

R e v i s t a
T é c n i c a
T r i b u t a r i a

E S T U D I O S

**LAS PYMES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA,
EN ESPECIAL EL REGIMEN DE ESTIMACION OBJETIVA
Y SU POSIBLE REFORMA**

Fernando Serrano Antón

Profesor Titular de Derecho financiero tributario.

Universidad Complutense de Madrid

Miembro de la AEDAF

SUMARIO

- 1- DELIMITACION.**
- 2- LA ESTIMACION DIRECTA Y LAS PYMES. UNA BREVE REFERENCIA.**
- 3- LA ESTIMACION OBJETIVA COMO METODO DE DETERMINACION DE LA BASE IMPONIBLE Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**
- 4- LA NATURALEZA SUSTANCIAL DEL REGIMEN DE ESTIMACION OBJETIVA.**
- 5- ¿LAS PYMES? BIEN, GRACIAS.**
- 6- ¿DONDE ENCAJAN LAS NUEVAS VENTAJAS FISCALES PARA LAS PYMES?**
- 7- PLAN DE AYUDAS FISCALES PARA LAS PYMES.**
- 8- CIU PROPONE LA REFORMA DE LA ESTIMACION OBJETIVA.**
- 9- ¿COMO Y CUANDO SE LLEVARIAN A CABO LAS MODIFICACIONES EN EL IRPF EN RELACION CON LAS PYMES?**
- 10- ¿SON APLICABLES A PERSONAS FISICAS LOS BENEFICIOS FISCALES DISPUESTOS PARA EMPRESAS DE REDUCIDA DIMENSION EN EL IS?**
- 11- CONCLUSIONES**

E S T U D I O S

1- DELIMITACION.

El 70 por ciento de las Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante, PYMES), es decir, unos dos millones¹, poseen la condición jurídica de personas físicas –autónomos–. El tratamiento de las PYMES que poseen esta naturaleza de persona física obliga al estudio del beneficio obtenido por estos sujetos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF). No obstante, debe advertirse la íntima relación que existe entre el IRPF y el IS, para la determinación del rendimiento neto de las actividades empresariales o profesionales.

Como premisa hay que partir de que las rentas empresariales o profesionales son particularmente difíciles de fijar, ya que el beneficio o pérdida dependen de una compleja serie de valoraciones y apreciaciones que varían según se adopten unos u otros principios contables².

Como es sabido, la normativa del IRPF diferencia los tipos de rentas que integran su base imponible, atendiendo a diversos factores que las generan. Desde un punto de vista económico, los rendimientos empresariales y profesionales son rentas mixtas, pues se generan por combinación de varios factores de producción. En concreto, exige la participación tanto de la empresa –entendida como una organización– como de cualquiera de los otros factores de producción (trabajo y capital), siempre que la titularidad de todos ellos sea de una persona física.

El art. 40 LIRPF considera como rendimientos de actividades empresariales o profesionales aquéllos que "procediendo del trabajo personal y del capital conjuntamente, o de uno sólo de estos factores, supongan por parte del sujeto pasivo 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 y servicios". Por tanto, el concepto de rendimientos de actividades empresariales o profesionales viene delimitado por la concurrencia de las siguientes notas:

- * Existencia de una organización autónoma de medios de producción o de recursos humanos.
- * Actuación por cuenta y en interés propio del titular de la actividad.
- * Finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes y servicios.

¹ Según la Dirección General de Tributos, para el ejercicio 1994, último año respecto del que existen datos, existe un total de 2.390.000 declarantes de este tipo de renta. En la estadística se observa un incremento en el cambio de régimen de la estimación directa a la objetiva. Cfr. *"Recaudación y estadísticas de la reforma tributaria (1985-95)"*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, 1996, pág. 87.

² Quizá por ello, el art. 10.3 LIS exige la aplicación de sus preceptos para corregir el resultado contable (la renta). Es decir, reconoce abiertamente la existencia de dos conceptos distintos de renta empresarial: el económico-financiero y el fiscal.

Fernando Sastre Antón

Los rendimientos derivados del ejercicio de actividades empresariales o profesionales desarrolladas directamente por personas físicas o a través de las denominadas "entidades en régimen de atribución de rentas" están sometidos al IRPF, por cuanto este impuesto trata de someter a gravamen toda obtención de renta realizada por las personas físicas³.

Sin embargo, antes de someter a gravamen la renta obtenida es preciso determinar su importe neto, restando de la totalidad de los ingresos los gastos necesarios para su obtención que la normativa califica como fiscalmente deducibles.

Esta operación que para determinados conceptos de renta, como por ejemplo, los rendimientos de trabajo, se realiza mediante una sencilla operación aritmética consistente en restar de los ingresos íntegros del trabajo los gastos previstos en la Ley, reviste mayor complejidad en otros componentes de renta, como son los rendimientos de actividades empresariales. Esta dificultad procede de la multiplicidad y variedad de las operaciones generadoras de ingresos y gastos que se producen a lo largo del año en el desarrollo de dichas actividades.

Por todo ello, uno de los aspectos más importantes del IRPF es el relativo a la fijación de los métodos o regímenes que deben utilizarse para determinar el rendimiento neto derivado del ejercicio de actividades empresariales y profesionales realizadas por personas físicas, bien directamente o a través de entidades en régimen de atribución de rentas⁴.

Las rentas empresarial o profesionalmente obtenidas operan como un hecho imponible real que necesita de unos métodos de determinación que permitan el tránsito de la base imponible normativa recogida en la Ley del IRPF a la base fáctica –expresión numérica de la intensidad de realización del hecho imponible–⁵.

³ Son entidades en régimen de atribución de rentas las sociedades civiles, tengan o no personalidad jurídica, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y demás entidades que carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptible de imposición. Estas entidades no tributan en el I.S. sino que atribuyen o imputan las rentas que obtienen a los socios, herederos, comuneros o partícipes, según las normas o pactos aplicables en cada caso y por ellos se incluyen los rendimientos empresariales o profesionales en su propia declaración de la renta –art. 10 LIRPF–.

⁴ Las entidades en régimen de atribución de rentas que desarrollen actividades empresariales o profesionales aplicarán el régimen de estimación directa para la determinación del rendimiento neto de las actividades que desarrollen siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) Que en las actividades desarrolladas por la entidad no concurren las condiciones establecidas para acogerse a ninguna de las dos modalidades del método de estimación objetiva –se requiere que todos los miembros de la entidad sean personas físicas–. 2) Que, pudiendo acogerse a alguna de las modalidades del método de estimación objetiva, la entidad haya renunciado en tiempo y forma a la aplicación del mismo.

⁵ Cfr. J. RAMALLO MASSANET, "Hecho imponible y cuantificación de la prestación tributaria", *Civitas, REDF* núm. 20/1978, pág. 619.

E S T U D I O S

Con arreglo a la Ley del IRPF, para la determinación de la cuantía del rendimiento neto derivado del ejercicio de actividades empresariales y profesionales, debe utilizarse como régimen general y no renunciable por aquellas personas que no puedan utilizar otros que la propia Ley prevé, el régimen de estimación directa. Este régimen se basa en la llevanza de unos registros contables exhaustivos en los que aparecen reflejadas la totalidad de operaciones con trascendencia económica y tributaria realizadas en el seno de la actividad empresarial o profesional durante todo el año. La exigencia de la llevanza de dichos registros contables puede suponer, sobre todo para el sector de las PYMES, un incremento de la presión fiscal indirecta que debe soportar este colectivo.

Para minimizar en lo posible estas obligaciones, salvando las debidas garantías de la Administración tributaria para la correcta aplicación del impuesto, la Ley del IRPF ha establecido un procedimiento alternativo de estimación del rendimiento neto aplicable únicamente a las PYMES, denominado estimación objetiva y que comprende las dos siguientes modalidades:

- * Estimación objetiva por coeficientes.
- * Estimación objetiva por signos, índices o módulos.

Como afirma SAINZ DE BUJANDA, los métodos indiciarios renuncian a la certidumbre, no aspiran siquiera a conocer ciertamente la base; en otros términos prescinden de determinarla y, a cambio de ello, para hacer posible la cuantificación de la deuda tributaria, se conforman con medir una magnitud distinta⁶.

Una vez realizada la delimitación objetiva se debe hacer referencia a la subjetiva. La definición de PYME ha sido siempre eludida. Es cierto que se han dado algunos métodos para hacerlo. Así para definir este grupo de empresas se han utilizado, entre otros, los siguientes criterios⁷:

- * Las empresas familiares. Que se delimitan en atención a la posesión por un grupo familiar.
- * El número de trabajadores. Criterio que define como medianas empresas aquellas que tienen menos de 500 trabajadores y como pequeñas empresas las que emplean a menos de 9 trabajadores.

⁶ Cfr. "Los métodos de determinación de las bases imponibles y su proyección sobre la estructura del sistema tributario", en *"Hacienda y Derecho"*, t. VI, IEP, Madrid, 1973, pág. 216.

⁷ Cfr. A. CAYON GALIARDO, "Las PYMES en el Impuesto sobre Sociedades", *Revista Técnica Tributaria* núm. 36/1997, pág. 20.

- * El volumen de operaciones. Criterio que se delimita en atención a la cifra de ventas o negocio cuando no sobrepase una determinada cantidad. Este es el criterio que se utiliza por ejemplo para determinar el ámbito de aplicación de los sistemas objetivos de estimación de bases imponibles. El Impuesto sobre Sociedades entiende que son empresas de reducida dimensión, las que posean una cifra de negocios en el ejercicio inmediatamente anterior de 250 millones de ptas –art. 122 LIS–.

2- LA ESTIMACION DIRECTA Y LAS PYMES. UNA BREVE REFERENCIA.

La estimación directa es aquella según la cual la Administración llega al conocimiento cierto de la materia imponible⁸.

El método de estimación directa constituye el régimen general para la determinación del resultado fiscal de los distintos componentes de la base imponible del IRPF, entre los que se encuentran, obviamente, los derivados del ejercicio de actividades empresariales o profesionales. En la actualidad, el régimen de estimación directa es de aplicación para la determinación del rendimiento neto de las actividades empresariales y profesionales que se encuentren en alguno de los casos siguientes:

- * Actividades empresariales susceptibles de acogerse a la modalidad de signos, índices o módulos del método de estimación objetiva. Esto ocurrirá cuando el sujeto pasivo haya renunciado, en tiempo y forma, a la aplicación del método de estimación objetiva. Si el sujeto pasivo que hubiera renunciado a la aplicación de la referida modalidad ejerce, además de las mencionadas, otras actividades empresariales o profesionales, el rendimiento neto de todas se determinará obligatoriamente en régimen de estimación directa.
- * Restantes actividades empresariales y profesionales. Será de aplicación el régimen de estimación directa cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya superado, respecto al conjunto de las actividades empresariales o profesionales ejercidas, alguna de las siguientes magnitudes:
 - Actividades empresariales, volumen de operaciones 50 millones de ptas y 12 trabajadores en plantilla.
 - Actividades profesionales, volumen de operaciones 5 millones de ptas, sin personal asalariado.

⁸ D. JARACH, *"Curso superior de Derecho tributario"*, t. I, Cima, Buenos Aires, 1957, pág. 309.

E S T U D I O S

- * Asimismo, el régimen de estimación directa resulta de aplicación a aquellos titulares de actividades empresariales y profesionales que, sin superar las magnitudes indicadas anteriormente, hubiera renunciado en tiempo y forma a la aplicación del método de estimación objetiva en su modalidad de coeficientes.

De los métodos de determinación de la base imponible, el más exigente es el de estimación directa, por cuanto requiere el cumplimiento de una serie de deberes formales, especialmente contables, básicos para poder calificar y cuantificar el hecho imponible real. Sin embargo, la contabilidad no es esencial para la gestión de las empresas individuales o familiares, por lo que imponerles la obligación de hacerlo, supone cargarles con una excesiva presión fiscal indirecta aparte de innumerables dificultades. A esta razón se añade además, que en las actividades empresariales o profesionales la lucha contra el fraude resulta más complicada de lo habitual, al carecer, en muchas ocasiones, del régimen de retenciones en la fuente y del control informático de las mismas, por lo que las potestades de comprobadoras de la Administración se ejercitan de hecho sobre un número muy reducido de sujetos pasivos. Frente a este argumento, se puede mantener que en relación al fraude, éste no se disminuye sino que se traslada. Es decir, al no basarse el sistema de signos, índices y módulos en la cifra de ventas ya no hay necesidad de ocultarlas y de no entregar factura, pero tampoco existirá ningún interés en soportar el IVA en las compras y en recibir facturas, porque sea cual sea el nivel de gasto la tributación va a ser la misma. El fraude, siguiendo a NAVARRO FAURE, se trasladará a los proveedores de la pequeña y mediana empresa⁹.

Por todo ello, el legislador decidió adoptar un régimen de determinación de la base imponible que, al tiempo que permitiera una simplificación de las obligaciones contables y una mayor comodidad y menor presión fiscal para el sujeto pasivo, consiguiera una menor litigiosidad y una mayor recaudación, aun a pesar de la abdicación de alguno de los principios teóricos del sistema tributario que pudiera suponer.

⁹ Cfr. "La adecuación del método de estimación objetiva de la base imponible por signos, índices y módulos a los principios de Justicia tributaria", *Palau* 14 núm. 21/1993, pág. 97.

3- LA ESTIMACION OBJETIVA COMO METODO DE DETERMINACION DE LA BASE IMPONIBLE Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

El régimen de la estimación objetiva tiene su razón de ser en la vertebración, que se está realizando en la Administración tributaria española, de la privatización del procedimiento, en este caso, del de gestión tributaria proyectado en las técnicas de cuantificación. Así, por un lado, se constata la subsidiariedad de la actuación administrativa y, por otro, que la intervención de la Administración se dirige al control de la legalidad de los comportamientos de los diversos obligados tributarios¹⁰.

Varias cuestiones surgen del interrogante constitucional planteado¹¹. En primer, el carácter indiciario que obliga a un mayor uso de las presunciones, por no decir ficciones, en la aplicación del impuesto y, ello porque la simplificación de las obligaciones contables lleva a que la base imponible fáctica se determine indiciariamente, a través de unos índices que pueden ser internos o externos. Es curiosa la evolución de este sistema que ha pasado de utilizar sólo índices internos a usar índices externos, lo que puede ser considerado como una regresión en los métodos de aplicación del sistema tributario. De ahí que en la reforma que después se expondrá pretende una mayor identificación con la situación real y propia de cada empresa. No es un crimen fundar un sistema fiscal sobre signos externos, pero es una hipocresía hacer contar empleados, kw/h, metros cuadrados de superficie, número de mesas, longitud de la barra, número de asientos, cifras de negocios y pretender obtener, por estos medios, las rentas reales de los individuos¹². La consecuencia que trae la estimación objetiva es que en algunos casos las PYMES tienen un negocio interesantísimo con el que ganan dinero y, otros supuestos en los que los profesionales y empresarios se ven tan presionados por módulos sin criterios que provocan graves dislates jurídicos cuando no el cierre de negocios¹³.

¹⁰ Cfr. A. M. LOPEZ MOLINO, "La estimación objetiva como régimen de determinación de bases tributarias", *Información Fiscal* núm. 7/1995, pág. 46.

¹¹ Desde hace tiempo se han planteado dudas sobre la legalidad de la estimación objetiva. Así, ya los primeros trabajos sobre el particular criticaban los defectos de técnica tributaria y de justicia. Cfr. M. CORTES DOMINGUEZ, "La estimación objetiva", *RDFHP* núm. 54/1964, págs. 429 y ss. F. SAINZ DE BUJANDA, "Los métodos de determinación de las bases imponibles y su proyección sobre la estructura del sistema tributario", ob. cit., págs. 189 y ss.

¹² Cfr. C. PALAO TABOADA, "La estimación objetiva singular", *Civitas, REDF* núm. 2/1974, pág. 376. F. J. MARTIN FERNANDEZ, "Acotaciones al régimen de estimación objetiva singular", *Civitas, REDF* núm. 68/1990, pág. 458.

¹³ Es preciso no caer en la fácil demagogia que supondría predicar que son los módulos, signos o índices los causantes de muchos de los cierres de negocios. Cuando, en honor a la verdad, estos contribuyentes podrían optar por el régimen de estimación directa, si bien con el aumento correspondiente de presión fiscal indirecta.

E S T U D I O S

En cuanto a la voluntariedad del régimen de estimación objetiva se ha configurado históricamente como el ejercicio de un derecho de opción entre dos actos expresos, de inclusión o de renuncia. Siendo esta última el régimen general vigente, lo que estimula la permanencia en la estimación objetiva, disminuyendo la pretendida voluntariedad y mostrando la preponderancia de la estimación objetiva sobre la estimación directa¹⁴. Da toda la sensación de que la estimación objetiva es una especie de "regalito grotesco" eso sí bien presentado, o de un cebo que se traga el contribuyente casi sin querer, penalizando la libre decisión de tributar por cualquier otro método. Razones no faltan para ello: en primer lugar, la renuncia al régimen de estimación objetiva determina la aplicación de la estimación directa sin posibilidad de acogerse a la estimación objetiva por coeficientes –se puede comprobar la sanción encubierta en que se convierte–. En segundo lugar, la renuncia al régimen es irrevocable en el plazo mínimo de tres años. En tercer lugar, la renuncia al régimen de estimación objetiva determina asimismo la renuncia a la aplicación del régimen simplificado del IVA y a la inversa. Cuarto, la renuncia determina la imposibilidad de acogerse a la estimación objetiva para cualquier otra actividad empresarial o profesional del sujeto. Y quinto, la renuncia determina la aplicación preferente de los signos, índices y módulos en la aplicación de la estimación indirecta¹⁵. A todas estas razones se les podría añadir que además se pierden ciertos beneficios fiscales de los que sólo puede disfrutarse en régimen de estimación objetiva, es el caso de la actual reducción del 15 por ciento de la cuantía de los signos, índices y módulos.

Existe, por tanto, una clara preferencia del legislador por la estimación objetiva y dentro de ella por la de signos, índices y módulos, para las actividades a las que sea de aplicación. Si a todo ello unimos la amenaza implícita de una mayor actividad inspectora para los sujetos acogidos a la estimación directa¹⁶, la eficacia del sistema parecería estar garantizada.

En cuanto a la noción de renta estimada, el actual sistema de estimación objetiva, al prescindir del volumen máximo de ingresos como criterio básico y recurrir a nociones extracontables, ha liberado a la inspección de sus responsabilidades. Es el Ministro de Hacienda quien, en ejercicio de su potestad re-

¹⁴ Cfr. F. SAINZ DE BUJANDA, "Los métodos de determinación de bases imponibles...", ob. cit., pág. 258.

¹⁵ Cfr. A. NAVARRO FAURE, "La adecuación del método de estimación...", ob. cit., págs. 94-95.

¹⁶ Cfr. F. POVEDA BLANCO, "El retorno de las estimaciones objetivas de los rendimientos empresariales", *Impuestos* núm. 4/1993, pág. 21.

glamentaria, tiene que enfrentarse a la tarea de predeterminar el beneficio medio obtenido, en unos sectores de actividad donde la comprobación resulta difícil. Esto implica una desnaturalización del IRPF, ya que las órdenes ministeriales reguladoras no están motivadas y no existe ninguna normativa sobre el procedimiento a seguir, ni sobre la forma de dar participación o audiencia a los representantes de los empresarios o profesionales, quienes poseen gran cantidad de información a tener en cuenta. Parece que existiría una posible violación del principio de legalidad ya que el artículo 69.2 LIRPF autoriza a un reglamento para adoptar cifras individualizadas de rendimientos netos para varios períodos impositivos¹⁷.

En lo que concierne a la integración de las normas primarias y secundarias hay que estudiar la observancia de la reserva de Ley, ya que la regulación fundamental de cada ejercicio –sectores y cuantías– se realiza a través de una Orden Ministerial¹⁸. Por esta razón, se necesita determinar si la estimación objetiva pertenece al Derecho tributario material o al formal. La cuestión debe ser estudiada desde las dos ópticas. Como normas procedimentales, que no afectan al presupuesto de hecho ni a la base imponible, no se vulneraría la reserva de ley tributaria, ya que como afirma la STC 224/1992, esta institución tiene carácter relativo y, además, es más flexible en unos elementos –base imponible– que en otros –hecho imponible–¹⁹.

Lo que nunca se podría sostener, con la regulación actualmente vigente, es que las normas de la estimación objetiva posean carácter sustancial y generen unas bases imponibles alternativas, ya que ello supondría una injerencia en la naturaleza y objeto del impuesto al configurar dos tributos distintos, uno por vía legal y otro por vía reglamentaria, lo que obviamente contradice el artículo 31.3 CE²⁰. Así pues para salvar la inconstitucionalidad se debe optar, aunque sea una falacia por la incongruente consecuencia que se produce, por su carácter procedimental. La estimación directa y la estimación objetiva son dos métodos de determinación de bases que tienden a comprobar la misma realidad: la renta efectiva, aunque lo hacen de forma diversa, por lo que es normal que la fuente normativa sea también diversa, pues la Ley es un instrumento de-

¹⁷ Cfr. A. JUAN LOZANO, *"La estimación objetiva por signos, índices y módulos en el IRPF"*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 80.

¹⁸ La última O. M. por la que se aprueban los signos, índices y módulos es de 27 de noviembre de 1996.

¹⁹ Cfr. STC 224/1992, de 14 de diciembre.

²⁰ Véase F. VICENTE-ARCHE DOMINGO, *"Elementos cuantitativos de la prestación tributaria"*, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* núm. 60/1965, pág. 923.

E S T U D I O S

masiado rígido para fijar los signos, índices y módulos. Este razonamiento que es utilizado hasta la saciedad y, en el que se insiste señalando que es necesario para no quedarse en exceso rezagados respecto a la evolución de la realidad económica, debe ser descartado, ya que no está plenamente justificado. Y ello porque existen otros elementos de mayor incidencia en la realidad económica como el tipo de gravamen y las deducciones en la cuota que necesitan ser revisados casi todos los años y que aparecen fijados en la Ley, aunque sometidos a revisión a través de la Ley de presupuestos²¹. Se ha afirmado que el carácter procedimental de la estimación objetiva es fruto de una falacia, dado que se define así a los meros efectos de salvar la constitucionalidad del régimen, sin percatarse que el razonamiento debería ser el contrario, es decir, determinar si se trata de una base imponible alternativa con independencia de que esto implique la inconstitucionalidad. Por tanto, ésta sería el efecto y no la causa.

Sobre el particular el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse, si bien no se ha aclarado meridianamente el problema que se plantea. La STC núm. 221/92 de 11 de diciembre de 1992 ni se pronuncia de forma clara, ni se contiene una doctrina explícita acerca del ámbito de la base imponible reservado a la Ley. Así, se señala en cuanto a la base imponible: "en cuanto elemento necesario para la determinación del importe de la cuota tributaria, también la base imponible es un elemento esencial del tributo y, en consecuencia, debe ser regulada por Ley. No puede desconocerse, sin embargo, que en un sistema tributario moderno la base imponible puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación, requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas. Ello explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación de algunos de los elementos configuradores de la base. Se hace así preciso determinar cual es el ámbito de la regulación de la base imponible que debe quedar necesariamente reservada al legislador; análisis que debe llevarse a cabo en función de las circunstancias de cada caso concreto y a partir de la naturaleza y objeto del tributo de que se trata" (FJ 7º). Ahora bien, ¿acaso no son elementos esenciales para la determinación de la base imponible aspectos como los signos, índices y módulos o, la enumeración de las actividades que pueden acogerse a un régimen objetivo o, las cifras individualizadas de rendimientos netos o, los coeficientes o, las obligaciones formales...? ¿Acaso se podría calcular la base imponible a través de un método de estimación objetiva sin tener en cuenta los reglamentos dictados al respecto?

²¹ Véase A. NAVARRO FAURE, "La adecuación del método de estimación objetiva de la base imponible por signos, índices y módulos a los principios de justicia tributaria", ob. cit., pág. 77.

Fernando Serrano Antón

En cualquier caso, se está en presencia de una materia de difícil catalogación entre Derecho material o formal tributario. Es más, es un aspecto que pone en entredicho esa división del Derecho tributario, es una cuestión difusa, que se pierde en la clasificación²².

Ya que la estimación objetiva trata de cuantificar la prestación tributaria en función de la renta efectiva, se plantea otro interrogante. Los módulos reglamentariamente determinados ¿son plenamente vinculantes?, ¿puede el sujeto pasivo prescindir de la renta estimada cuando se haya acreditado una renta efectiva distinta, pero no existiera una renuncia previa al régimen de estimación objetiva? La respuesta es que la estimación objetiva debería permitir la posibilidad de demostrar la inaplicación de los módulos al caso concreto, lo que quizás podría conducir a una cierta negociación entre contribuyente y Hacienda²³. Pero el sistema vigente no lo consiente, sino que sólo admite la reducción de los módulos, y eso será en circunstancias extraordinarias ajenas al proceso productivo y con comprobación de los órganos inspectores²⁴.

Los signos, índices y módulos, los valores medios deben ser calificados más que como presunciones legales como auténticas ficciones jurídicas ya que el legislador prescinde de la realidad subyacente para crear su propia apariencia²⁵. En cualquier caso, la mayor dificultad con que se encuentra esta prevalencia de la renta estimada reside en el principio de capacidad económica. La cuantificación de la renta empresarial o profesional realizada a través de la estimación objetiva, se basa en una serie de valoraciones desconectadas de la efectiva capacidad económica del sujeto pasivo, sabiendo además, como ha sido recordado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 45/1989, que dicho principio es un criterio de medición de la carga tributaria, así como su

²² Cfr. C. PALAO TABOADA, "Métodos y procedimientos de determinación de las bases imponibles", *Hacienda Pública Española* núm. 79/1982, pág. 20.

²³ Cfr. F. SERRANO ANTON, "La terminación convencional de procedimientos tributarios y otras técnicas transaccionales", Asociación Española de Asesores Fiscales, Madrid, 1996, pág. 90.

²⁴ El art. 28.4 RIRPF establece una serie de supuestos, que van ligados en la mayoría de los casos a incendios, inundaciones o circunstancias excepcionales, en los que es posible la minoración del rendimiento neto calculado por signos, índices o módulos.

²⁵ En este sentido, PALAO TABOADA opina que los métodos indiciarios o presuntivos basados en ficciones son repudiables cuando su entera aplicación se deja en manos de los contribuyentes y funcionarios y, sobre todo, cuando se hace descansar sobre ellos al sistema tributario. "Estudio Preliminar" en *Principios de Derecho tributario* de A. BERLIRI, Ed. Derecho financiero, Madrid, 1974, págs. 36-37.

E S T U D I O S

correcta aplicación es una exigencia del principio de igualdad²⁶. De hecho, el resultado estimado sólo coincide esporádicamente o nunca con la renta efectivamente percibida. Por ello, se afirma que el gravamen de las rentas empresariales o profesionales pierde su nota de personalidad²⁷, aparte de que se violaría el derecho constitucional de todo contribuyente a ser gravado de acuerdo con su capacidad económica²⁸.

La capacidad económica además de fuente de la imposición, debe ser criterio de contribución al sostenimiento de los gastos públicos, de modo que esté presente en todas las fases del tributo, incluida pues la determinación de la base imponible²⁹. Así que lo reprochable constitucionalmente no es la estimación objetiva, institución que necesaria para asegurar la pretensión tributaria, agilizar y evitar el evasión fiscal, sino el sistema de signos, índices y módulos, ficciones contra las que no se admite prueba y que no permiten el gravamen de la capacidad económica efectiva³⁰.

Además el Tribunal Constitucional conecta la efectividad de la capacidad económica con el principio de igualdad (SSTC 209/1988 y 45/1989). De este modo, impedir la modificación de la renta estimada supondría una imposición genéricamente uniforme que sofocaría las particularidades, lo que

²⁶ Cfr. F. VICENTE-ARCHE DOMINGO, "Elementos cuantitativos de la prestación tributaria", *RDFHP* núm 60/1965, pág. 971. A. NAVARRO FAURE, "La adecuación del método de estimación objetiva de la base imponible por signos, índices y módulos a los principios de justicia tributaria", ob. cit., pág. 82.

²⁷ En ocasiones, la pérdida del matiz personalizador imperante en el Impuesto es consecuencia de la propia realidad. Así es puesto de relieve, por ejemplo, por E. ESEVERRI y J. LOPEZ MARTINEZ cuando afirman que "los sistemas de módulos u objetivos para la determinación de las bases son muy toscos y no se acercan a la realidad económica del contribuyente, pero al mismo tiempo, son necesarios en ciertos sectores de la actividad económica, en donde la teneduría de unos libros contables, resulta muy difícil y de existir, resulta poco fiable, por lo que es preferible que sea la propia norma tributaria la que, a través de mecanismos objetivos de cada realidad económica, indique cómo puede llegarse a determinar una base tributaria que, por aproximación, llegue a medir el hecho imponible de que se trate". En *"Temas prácticos de Derecho tributario"*, Comares, Granada, 1994, pág. 251.

²⁸ Cfr. M. T. SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", *Civitas, REDF* núm. 66/1990, pág. 193.

²⁹ Cfr. G. CASADO OLLERO, "El principio de capacidad y el control constitucional de la imposición indirecta (II). El contenido constitucional de la capacidad económica", *Civitas, REDF* núm. 20/1978, pág. 324. A. JUAN LOZANO, "La estimación objetiva por signos, índices y módulos en el IRPF", ob. cit., pág. 108.

³⁰ MOSCHETTI sobre el particular afirma que "las presunciones fiscales absolutas, aunque sean abstractamente lógicas y racionales, son siempre inconstitucionales; en efecto, al conectar el pago con hechos, sujetos o valores cuya existencia no está comprobada ni es sucesivamente comprobable no garantizan que la contribución de todos se mida en razón a su capacidad efectiva". En *"El principio de capacidad contributiva"*, traducción J. Calero y R. Navas, IEF, Madrid, 1980, págs. 396-498.

Formas de estimación objetiva

sería inconstitucional. Por tanto, el rendimiento que se grava no es un rendimiento obtenido sino un rendimiento atribuido por la Administración a cada sujeto pasivo en función no de la naturaleza del rendimiento sino del sector empresarial del que se derive³¹. Precisamente porque a través de este método se está midiendo un rendimiento medio o normal, no se incluyen, por un lado, los incrementos de patrimonio que deriven de bienes inmuebles o buques afectos –ya que se calculan por el régimen general³²– y, por otro lado, se tienen en cuenta circunstancias excepcionales³³. Contradictoriamente a lo que se mantiene en este trabajo, la *Corte Costituzionale Italiana* ha señalado en su sentencia de 31 de marzo de 1965, que el respeto al principio de capacidad económica en el régimen de estimación objetiva es total, puesto que la capacidad se mide "por la aptitud del bien para producir un rendimiento económico y no por la renta que obtiene su poseedor, por la productividad y no por el producto real".

El método de estimación objetiva es un arma letal dado que permite que sujetos con la misma capacidad económica sean tratados de distinta manera según opten por un método u otro.

No obstante todas las puntualizaciones realizadas sobre las lesiones que se pueden producir a los principios materiales de justicia, su modificación no tiene por qué llevar aparejada una mejora sustancial, ya que puede conllevar un aumento de litigiosidad, una disminución de la seguridad jurídica y, por ende, una pérdida total de operatividad³⁴. Asimismo, a modo de pesimista observación global, se puede concluir señalando que el régimen de estimación objetiva que en ella se articula obedece a una finalidad recaudatoria más que a la equidad tributaria y a la predicada aproximación a la realidad; a su vez, parece estar justificado más que por una simplificación de las obligaciones formales, que efectivamente se cumple en la modalidad de signos, índices y módulos, por una economización de los medios de gestión de la Administración tributaria.

³¹ Esta afirmación puede dar lugar a reflexionar sobre el verdadero hecho imponible que subyace en el IRPF, ya que a través de la estimación objetiva de la base imponible parece que aquél consistiría en el mero ejercicio de la actividad.

³² Cfr. art. 41.2 LIRPF.³³ Cfr. A. NAVARRO FAURE, "La adecuación del método de estimación objetiva por signos, índices y módulos a los principios de justicia material", ob. cit., pág. 86.

³⁴ Se podría producir lo que PALAO TABOADA define como "contradicción entre la creencia en la intangibilidad de ciertos principios y la comprensión de su insostenibilidad práctica". Cfr. "La estimación objetiva singular", *Civitas, REDF* núm. 2/1974, pág. 377.

E S T U D I O S

Si se prefiere una visión optimista se diría que la aplicación de la estimación objetiva produce una simplificación de las labores de investigación y comprobación, una liberación de recursos, fundamentalmente humanos, que pueden destinarse a otras tareas, lo que habría de implicar una mejora en la eficacia administrativa³⁵; desde el punto de vista del contribuyente, se verá redimido de considerables obligaciones formales que le supondrán un menor coste fiscal indirecto y, el ahorro efectivo de recursos que destinaba a la contratación de servicios de asesoramiento y llevanza de contabilidad y gestión tributaria³⁶. Asimismo se podría pensar que este régimen está ideado para otro fin distinto del de estimación directa, siendo su estructura interna congruente con la misión que se le asigna. Ahora bien, aún siendo positivos, teórica y prácticamente la deuda tributaria calculada conforme a regímenes objetivos no se adecua a criterios de capacidad económica.

En cualquier caso, se debe poner de relieve que el estado de la cuestión es la expuesta y que aunque soplan vientos de cambio todavía falta por confirmar el rumbo de los mismos. De momento, estos son los datos con los que se tiene que bregar, si bien sería recomendable que primaran los criterios de justicia en la labor de normación que los de índole técnica o que miran en mayor medida hacia la realidad de nuestra Administración tributaria en la exacción de los tributos.

4- LA NATURALEZA SUSTANCIAL DEL REGIMEN DE ESTIMACION OBJETIVA

Desde una concepción sustancial, la aplicación de la estimación objetiva ya no da lugar a una renta estimada, sino a algo ajeno al presupuesto de hecho, definido como obtención de renta. Se trata de un elemento nuevo que responde al resurgimiento de una institución ya vieja: la imposición real sobre la renta.

Ante la falta de operatividad de la imposición personal sobre la renta de las PYMES, el legislador ha vuelto a la imposición sobre el producto. En efecto, en la estimación objetiva actual, lo que se somete a gravamen son las rentas atribuibles a los factores de producción, como se aprecia en las Ordenes Ministeriales reguladoras de los signos, índices y módulos. El hecho imponible ha

³⁵ Cfr. T. MEROLA MACANAS, "La tributación de los pequeños empresarios y la estimación objetiva singular: necesidad de una reforma", *HPE, Cuadernos de Actualidad* núm. 6/1990, pág. 15.

³⁶ Cfr. J. A. ROZAS VALDES, "Comentario al artículo 69 LIRPF" en *"Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Reglamento del Impuesto"*, Dir. F. VICENTE-ARCHE DOMINGO, Colex, Madrid, 1993, pág. 499.

pasado de ser la obtención de renta por el desarrollo de una actividad empresarial, a ser el mero ejercicio de una actividad empresarial, y la base imponible ha variado su método de cuantificación, pasando de utilizar índices internos –beneficio– a externos –número de asalariados, por ejemplo–.

En cuanto a la relación del régimen general del IRPF con la estimación objetiva parece que nos hallamos ante lo que TESAURO denomina como un régimen fiscal sustitutivo, es decir, ante la creación de un tributo que se aplica en lugar de otro; ante un hecho imponible alternativo, cuya cuantificación, realizada a través de los signos, índices y módulos, da lugar a una base imponible alternativa³⁷. La naturaleza de los regímenes fiscales sustitutivos, que presuponen dos tributos distintos: el sustituido, que es el régimen general –de estimación directa– y el sustitutivo, que es la excepción. La relación entre ambos se produce por una técnica de exención respecto al sustituido y de sujeción inmediata al sustitutivo. Ahora bien, la sustitución se produce sólo a instancia del sujeto pasivo, que es quien opta por permanecer en un determinado régimen.

Además, el tributo sustitutivo depende ontológicamente del sustituido. No puede pervivir de forma independiente en el ordenamiento jurídico, sino que depende de la existencia del tributo a sustituir. Sin embargo, sus normas pueden regular autónomamente la institución en cuestión, siempre que cumpla con dos exigencias. La primera, que su establecimiento persiga un interés general adecuado al principio de igualdad, lo que se cumple con la estimación objetiva por signos, índices y módulos, ya que pretende adaptarse a las exigencias sociales y a la realidad administrativa³⁸.

La segunda exigencia es que su regulación impida la aparición de discriminaciones. En este sentido, la actual normativa no parece muy afortunada al elaborar una larga lista de sectores, actividades, epígrafes, etc. Sería preferible una delimitación más genérica basada en el tamaño de la estructura empresarial³⁹.

³⁷ En relación con las bases alternativas véase F. SAINZ DE BUJANDA, *"Hacienda y Derecho"*, vol. VI, I. E. P., Madrid, 1973, pág. 209.

³⁸ Véase A. JUAN LOZANO, *"La estimación objetiva por signos, índices y módulos en el IRPF"*, ob. cit., págs. 125 y ss.

³⁹ Como se puede comprobar el actual régimen de estimación objetiva parece no encajar en ningún molde con el que se pretenda justificar su adecuación a los principios constitucionales.

E S T U D I O S

Pero el principal escollo con que se enfrenta la regulación actual de la estimación objetiva es su adecuación al principio de reserva de Ley. Si actúa como un régimen fiscal sustitutivo, al suponer de hecho la creación *ex novo* de un nuevo tributo, no puede ser ajeno a las exigencias del art. 31.3 CE, con lo que se puede concluir que la regulación mediante Orden Ministerial es inconstitucional. Así ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, se deja un amplio margen a la norma reglamentaria del régimen de estimación objetiva, en virtud de una habilitación que llega a realizar incluso directamente a favor del Ministro de Economía y Hacienda para la fijación de los signos, índices, módulos o coeficientes, "hecho que abre notorios interrogantes acerca no sólo del respeto al principio constitucional de reserva de Ley en la cuantificación de las deudas tributarias, sino también acerca de la titularidad de potestades reglamentarias y de su ejercicio –en aspectos no ciertamente domésticos u organizativos– por parte no del Gobierno, sino de uno de sus miembros aisladamente considerado"⁴⁰.

Como se puede comprobar existen algunos argumentos que sugieren la inconstitucionalidad del régimen. Si bien en el fondo es necesario un régimen fiscal distinto a la estimación directa que no ahogue a las PYMES y no exija de la Administración actuaciones de comprobación e investigación que superen sus posibilidades operativas, lo cierto es que la regulación actual no es la más adecuada.

5- ¿LAS PYMES? BIEN, GRACIAS

La Ley 18/1991 del IRPF supuso una mejora en el tratamiento de las PYMES. Muchos aspectos fueron reformados guiados por el Libro Blanco de reforma del Impuesto elaborado en el seno de la Secretaría de Estado de Hacienda –epígrafe 6.4.3.–⁴¹, pero quizá entre todos ellos debe ponerse de relieve el nuevo tratamiento de las diferencias entre los rendimientos reales y los rendimientos derivados de la estimación objetiva. Se excluyó el gravamen de los incrementos de patrimonio que pudieran producirse por las diferencias entre los rendimientos reales de la actividad y los derivados de la correcta aplicación de la estimación objetiva. Se puso fin a la agria polémica

⁴⁰ Cfr. J. MARTIN QUERALT, "Capítulo II: El IRPF (I)", en *Curso de Derecho tributario. Parte especial*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 135.

⁴¹ Cfr. S. APARICIO ORTIGOSA y P. ARRIETA VILLAREAL, "La determinación de la base en las actividades empresariales y profesionales" en *La fiscalidad en España tras la reforma de los Impuestos sobre la Renta y Patrimonio*, AEDAF, Madrid, 1993, pág. 171.

entre la Administración que entendía la existencia de incrementos injustificados de patrimonio y la doctrina⁴².

Desde marzo de 1996, las PYMES han sido bien tratadas por el ejecutivo. No han dejado de aparecer medidas favorecedoras de las mismas. En primer lugar, se creó una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda bautizada con el nombre de "Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa", con lo que ya se presagiaba el vuelco en el tratamiento de las PYMES. Segundo, fue la reducción de los signos, índices y módulos en un 15 por ciento para el ejercicio de 1996⁴³ que, por cierto, ha sido prorrogado para 1997 por la Ley de Medidas Fiscales⁴⁴. Después, fue el no cómputo de las nuevas contrataciones de empleados para la determinación del rendimiento neto, así el rendimiento que fuera imputable a esos nuevos trabajadores no tendrá reflejo en la declaración del IRPF de 1997⁴⁵. No en vano hay que advertir que las PYMES dan empleo al 73 por ciento de la mano de obra del sector privado y se rompe así el aparente desincentivo que el empleo supone en esta modalidad de estimación de rendimientos, ya que el módulo más importante suele ser el factor trabajo.

Asimismo, hay que enumerar las medidas que en otros Impuestos que versan sobre las PYMES, me refiero a la bonificación del 95 por ciento de la cuota del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones cuando se produce la transmisión de la empresa individual al cónyuge, a los ascendientes o descendientes siempre que la mantengan durante un plazo de 10 años⁴⁶. En este impuesto también se encuentra la exención del 95 por ciento de la cuota del Impuesto sobre Donaciones por la transmisión de la empresa individual o en participaciones de la entidad del donante, con una serie de condiciones⁴⁷. Por último, en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio también se ha introducido alguna previsión sobre las PYMES, me refiero a la exen-

⁴² Véase la Resolución del TEAC de 26 de julio de 1988. En consonancia, con tal previsión se ha modificado, en idéntico sentido, el régimen simplificado del IVA, eliminando el carácter de impuesto mínimo que había tenido la cuota calculada con arreglo al mismo. Cfr. art. 2 RD 1841, de 30 de diciembre de 1991, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF. Consúltase M. C. GOMEZ RUPEREZ, "El régimen de estimación objetiva de la base imponible", en *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de personas Físicas y a la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 990 y ss.

⁴³ Cfr. RD Ley 7/1996, de 7 de junio.

⁴⁴ Cfr. art. 4 y D. F. octava de la Ley 13/1996, de medidas fiscales para 1997.

⁴⁵ Cfr. D. F. octava LMF y art. 1 RD Ley 7/1996.

⁴⁶ RD Ley 7/1996.

⁴⁷ Cfr. art. 20.6 LISD.

E S T U D I O S

ción de los bienes y derechos que son necesarios para el desarrollo de una actividad empresarial, siempre que se ejerza de una forma habitual, personal y directa por el sujeto pasivo. De igual modo están exentas las participaciones en entidades con o sin cotización, con una serie de requisitos establecidos en el artículo 4 LIP. Y, por último, hay que señalar el régimen especial para empresas de reducida dimensión existente en el Impuesto de Sociedades –art. 122 LIS–.

Una vez hecho un recorrido sobre las últimas normas dictadas en relación con las PYMES me atrevería a afirmar que existe una corriente que trataría de beneficiarlas, considerando quizás el abandono que les ha afectado durante algunos años.

En esta línea se encontrarían las modificaciones que se están estudiando sobre el régimen fiscal de las PYMES en el IRPF y en otros impuestos. Aquí se puede comentar en relación con el Impuesto sobre Sucesiones que el Gobierno pretende reducir la carga fiscal para los dueños de empresas familiares que transmitan su negocio a familiares directos. La Ley de Presupuestos de 1997, como es conocido, incluye una bonificación del 95 por ciento del impuesto para los nuevos propietarios, pero no reduce el incremento de patrimonio que supone la cesión para los transmitentes. Además Hacienda estudia suprimir la obligación de que se mantenga la misma actividad durante 10 años, por lo que se permitiría el cambio de negocio que garantice su viabilidad. Las modificaciones incluyen extender la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio para los activos empresariales que correspondan al cónyuge cuando la unidad familiar tenga régimen de gananciales. Existen otras medidas que están siendo estudiadas por la Comisión Interministerial como, por ejemplo, en el IVA que se prevé que transcurridos dos años sin haber cobrado una operación, la Administración tributaria devolverá o compensará a los empresarios el importe del IVA que en su día se hubiese ingresado. El IAE también se ve afectado por la corriente de las PYMES, así se modificará la configuración del mismo, en el sentido de vincular su pago a los beneficios de la empresa. Asimismo se pretende la simplificación del IAE a la hora de su aplicación.

6- ¿DONDE ENCAJAN LAS NUEVAS VENTAJAS FISCALES PARA LAS PYMES?

El Gobierno ha estado recordando últimamente que pondrá en marcha un conjunto de medidas fiscales de apoyo para las PYMES. Este grupo de normas busca promover la inversión y el empleo, mejorar la tributación de las PYMES, luchar contra la morosidad, facilitar la continuidad de las empresas familiares, racionalizar y simplificar la tributación del IRPF a las PYMES –ya, antes se ha-

bía acomodado el IS a las PYMES con un régimen especial⁴⁸. Todas estas medidas son muy loables y necesarias, pero su contenido puede suscitar algún interrogante.

El espíritu que inspira esta reforma en la fiscalidad de las PYMES es acercar su tributación a su verdadera realidad. Este propósito es muy digno. La tributación, en primer lugar, debe ser justa, esto es debe adecuarse a la capacidad de pago del sujeto pasivo de un impuesto, en este caso, las PYMES. Esta capacidad de pago en lo que se refiere al IRPF, viene manifestada por los beneficios del ejercicio. La lógica dictaría que la base imponible de este impuesto se ajustara a los beneficios, con las posibles bonificaciones fiscales derivadas de políticas concretas como la promoción de empleo. La realidad, sin embargo, es muy distinta y los beneficios que calcula Hacienda para las empresas son, normalmente, superiores a los que verdaderamente obtienen ya que los sistemas de módulos y coeficientes sobreestiman los resultados positivos. Este problema debe ser abordado por el Gobierno, pero cómo hacerlo, parcialmente o en el marco de una reforma global del Impuesto, aunque después se tratará el enigma, la coherencia dictaría que en un sistema tributario como el nuestro, tan cargado de defectos técnicos y tan desincentivador de la actividad económica, se procediera a reformarlo en su conjunto, no a darle pequeños retoques que cierran unos agujeros mientras se abren otros.

La reforma del tratamiento fiscal de las PYMES supone un mensaje de apoyo a un colectivo importante del tejido económico español. El enunciado de las medidas conocido hasta ahora, refleja que Hacienda está buscando el difícil equilibrio entre las necesidades de recaudación y los incentivos fiscales que demandan las organizaciones empresariales. Sin embargo, parece que el plan tiene puntos oscuros. En primer lugar, existe un amplio consenso entre los expertos fiscales, e incluso entre los grupos políticos, al señalar que una de las sangrías más preocupantes en la financiación del Estado son los incentivos y bonificaciones fiscales, que algunos estudios cuantifican en varios billones de pesetas. Las reformas fiscales planteadas en varios países europeos, incluyendo la última Ley del IS español, se encuentran en la línea de reducir las bonificaciones a situaciones coyunturales de recesión económica, eliminando los incentivos permanentes.

Las reformas en el tratamiento fiscal de las PYMES deberían eliminar, así como para cualquier colectivo, los obstáculos que puedan poner en peligro la supervivencia de la actividad económica por un exceso de celo recaudatorio.

⁴⁸ Véase A. CAYON GALIARDO, "Las PYMES y el Impuesto sobre Sociedades", *Revista Técnica Tributaria* núm. 36/1997, págs. 17 y ss.

E S T U D I O S

Pero limar estas aristas no puede convertirse en un tratamiento privilegiado que intente sustituir la ineficiencia de una actividad por la vía de la reducción de impuestos. Igual, más que rebajas fiscales, la Administración y las organizaciones empresariales tienen que eliminar las trabas con que se encuentren las PYMES para acceder a los mercados y conocer todas las posibilidades de apoyo a sus actividades para aumentar así su competitividad.

7- PLAN DE AYUDAS FISCALES PARA LAS PYMES

El Ministro de Economía y Hacienda ha anunciado que el Gobierno va a poner en marcha un conjunto de medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, de manera que vean reducida su carga fiscal y administrativa, al tiempo que se incentivará la inversión y el empleo. Con este anuncio el Ministro ha indicado algunas de las conclusiones a las que se ha llegado en una Comisión Interministerial constituida el pasado mes de octubre para estudiar la fiscalidad de las PYMES. Las conclusiones alcanzadas han sido presentadas dentro del plazo que hasta el 31 de marzo se tenía, si bien no es conocido el contenido del mismo, siendo estas líneas fruto de distintas conversaciones entre responsables del Ministerio y algunos pronunciamientos del Ministro. Así, las novedades más significativas afectan a los regímenes especiales del IRPF.

Entre las distintas medidas que han sido propuestas, se encuentran:

- * Las empresas que declaran por módulos –alrededor de 2 millones de una treintena de sectores que tienen menos de nueve trabajadores podrán amortizar los activos fijos ligados al desarrollo de la actividad. De esta forma, reducirán el beneficio sobre el que tienen que tributar de la misma forma y con las mismas tablas que amortizan las grandes empresas.

- * Se reducirá la carga tributaria de los empresarios que tributen en el régimen de signos, índices y módulos, que mantengan o creen empleo aunque el empleo con que cuente cada empresa seguirá contando a la hora de determinar el rendimiento neto. Parece que el sistema de módulos, creado para simplificar la tributación de las empresas, penalizaba el empleo al ser la plantilla decisiva a la hora de determinar los beneficios. Algunas medidas de atenuación han sido ya tomadas en relación con la contratación de trabajadores. Es conocida la norma de junio pasado según la cual no se tomaban en el cómputo del rendimiento neto el aumento de plantilla durante 1996. También el esfuerzo inversor será tomado en cuenta en la rebaja de la carga fiscal de las PYMES.

- * Se extenderá la aplicación de los incentivos fiscales, a los que actualmente sólo pueden acogerse si están en régimen de estimación directa.

- * Las PYMES que se encuentren en régimen de estimación objetiva por coeficientes, empresas no incluidas en módulos y que tengan plantillas inferior-

Fernando Serrano Arón

res a 12 trabajadores, con una facturación de menos de 50 millones de pts., en este caso, las PYMES se beneficiarán de la deducción de todos los gastos vinculados con la actividad, entre ellos la amortización de los activos correspondientes, desapareciendo la relación de gastos deducibles tasados que hasta ahora es aplicable. Con este sistema se aproximará la tributación de las empresas a su situación real, sin incrementar la carga administrativa de las mismas. En otras palabras, el sistema de coeficientes será similar al de la estimación directa pero con menos deberes formales. Sobre este particular, algunos autores han ubicado a esta técnica estimativa en una posición intermedia entre los métodos directo e indiciario. Se afirma que a través del régimen de coeficientes no se trata de dar con la verdadera base imponible del sujeto pasivo en cuanto fiel reflejo de la capacidad económica contemplada por el hecho imponible, sino con una base lo más aproximada posible a la verdadera y sólo presuntamente cierta, al menos en todos los elementos no directamente derivados de los datos que han de ser objeto de cuantificación exacta⁴⁹. No obstante, hay que advertir que de acuerdo con la actual normativa de la estimación objetiva por coeficientes, el carácter indiciario presente en ella afecta tan sólo a elementos de orden secundario.

Las cuantías y las condiciones de las bonificaciones todavía no han sido establecidas, no obstante, hay que tener en cuenta las necesidades presupuestarias para adaptarlas a los limitados recursos del Estado. Asimismo se está especulando sobre la ampliación de los límites para que las empresas se puedan acoger al régimen de coeficientes.

8- CIU PROPONE LA REFORMA DE LA ESTIMACION OBJETIVA

Una Proposición de Ley, presentada en el Congreso por Convergencia i Unió, pretende reformar el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que puede afectar a unas 3.500.000 empresas. El 70 por ciento de ellas, son susceptibles de acogerse al régimen de módulos o estimación directa y, alrededor de 500.000 al régimen de coeficientes.

El objetivo de la reforma es ajustar la tributación de las PYMES a la realidad, simplificar el cálculo de rendimientos e incentivar la creación de empleo. La iniciativa postula que los contribuyentes que renuncien al sistema de mó-

⁴⁹ Cfr. E. GONZALEZ GARCIA, "Comentario al art. 50 LGT" en *"Comentarios a las Leyes financieras y tributarias"*, t. IIa, Edersa, Madrid, 1985, pág. 412. En el mismo sentido, A. DURAN-SINDREU BUXADE, "La estimación indirecta de bases imponibles: delimitación conceptual y legal", RDFHP núm. 199/1989, pág. 53.

E S T U D I O S

dulos no pasen forzosamente al sistema de estimación directa, sino que puedan tributar en el régimen de estimación objetiva por coeficientes. CIU considera que este sistema permite aproximar la tributación de las pequeñas empresas a los beneficios reales, ya que, según la normativa actual, las pequeñas empresas que tienen que determinar sus bases imponibles por el régimen de signos, índices y módulos no tributan por los beneficios que obtienen, sino por otros parámetros menos reales.

La Coalición catalana persigue, asimismo, que se amplíen los límites actuales del volumen de operaciones para las empresas en estimación objetiva por coeficientes, de modo que de los 50 millones de ptas. actuales se pase a 100 millones de ptas., para las actividades empresariales y, a 15 millones de ptas. (en lugar de cinco) para la facturación máxima permitida a los profesionales.

El portavoz de la coalición catalana ha puesto de manifiesto que esta propuesta reducirá el fraude fiscal, sobre todo, en lo que se refiere al IVA. En su opinión, con el sistema de coeficientes las empresas deben llevar registro de ingresos y gastos, lo que obstaculizaría la venta de facturas falsas. Al mismo tiempo, CIU considera que el nuevo sistema afloraría nuevas actividades empresariales, que en la actualidad se encuentran "sumergidas" por temor a Hacienda.

El sistema de flexibilización del régimen de estimación objetiva, que propone CIU, permite a una empresa que se encuentra en una coyuntura desfavorable tributar por el sistema de coeficientes y no quedar perjudicada por la rígida estimación de rendimientos que le asigna el régimen de módulos. En opinión de CIU, el nuevo método "no significa exactamente que se reducirán impuestos, sino que se invertirá la dinámica ya que con los módulos únicamente se tienen en cuenta conceptos como la superficie del local o los empleados, sin considerar la marcha económica del negocio, lo cual es una auténtica aberración".

Por su parte, el Círculo de Empresarios ha pedido al Gobierno una reforma del IRPF que se centre en la simplificación de dicho impuesto, para facilitar su cumplimentación y, que se rebaje el tipo marginal máximo del gravamen personal sobre la renta hasta el tipo del Impuesto sobre Sociedades. En esta misma línea, el director del Instituto de Estudios Económicos ha señalado que el tipo marginal máximo del IRPF debería situarse en el 40 por ciento. Se precisó, a su vez, que esta reducción no debería implicar la subida del IVA para compensar una hipotética pérdida recaudatoria, ya que, en su opinión, un IRPF más bajo no es sinónimo de reducción de ingresos fiscales, sino que, por el contrario, reduce el fraude y deja de penalizar el trabajo.

Al tren procedente de Cataluña se ha unido también el "anuncio convoy" de las Haciendas vascas. La iniciativa lanzada por Vizcaya prepara una refor-

Fernando Serrano Antón

ma del sistema de módulos, si bien se prevé un pacto entre Vizcaya, Alava y Guipúzcoa para aprobar una normativa común en toda la comunidad. En dicha reforma se está previsto eliminar el cómputo de personal asalariado, incentivar la contratación y exigir una contabilidad –un libro de ingresos o ventas y otro de compras o gastos–. Quizá lo más curioso resulte ser el renacimiento de las evaluaciones globales al preverse la posibilidad de las evaluaciones globales, aunque esta vez se disfraza diciendo que "en determinados colectivos, como taxistas o fontaneros, se propone recuperar los convenios para determinar el rendimiento neto". Salvo esta última cuestión, sí se puede constatar que existe una sintonía con las medidas previstas por la Comisión Interministerial que estudia las PYMES en España.

9- ¿COMO Y CUANDO SE LLEVARIAN A CABO LAS MODIFICACIONES DEL IRPF EN RELACION CON LAS PYMES?

Parece que efectivamente se van a llevar a cabo todas estas reformas que se indican. Ahora bien, hasta el momento se ha oído la voz de los técnicos y, por tanto, hay que esperar a lo que ocurra en el trámite político y el juego de las mayorías. En cualquier caso, existe voluntad de reformar el régimen de estimación objetiva junto con otras cuestiones del IRPF. El problema, una vez que se ha decidido modificar el régimen, radica en determinar cuando se podría realizar. Se debe hacer referencia a dos distintas opiniones:

1) Consistiría, una vez elaborado el informe de la Comisión Interministerial, que se produjese la reforma de la estimación objetiva del IRPF sobre las PYMES lo antes posible.

2) Que personalmente me parece la más conveniente, se trataría de insertar la reforma de este ámbito del IRPF en la reforma global que sobre el IRPF se está discutiendo. Como es sabido, el Gobierno ha previsto que la reforma del IRPF se lleve a cabo a lo largo de 1998, de forma que entre en vigor en 1999. Así, ha sido declarado por distintos responsables del Ministerio de Economía y Hacienda (entre ellos el mismísimo Ministro o el propio Secretario de Estado de Hacienda). Precisamente, para estudiar esta reforma, se ha creado una Comisión de trabajo, presidida por M. Lagares Calvo. Los trabajos de esta Comisión, y las propuestas que deberá formular, tendrán como objetivo la adecuación del Impuesto a la configuración del mismo existente en los países comunitarios, especialmente en lo que se refiere a la tarifa, tipos marginales y deducciones. Igualmente tendrá que tenerse en cuenta el nuevo modelo de financiación autonómica, que ha convertido a este impuesto en un tributo compartido entre el Estado y las autonomías. Los trabajos de la Comisión y las propuestas correspondientes deberán estar ultimados antes del mes de julio 1998, si bien deberá anticiparse un análisis provisional a finales del presente año. Pues bien, pa-

E S T U D I O S

rece lo más coherente, dado que no es recomendable realizar modificaciones todos los años del IRPF (primero, los incrementos y las disminuciones patrimoniales, ahora parece que la reforma de la fiscalidad de los seguros mixtos), sería esperar a la reforma global a la que se ha hecho referencia para modificar el régimen de la estimación objetiva.

La tendencia de la reforma es claramente beneficiosa para las PYMES y como no para la estimación objetiva. Se trataría de potenciar especialmente el sistema de coeficientes, sin olvidar a los signos índices y módulos. Potenciar el sistema de coeficientes, sin olvidar a los signos índices y módulos. Potenciar el sistema de coeficientes significa llevar unos deberes contables que son más laxos que en la estimación directa, pero que hay que llevarlos. Esto parece que es lo recomendable ya que se estrecha la relación entre fiscalidad y situación real de la PYME. Parece que lo que queda claro es que Hacienda no quiere que estas nuevas bonificaciones supongan elevar la presión fiscal indirecta o carga burocrática y contable de las empresas a la hora de demostrar los gastos o las inversiones realizadas. Por ello, sólo será necesario que los empresarios aporten las facturas y lleven un libro registro de bienes –mínima información contable–, pero no la contabilidad que impone el Código de Comercio necesaria para los demás empresarios. En cualquier caso, en la concepción de la reforma se desea la posibilidad de cambiar el régimen de estimación cada año, en lugar de permanecer el mínimo de tres años si se opta por módulos.

10- ¿SON APLICABLES A PERSONAS FISICAS LOS BENEFICIOS FISCALES DISPUESTOS PARA EMPRESAS DE REDUCIDA DIMENSION EN EL I.S.?

Lo primero que debe resolverse en relación con el interrogante realizado es si es aplicable a las personas físicas, empresarios y profesionales, los incentivos fiscales previstos en el Impuesto sobre Sociedades para las PYMES, personas jurídicas, pues se establecen para las "empresas" pero se encuentran en la normativa del I.S. y se cita a las "entidades" (art. 122.1) concepto sólo aplicable a los sujetos pasivos del I.S. (art. 7.2). Pues bien en aras de la coordinación que debe existir entre el IRPF de los empresarios y profesionales que determinan su base imponible en estimación directa y los sujetos pasivos del I.S., la Dirección General de Tributos entiende aplicables estos incentivos al IRPF. La cuestión no es baladí ya que se trata de beneficios fiscales muy interesantes.

No obstante lo anterior, la respuesta final depende del régimen que se adopte para determinar el rendimiento neto. Así, si se decide por el régimen de estimación directa se aplicarán inmediatamente las normas del Impuesto sobre Sociedades. Por ello, resultan aplicables los beneficios e incentivos fis-

Fernando Serrano Antón

cales para las empresas de reducida dimensión, que en su conjunto, configuran un régimen especial aplicable exclusivamente a las mismas. Los beneficios fiscales son⁵⁰:

- * Libertad de amortización para inversiones generadoras de empleo.
- * Libertad de amortización para inversiones de escaso valor.
- * Amortización acelerada de elementos del inmovilizado material nuevos.
- * Dotación global para posibles insolvencias de deudores.
- * Exención de determinados incrementos de patrimonio por reinversión.
- * Ampliación del límite para la deducibilidad de las cuotas satisfechas en los contratos de arrendamiento financiero (*leasing*).

Ahora bien, los beneficios fiscales a las empresas de reducida dimensión no son aplicables en relación con las actividades empresariales o profesionales acogidas al régimen de estimación objetiva, excepción hecha de la exención por reinversión de los incrementos de patrimonio derivados de bienes inmuebles, buques, activos fijos inmateriales afectos y en la modalidad de coeficientes de dicho régimen, del carácter deducible de la parte de las cuotas correspondientes a la carga financiera de los contratos de arrendamiento financiero.

Por último, debe hacerse referencia a las condiciones para la aplicación del régimen especial de las empresas de reducida dimensión. Así, según señala el artículo 122 LIS, el límite señalado por la Ley es de 250 millones como importe neto de la cifra de negocios en el período, en "el período impositivo inmediato anterior", salvo que la empresa inicie su actividad, en cuyo caso, será éste el de referencia. En relación, con el límite cuantitativo, CAYON GALIARDO entiende que puede dar lugar a la fragmentación de empresas para permanecer dentro del régimen entorpeciendo con ello la adecuada dimensión del tejido empresarial. Otras, probablemente, intentarán prorratear en el tiempo sus rendimientos con el fin de no excederse de este volumen de ventas en algún año concreto⁵¹.

⁵⁰ Sobre el particular consúltese A. CAYON GALIARDO, "Las Pymes en el Impuesto sobre Sociedades", ob. cit., pág. 25.

⁵¹ Cfr. "Las PYMES en el Impuesto sobre Sociedades", ob. cit., pág. 52.

E S T U D I O S

11- CONCLUSIONES

* Indudablemente el tratamiento fiscal de las pequeñas y medianas empresas, auténtico soporte de la actividad económica española, debe merecer una especial atención, en contraposición a la situación que se ha vivido hasta 1996. Esta reforma en el gravamen de los rendimientos por actividades empresariales y profesionales no debe conducir a unas "rebajas tributarias" sino a invertir la dinámica que ha existido hasta ahora al no considerar en algunos casos la situación real de la empresa.

* Es cierto que no cabe comparaciones en relación a otros componentes de renta. Entonces ¿por qué este trato tan favorable a las PYMES y no a los trabajadores? En general, el ámbito del estudio de la reforma de la estimación objetiva de los rendimientos de actividades empresariales y profesionales debe enmarcarse en el conjunto del IRPF y no sólo en algún aspecto concreto del mismo. No debe existir diferenciación alguna en el mejor trato de las rentas de una categoría o de otra, salvo por razones fundadas de coyuntura económica o de otra índole.

* Debe potenciarse especialmente el régimen de estimación objetiva por coeficientes, sin perjuicio de la revisión del sistema de signos, índices y módulos. La potenciación de aquél se requiere por la aproximación de forma más ajustada al concepto de renta real, dado que se permite deducir unos gastos y se establece un coeficiente de gastos para el resto, siendo los ingresos reales. No obstante todo lo anterior, debe reafirmarse la bondad del régimen de estimación directa. La aconsejabilidad de este régimen se produce en la medida en que sea de aplicación los mismos criterios y normas que en el Impuesto sobre Sociedades.

* Debe llegarse a un equilibrio entre el principio del gravamen de las rentas reales y el principio de suficiencia⁵², como solución menos mala, dada la actual idiosincrasia de nuestra Administración tributaria.

* Por último, se tendría que tener un mayor cuidado a la hora de diseñar y aplicar los sistemas de estimación objetiva, dado que presentan serias dudas de constitucionalidad.

⁵² El principio de suficiencia o interés fiscal exige del IRPF el aseguramiento de unos ingresos públicos suficientes para financiar el gasto.