IRPF, la renta, permite, en general, que el impuesto cumpla con esta función. En situaciones de bonanza económica el impuesto recauda más y en momentos de crisis menos. Sin embargo, el sistema de Estimación Objetiva de la base imponible impide esta flexibilidad. El cálculo de la base imponible se realiza teniendo en cuenta determinadas características de la actividad gravada y no la renta real obtenida, lo que imposibilita que el impuesto se adapte a cada situación económica.

Después del análisis de todos los problemas que plantea el sistema de estimación objetiva, parece necesario abordar su reforma.

7. FUTURO DE LA ESTIMACIÓN OBJETIVA. MEDIDAS ANTIFRAUDE Y REFORMAS EXCEPCIONALES DERIVADAS DE LA COVID-19

Debido a los problemas expuestos en el epígrafe anterior, parece conveniente una reforma del sistema de módulos.

En los últimos años se han tomado diferentes medidas con el fin de minimizar los problemas comentados. En lo que respecta al actual estudio, el punto de partida de las modificaciones del sistema de módulos fue el Plan General de control tributario y aduanero²⁶ para el año 2012. En él se establecen las directrices para luchar contra conductas fraudulentas tales como el empleo de facturas falsas con el fin de minorar el pago de impuestos²⁷, o los diferentes entramados societarios mediante los cuales profesionales, artistas y deportistas utilizan sociedades para deducir indebidamente sus gastos particulares. Además, introduce normas específicas para controlar las operaciones con pago de efectivo de elevado importe.

En concreto, afirma que la Agencia Tributaria concentrará sus actuaciones de prevención y control del fraude, en referencia a las actividades económicas, en los siguientes ámbitos:

1. Economía sumergida – Continuará la colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con el fin de que dejen de estar ocultas determinadas actividades legales que se mantienen dentro de la economía sumergida con la finalidad de eludir los pagos de impuestos y de cotizaciones a la Seguridad Social, así como el cumplimiento de la normativa laboral.
2. Rentas no declaradas – Se intensificarán las actuaciones dirigidas al descubrimiento de rentas no declaradas, con la finalidad de lograr su efectiva tributación. En este caso indica que serán objeto de atención preferente:

26 Resolución de 24 de febrero de 2012, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2012, BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2012.

27 Esta práctica es conocida como de los “moduleros”, y consiste en que los autónomos sujetos a este régimen de tributación emitan facturas falsas por servicios o productos no entregados a otras empresas y que estas pueden beneficiarse de la deducción de un gasto no realizado.

- Actividades profesionales, de artistas o deportistas para descubrir tanto ingresos no declarados, como gastos ficticios, utilizando la información disponible sobre actividades u operaciones en las que hayan intervenido o sobre los signos externos de riqueza que revelan.
- Empresarios individuales con alta capacidad para ocultar sus ingresos en la medida en que sus actividades se dirijan principalmente a consumidores finales y no a otros empresarios o profesionales.
- Operaciones en efectivo de elevado importe. Se mantendrá la investigación de las operaciones en las que se hayan utilizado billetes de alta denominación, con el objeto de localizar rentas o patrimonios no declarados.
- Emisores de facturas irregulares, en especial, los que tributen en regímenes de estimación objetiva. Las actuaciones se dirigirán tanto a los emisores como a los obligados tributarios que utilizan dichas facturas para minorar indebidamente los ingresos sujetos a tributación, con el fin de combatir las redes de facturación irregular a partir de la identificación y seguimiento de los entramados implicados en ellas.
- Contribuyentes en estimación objetiva que dividen artificialmente su actividad entre varios sujetos con el fin de evitar la exclusión de este régimen. Asimismo, se desarrollarán actuaciones de control de renunciates o excluidos de los regímenes objetivos de tributación y se incidirá en el control de operaciones inusuales, o de importe excesivo, que vinculen a empresarios en módulos con otros empresarios o profesionales en estimación directa.

Las directrices establecidas por el Plan General de control tributario y aduanero fueron convertidas en medidas concretas por la Ley, 7/2012, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude²⁸. Tal como indica la exposición de motivos de esta Ley estas medidas “se incorporan al ordenamiento de forma novedosa y con una clara vocación en la lucha contra el fraude”.

Entre las medidas introducidas por esta ley se destacan aquellas destinadas a mejorar alguno de los problemas que afectan al sistema de estimación objetiva, expuestos anteriormente:

- Se excluyen del régimen de estimación objetiva a aquellos trabajadores o empresarios autónomos, cuando su volumen de rendimientos íntegros del año inmediato anterior correspondiente a dichas actividades procedente de las personas o entidades previstas en el artículo 99.2 de esta LIRPF²⁹ supere cualquiera de las siguientes cantidades:

28 Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, BOE núm. 261 de 30 de octubre de 2012.

29 El artículo 99.2 de la LIRPF se refiere a: “Las entidades y las personas jurídicas, incluidas las entidades en atribución de rentas, que satisfagan o abonen rentas sujetas a este

- o 50.000 euros anuales, siempre que además represente más del 50% del volumen total de rendimientos íntegros correspondiente a las citadas actividades.
- o 225.000 euros anuales.

Lo dispuesto en este apartado no será de aplicación respecto de las actividades incluidas en la división 7 de la sección primera de las Tarifas del IAE³⁰. De esta forma, se dejan fuera del sistema de estimación objetiva actividades que tienen unos rendimientos razonablemente altos y fácilmente controlables, ya que llevan retención.

- Se establece una limitación, de carácter general, a los pagos en efectivo correspondientes a operaciones a partir de 2.500 euros. Se excluye de la limitación a los pagos efectuados entre particulares, así como a los pagos o ingresos realizados en entidades de crédito. El problema que implica la utilización de medios de pago en efectivo es la facilidad que supone para los comportamientos defraudatorios ya que favorece la opacidad de las operaciones y actividades y su ocultación a la Administración.

A pesar de las medidas establecidas, y a la vista de los datos comentados en el epígrafe anterior, no se apreció una mejora ni en los datos sobre economía sumergida ni en los de recaudación impositiva.

Posteriormente, en febrero de 2014, la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español publicó un informe³¹ en el que se recomienda la supresión del régimen de estimación objetiva para actividades económicas en el IRPF, junto con la eliminación del régimen simplificado del IVA. Esto supondrá previsiblemente un incremento de la fiscalidad efectiva de las empresas individuales, que pasarán a tributar mediante la estimación directa de sus beneficios y del valor añadido generado, eliminándose de este modo las rentas fiscales de las que ahora disfrutaban al aplicar estos regímenes objetivos³².

En España el tejido productivo está compuesto fundamentalmente por microempresas y pequeños empresarios que desarrollan actividades económicas. La aplicación de métodos basados en módulos para la determinación de los rendimientos de estas actividades, que no están conectados con variables económicas relacionadas

impuesto, estarán obligadas a practicar retención e ingreso a cuenta, en concepto de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al perceptor, en la cantidad que se determine reglamentariamente y a ingresar su importe en el Tesoro en los casos y en la forma que se establezcan”.

30 La división 7 incluye actividades de Transporte y Comunicaciones. Las diferentes Divisiones de Actividades Empresariales se incluyen en Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas. BOE núm. 234, de 29 de septiembre de 1990.

31 AA.VV. Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español, Ministerio de Hacienda, 2014.

32 LÓPEZ LABORDA, J. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., “Cinco reflexiones sobre el Informe para la reforma del sistema tributario”, *Fedea Policy Papers*, n.º 1, 2014, p. 21.

con la renta real obtenida, puede resultar muy costoso en términos de recaudación, teniendo en cuenta el peso que estas actividades tienen sobre el PIB³³.

Aunque no puede afirmarse que los empresarios en régimen de estimación objetiva defrauden en el IRPF más que los que tributan en estimación directa³⁴, estos sistemas indiciarios favorecen la extensión del fraude a otros participantes en los procesos de producción, distribución y consumo, así como a otros impuestos. Además, “estos regímenes introducen una inequidad evidente entre contribuyentes con la misma capacidad de pago, que en la actualidad ya no puede justificarse con base en la conveniencia de facilitar el cumplimiento tributario a empresas de pequeña dimensión”³⁵.

Tal y como afirma el Informe del Ministerio de Hacienda³⁶, “en pleno siglo XXI hasta los aparatos electrónicos de computación más simples son capaces de llevar una contabilidad más o menos completa de cualquier actividad económica y prácticamente en todos los establecimientos de venta al por menor existen máquinas que expiden tickets por el valor individual de cada una de sus transacciones. Por eso, recurrir a métodos objetivos o indiciarios para estimar rendimientos netos o cifras de venta en la actualidad solo encubre las graves dificultades respecto a medios con que se encuentra la Administración tributaria para evaluar y controlar adecuadamente tales magnitudes en un número muy extenso de contribuyentes”.

Siguiendo estas directrices, la Ley 26/2014 introdujo una reforma del sistema de estimación objetiva³⁷. De esta forma, el apartado 18 del artículo primero de esta Ley establece nuevos límites cuantitativos que supondrían una exclusión del sistema para muchas actividades económicas.

La entrada en vigor de estos nuevos límites³⁸ para la aplicación del sistema se estableció por la citada Ley para el 1 de enero de 2016. Sin embargo, Hacienda ha estado prorrogando la aplicación de los antiguos límites. De hecho, ha prorrogado también los límites del régimen de módulos de los autónomos para el 2021.

Los límites actuales, establecidos con anterioridad a la Ley 26/2014, del régimen de módulos son hasta 250.000 euros de rendimientos íntegros de los autónomos; facturación inferior a 125.000 euros a otros empresarios o profesionales y compras de bienes y servicios inferiores a 250.000 euros. Debido a estos límites cuantitativos, actualmente están acogidas a este sistema un total de 500.000 actividades económicas.

33 LÓPEZ LABORDA, J. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., “Cinco reflexiones sobre el Informe...”, cit., p. 12.

34 DOMÍNGUEZ BARRERO, F.; LÓPEZ LABORDA, J.; RODRIGO SAUCO, F., “El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios”, *Revista de Economía Aplicada*, n.º 68, 2015, p. 97.

35 LÓPEZ LABORDA, J. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., “Cinco reflexiones sobre el Informe...”, cit., p. 21.

36 AA.VV. Informe de la Comisión de Expertos., cit., pp. 128 y 129.

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

38 Disposición final sexta, apartado b) de la Ley 26/2014.

Los límites previstos en la nueva normativa para acceder al sistema de estimación objetiva³⁹ preveían un endurecimiento de estos. De esta forma, para poder acceder al sistema los contribuyentes deben tener unos rendimientos íntegros de la actividad inferiores a 150.000 euros, o 250.000 euros para los que se dediquen a actividades agrícolas y ganaderas, siempre que los rendimientos íntegros procedentes de otros empresarios o profesionales sean inferiores a 75.000 euros.

El objetivo de esta modificación es excluir del sistema de estimación objetiva a un gran número de actividades que, teniendo unos ingresos razonables, se están beneficiando de un tipo impositivo muy reducido en comparación con las actividades que tributan en el régimen de estimación directa. De esta forma el régimen de estimación objetiva quedaría limitado a aquellas actividades en las que la facturación se realiza mayoritariamente a consumidores finales, ya que en estos casos resulta más difícil para Hacienda comprobar las operaciones reales y luchar contra la facturación falsa.

Las recomendaciones de los expertos fiscales siguen yendo en la línea de la desaparición de este sistema. Recientemente, el Decálogo de recomendaciones sobre el Sistema fiscal presentado por el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF), perteneciente al Consejo General de Economistas, junto con el Instituto de Economía de Barcelona⁴⁰, en septiembre de 2020, pone de manifiesto la perversión que provoca esta modalidad de tributación a juicio de los profesionales. Según el estudio realizado, un 77,1% de los asesores fiscales encuestados considera que el sistema de módulos provoca fraude y un 78,1% considera que bajo este sistema se pagan menos impuestos de lo que se debería, lo cual es especialmente significativo cuando se trata de actividades cuyos principales destinatarios no son consumidores finales. Los datos de la encuesta fueron recogidos antes de que se desencadenase la excepcional situación que se está viviendo a nivel internacional en términos de salud y económicos provocada por la pandemia de la Covid19.

La pandemia que estamos sufriendo ha puesto de manifiesto la rigidez del sistema de módulos para adaptarse a la situación económica actual. Como respuesta a esta insólita situación, en el sistema tributario español se han introducido diferentes medidas fiscales, algunas de ellas, directamente relacionadas con el método de la Estimación objetiva en el IRPF (Real Decreto Ley 15/2020 de 21 de abril):

- Por un lado, para flexibilizar el régimen de pymes y autónomos, se eliminó la vinculación obligatoria que legalmente se establece por tres años para la renuncia del Método de Estimación Objetiva del IRPF, del régimen simplificado y el de agricultura, ganadería y pesca del IVA.
- Por otro lado, se ha permitido a los contribuyentes en régimen de Estimación Objetiva en el IRPF que puedan renunciar a su aplicación en el plazo para presentar el primer pago fraccionado del 2020, presentando el pago fraccionado conforme al método de estimación directa (en base a sus ingre-

39 Artículo 32 del RIRPF.

40 DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A., *La opinión de los economistas asesores fiscales sobre nuestro sistema tributario*. REAF asesores fiscales e Instituto de Economía de Barcelona, 2020, p. 15.

sos y gastos reales). Adicionalmente, para esta situación, se ha establecido que, en el año 2021, se pueda volver a tributar en el régimen de estimación objetiva siempre que se cumplan los requisitos para su aplicación revocando la renuncia anterior.

- Y, por último, para los contribuyentes con actividades distintas a las agrícolas, ganaderas y forestales, se redujeron los pagos fraccionados durante el estado de alarma ya que no se computaron, como días de actividad, los días naturales en los que el estado de alarma estuvo declarado.

Un ejemplo de cambio, en el sentido de lo que la mayor parte de expertos recomiendan con relación a este régimen de estimación, es el iniciado en 2014 por la normativa foral del País Vasco, donde se derogó la estimación objetiva como método para determinar el rendimiento de las actividades económicas en su impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Asimismo, en octubre de 2020 se ha presentado, en esa misma Comunidad, el programa “Batuz” que es una estrategia de control de la tributación de todas las empresas y autónomos sujetos a la normativa foral independiente del tamaño de las empresas o las actividades económicas. Este programa está compuesto por tres pilares: un software garante de facturación (TicketBAI), un libro registro de operaciones económicas y la elaboración de borradores de IVA, IRPF e IS.

El sistema de facturación TicketBAI”, por ejemplo, permitirá la digitalización de todas las facturas y tickets que se emitan en el territorio, de forma que, según indican, la Hacienda Vasca podrá rastrear con detalle cada una de las ventas realizadas (de cualquier importe) a partir de enero de 2022, fecha en la que su uso será obligatorio. De acuerdo con este sistema de emisión de facturas, cada una de las operaciones que se realicen tendrá que llevar aparejada la emisión de una factura o ticket que incorporará un código QR que contendrá todos los datos precisos y que pasará a ser registrado por hacienda de forma telemática. De esta forma se pretende impedir la ocultación de ventas. Se permitirá a la persona consumidora conocer si la factura ha sido presentada a Hacienda (simplemente activando el código QR desde un teléfono móvil) y así se implica a todos los contribuyentes en la lucha contra el fraude.

Además del sistema de facturación, se deberán llevar los Libros Registro de Operaciones Económicas en Sede Electrónica y la Hacienda Foral mejorará la asistencia a los contribuyentes que realizan actividades económicas ya que les podrán realizar un borrador de sus declaraciones de IVA, Sociedades e IRPF.

8. CONCLUSIONES

Este régimen de estimación de rendimientos nació con dos objetivos, por un lado, facilitar la gestión del impuesto a pequeños empresarios que ejercen actividades y tienen poca capacidad administrativa, y, por otro, facilitar a Hacienda el control de este tipo de colectivos que dispone de multitud de mecanismos para evitar el gravamen. Según se ha analizado, actualmente los límites establecidos para la exclusión del régimen son razonablemente altos, lo cual supone que las actividades que

lo aplican no son pequeñas y, por tanto, se están aprovechando de una tributación inferior en el IRPF.

Según se ha analizado con las estadísticas publicadas por la Agencia Tributaria, las actividades económicas que utilizan el régimen de estimación objetiva para el cálculo de su base imponible en el IRPF están sometidas a un tipo efectivo muy inferior al resto de actividades que utilizan el régimen de estimación directa. En concreto el tipo efectivo para las primeras está cifrado en un 7,34% frente al 21,12 % de las segundas. Esto supone un agravio comparativo para las actividades que utilizan el régimen de estimación directa para el cálculo de sus rendimientos.

Disminuir los límites cuantitativos, de ingresos y volumen de compras, para poder acceder al régimen de estimación objetiva supondría que sólo las actividades pequeñas podrían acceder al mismo. Las últimas reformas realizadas han ido en este sentido y han supuesto un aumento de los límites citados con el fin de que el régimen quede limitado a aquellas actividades destinadas fundamentalmente a consumidores finales. Estas reformas deberían haber entrado en vigor en 2016, sin embargo, los límites anteriores a la reforma se han ido prorrogando hasta la actualidad debido a las presiones realizadas por las asociaciones de trabajadores autónomos. Si finalmente se aplicaran los nuevos límites el sistema sería más realista y cumpliría con el fin de su creación. Se estima que con esta reforma podrían salir del régimen de estimación objetiva alrededor de 200.000 actividades. Además de esta, se han establecido en los últimos años otras medidas de control, con el fin de reducir los niveles de fraude existentes.

Se recomienda la reforma del sistema, desde diversos ámbitos, ya que favorece la economía sumergida. Tal y como se ha descrito, las actividades sujetas a este régimen de estimación tienen pocas exigencias en cuanto a la contabilidad y registro de sus facturas. Esto ha facilitado que los “moduleros” lleven a cabo una serie de prácticas fraudulentas consistentes en facturar servicios ficticios a otros empresarios que a su vez son gastos para los segundos y les permitirán reducir su factura fiscal. Otras veces ocultan ingresos con el fin de no superar los límites para mantenerse en el sistema. Estas prácticas se escapan al control de Hacienda por lo que el sistema está ayudando a aumentar el fraude.

El hecho de que el cálculo de los rendimientos de la actividad, con la aplicación de este régimen, no se relacione con su volumen real de ingresos y gastos hace que muchas operaciones queden fuera del control de Hacienda, favoreciendo así la economía sumergida. La poca exigencia en cuanto al registro de facturas facilita que muchas de ellas ni siquiera se lleguen a emitir, lo cual supone el fraude en otro impuesto, el IVA.

El objetivo de facilitar la gestión a los pequeños empresarios, o incluso las ventajas que aportaba para que la Administración tributaria pudiera hacer de manera más simple su control, que fueron razones para instaurar este régimen en su día, no tienen mucho sentido en la actualidad. Los avances tecnológicos han facilitado las labores administrativas posibilitando a cualquier persona el uso de programas sencillos con los que poder llevar una contabilidad o un registro más pormenorizado de su

actividad. Asimismo, la labor de control por parte de la Administración también puede ser realizada de forma más efectiva y económica gracias a esos mismos avances.

La normativa foral del País Vasco ya inició en el 2014 una modificación de este sistema de estimación objetiva, derogando la estimación objetiva como método para determinar el rendimiento de las actividades económicas en su impuesto sobre la renta. Además, en octubre de 2020 ha presentado un programa, “Batuz”, con el fin de controlar la tributación de empresas y autónomos. Este nuevo sistema supondrá la obligación, de forma progresiva, de digitalizar todas las facturas y tickets, así como la elaboración de un libro registro de operaciones económicas. Este nuevo programa permitirá tener un control real de las operaciones realizadas sin necesidad de realizar cálculos objetivos y probablemente contribuirá a reducir el nivel de fraude existente en la tributación de los contribuyentes que realizan actividades económicas.

Además de todos estos problemas, que ya eran patentes desde hace años, la pandemia sufrida por la COVID-19, en 2020, ha puesto aún más de manifiesto la debilidad de este sistema. La forma de cálculo de las bases impositivas no permite adaptarse a la situación económica de los contribuyentes, lo que ha generado que la Agencia Tributaria haya tenido que suspender el sistema para los individuos que se han visto perjudicados. Así, el Real Decreto Ley 15/2020 de 21 de abril, no solo flexibilizó la renuncia a este régimen por los contribuyentes, sino que además estableció reducciones para los pagos fraccionados que estos debieron realizar durante el estado de alarma.

9. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español. Ministerio de Hacienda 2014. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf> (última consulta febrero 2021).
- CERVERA TORREJÓN, F., “Un nuevo régimen en la estimación objetiva singular simplificada para el ejercicio de 1982”, *Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de Derecho*, nº 1, 1982.
- Diputación Foral Bizkaia. Bizkaia Batuz. <https://www.batuz.eus/es/inicio> (última consulta octubre 2020).
- DOMÍNGUEZ BARRERO, F.; LÓPEZ LABORDA, J.; RODRIGO SAUCO, F., “El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios”, *Revista de Economía Aplicada*, nº 68, 2015.
- DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A., *La opinión de los economistas asesores fiscales sobre nuestro sistema tributario*. REAF asesores fiscales e Instituto de Economía de Barcelona, 2020.
- <https://reaf.economistas.es/Contenido/REAF/Notas%20de%20Aviso/ENCUESTA-Web.pdf> (última consulta abril 2021).

- ESTELLER MORÉ, A. y DURÁN CABRÉ, J.M. (dir.), *Por una verdadera reforma fiscal*, Barcelona, 2013, Editorial Ariel.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; Lago Peñas, S.; Martínez-Vázquez, J.; Alberto Vaquero García, A., “Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? una panorámica de la literatura”, en LAGO PEÑAS, S. (dir.), *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?*, FUNCAS, Madrid, 2018.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., *La nueva Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre)*, Madrid, 2004, Editorial Marcial Pons.
- FERREIRO LAPATZA, J.J., “Apología contracorriente de la estimación objetiva”, *Crónica Tributaria*, n.º 116, 2005.
- GÉNOVA GALVÁN, A., “Los regímenes de determinación de la base imponible”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 181, 1986.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., “Cinco reflexiones sobre el Informe para la reforma del sistema tributario”, *Fedea Policy Papers*, n.º 1, 2014.
- MARTOS GARCÍA, J.J., “Opciones para combatir el fraude y blanqueo de capitales ¿Restricción o eliminación de estimación objetiva en el IRPF?”, *Crónica Tributaria*, n.º 172, 2019.
- NAVARRO FAURE, A., “La adecuación del método de estimación objetiva de la base imponible por signos, índices y módulos a los principios de Justicia Tributaria”, Palau 14. *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 21, 1993.
- ORTIZ CALZADILLA, R., “La reforma fiscal pendiente”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVII, n.º 50, 2015.
- PÉREZ ARRAIZ, J., *Problemas que plantea el método de estimación objetiva en la cuantificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la luz de la Constitución española*. Asociación Española de Derecho Financiero (AEDF), 2005. <http://www.aedf-ifa.org/FicherosVisiblesWeb/Doctrinas/ArchivoDoctrina10.pdf> (última consulta enero 2021).