



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

*Valoración económica de la Estimación Objetiva.
¿Debería suprimirse este régimen?*

Autor

Iñaki Piernagorda Molina

Director

Julio López Laborda

*Facultad de Economía y Empresa
2023*

Valoración económica de la Estimación Objetiva. ¿Debería suprimirse este régimen?

Economic Assessment of Objective Estimation: Should this regime be Eliminated?

Autor

Iñaki Piernagorda Molina

Director

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa

2023

Resumen

En este presente trabajo se realiza un análisis económico del Régimen de Estimación Objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a través de los tres principios impositivos fundamentales. El estudio se centra en determinar las razones por las cuales se debe reformar este régimen. Analizaremos cómo funciona, las razones que motivaron su implementación, y un repaso a todos los cambios en la regulación que ha sufrido apoyándonos en una simulación numérica. Gracias a ello, tendremos los suficientes instrumentos para valorar la Estimación Objetiva desde los principios de sencillez, eficiencia y equidad. El trabajo finalizará con una discusión y propuesta de reformas que recojan y complementen las recomendaciones ya existentes.

Abstract

In this paper an economic analysis is conducted on the Objective Estimation Regime of the Personal Income Tax, focusing on the three fundamental tax principles. The study focuses on determining the reasons why this regime should be reformed. How this regime works, causes that led to its implementation and a review over the changes carried out in the regulation based on a numerical simulation will be subject of analysis. Thanks to that, we will have the necessary instruments to assess the regime from simplicity, efficiency and fairness principles. The paper will be closed with a discussion and proposal about reforms that include and complement already-existing recommendations.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo I. Justificación de la existencia del régimen de Estimación Objetiva junto con la Estimación Directa	6
1. Métodos de determinación del rendimiento	6
2. Desarrollo de la estimación objetiva en el IRPF e IVA	7
2.1 Relación entre Estimación Objetiva en el IRPF y los regímenes especiales del IVA	7
2.2 Estructura de la Orden Ministerial que desarrolla del régimen de Estimación Objetiva	8
3. Razones justificativas de la implementación de la EO.....	9
Capítulo II. Evolución en la regulación de la Estimación Objetiva	11
1. Estimación Objetiva en la Ley 44/1978 del IRPF.....	11
1.1 Motivos de Ley	11
1.2 Normativa inicial de la Estimación Objetiva Singular	11
2. Orden Ministerial de 25 de marzo de 1981	13
2.1 Motivos de la reforma.....	13
2.2 Cambio en la regulación	13
3. Orden Ministerial de 22 de enero de 1982	14
3.1 Motivos de la reforma.....	14
3.2 Cambio en la regulación	14
4. Real Decreto 2933/1983 de 13 de octubre.....	16
4.1 Motivos de la reforma.....	16
4.2 Cambio en la regulación	16
5. Ley 18/1991 del IRPF	17
5.1 Motivos de la reforma.....	17
5.1 Cambios en la regulación.....	18
6. Ley del IRPF de 1998.....	20
6.1 Motivos de la reforma.....	20
6.2 Cambio en la regulación	20
7. Resumen global.....	22
7.1 Actividades afectadas	22
7.2 Límites	23

7.3 Diferencias de tributación	23
7.4 Declarantes acogidos	24
Capítulo III. Valoración económica	25
1. Principio de Sencillez	25
1.1 Desventajas de la Estimación Objetiva	25
1.2 Valoración.....	27
2. Principio de eficiencia	27
2.1 Cuantificación de las rentas fiscales.....	28
2.2 Distorsiones respecto a la elección de la forma de empresa	29
2.3 Fraude empresarial	31
2.4 Efectos ante la estrategia de fraccionamiento de la base imponible	33
2.4 Valoración.....	36
3. Principio de Equidad	37
3.1 Equidad horizontal	37
3.1 Equidad Vertical.....	39
3.3 Valoración.....	41
Capítulo IV. Alternativas de reforma	42
1. Alternativas a los módulos. Experiencia comparada	42
2. Supresión de la Estimación Objetiva.....	43
3. Nuevos regímenes para el emprendimiento.....	45
Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	48
Referencias Legales.....	49
Anexos	

Introducción

El régimen de Estimación Objetiva (EO) ha formado parte de nuestro sistema fiscal desde antes de que España se democratizase, sirviendo como solución para los contribuyentes a los que les resultaba muy difícil cumplir con las obligaciones tributarias. Sin embargo, desde hace unos años, se viene cuestionando en el ámbito académico si la EO sigue estando justificada en el sistema tributario español. Por otro lado, desde el punto de vista económico-social, es relevante conocer cómo la EO puede distorsionar el comportamiento de los agentes económicos generando situaciones no deseables socialmente.

Los objetivos de este trabajo son conocer cómo se determinan los rendimientos de las actividades empresariales aplicando la EO, aprender la fuerte relación que guarda con los regímenes especiales del IVA y las causas de esta vinculación, y comprender los principales motivos por los cuales existe un método de determinación del rendimiento objetivo en el IRPF. Junto con ello, el principal objetivo es ser capaces de evaluar, desde una perspectiva económica, si se debería reformar o eliminar el sistema de EO.

Para lograr estos propósitos, en primer lugar, exploraremos en el Capítulo I las características y regulaciones de la EO y los regímenes simplificados del IVA, con el fin de comprender las ventajas que impulsaron su implementación. Seguidamente, haremos un repaso de todas las reformas que han modificado la regulación de la EO desde dos perspectivas: los límites excluyentes y las diferencias de tributación, las cuales estudiaremos a través de una simulación práctica. Una vez examinados estos dos primeros capítulos, tendremos los conocimientos e instrumentos suficientes para abordar el eje central del trabajo, que es la valoración del régimen de EO desde la perspectiva de la sencillez, la eficiencia, y la equidad. Finalizaremos discutiendo cuáles pueden ser las mejores propuestas de reforma en base a los regímenes existentes en otros países, y a las recomendaciones del Comité de Personas Expertas Para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022.

Veremos cómo en un primer instante, la EO sí que podía estar justificada sobre todo por el principio de sencillez, pero cómo a causa del paso del tiempo, las ventajas que motivaron su introducción en el sistema fiscal han ido desapareciendo, y cómo se han agrandando las desventajas respecto a los principios de equidad y eficiencia, Resultando injustificable en la actualidad por ninguno de los principios impositivos, y encontrando en la supresión de la EO la mejor solución.

Capítulo I. Justificación de la existencia del régimen de Estimación Objetiva junto con la Estimación Directa

El objetivo de este capítulo en primer lugar, es definir y conocer de qué trata el régimen de Estimación Objetiva (EO) y qué normativa está implicada en su desarrollo, para tener los conceptos y conocimientos precisos que permitan abordar el desarrollo del trabajo. Una vez definidos los términos requeridos veremos cómo estos se relacionan dentro del IRPF e IVA veremos a través de un estudio de la estructura de las Órdenes Ministeriales que regulan cada año la EO, lo que nos permitirá comprender las ventajas que justifican la adopción de un régimen de estimación distinto de la ED, y que aleja la tributación de la realidad económica del empresario.

1. Métodos de determinación del rendimiento

La Ley General Tributaria (LGT) es el texto legal que establece las normas básicas de todos los tributos del sistema tributario español, es decir, de los ingresos públicos que obtiene el sector público de forma coactiva derivados de su poder fiscal. Una persona física o jurídica va a tener la obligación de realizar el pago de un tributo cuando realiza el hecho imponible, que es aquella circunstancia que genera la obligación de pago hacia la Administración. De esta forma, la LGT, entre sus normas básicas, establece los elementos de cuantificación de la obligación tributaria, donde el primer elemento es la Base Imponible, que es la cuantificación económica del hecho imponible. En concreto, establece tres métodos para determinar la base imponible:

La estimación directa consiste en la cuantificación exacta de la capacidad económica del contribuyente, es decir, si el hecho imponible es la obtención de renta por parte de un particular, se tendrán en cuenta todos sus ingresos y gastos declarados a través de recibos, contabilidad etc. para que la administración conozca exactamente cuál es el importe por el que debe declarar. En definitiva, consiste en igualar los conceptos de base imponible y capacidad económica¹.

La estimación indirecta se considera por la LGT como un recurso subsidiario, ya que establece que se utilizará cuando no sea posible por parte de la Administración Pública la utilización de ninguno de los otros regímenes de determinación de la base imponible por

¹ Capacidad de una persona para obtener renta, patrimonio o consumo.

deficiencia en la información fiscal. Para ello, se utilizan diferentes recursos como signos, cuentas bancarias o declaraciones pasadas con el objetivo de aproximar todo lo posible la base imponible a la capacidad económica.

La estimación objetiva es definida como “la determinación de la base imponible mediante la aplicación de las magnitudes, índices, módulos o datos previstos en la normativa propia de cada tributo”. (art. 52 LGT). Podría considerarse como un método o recurso de estimación indirecta, ya que no se dispone de información económica del contribuyente y el objetivo es aproximar el rendimiento a la capacidad económica. La diferencia radica en que la ley establece que no tiene carácter subsidiario, sino que su tiene carácter voluntario en cada tributo. Así es el caso del IRPF, donde, en el artículo 16 de su última ley 35/2006 el legislador establece los métodos de determinación de la Base Imponible aceptando la EO.

2. Desarrollo de la estimación objetiva en el IRPF e IVA

En esta sección se va a proceder a un análisis más exhaustivo y técnico de las relaciones de este método de estimación con el IRPF e IVA en la actualidad con el objetivo de comprender cuáles son las obligaciones formales y liquidativas que requiere este régimen. Antes mencionábamos que la LGT establecía los elementos cuantitativos del sistema tributario, sin embargo, si nos centramos en el impuesto objeto de estudio nos tenemos que remitir a la ley 35/2006 del IRPF, donde se desarrollan todas las cuestiones que relativas a la obtención de la base imponible que se establecían en la LGT.

No obstante, es el Reglamento de la Ley el que desarrolla más profundamente la normativa respecto a límites, obligaciones formales, exclusión, coordinación con otros regímenes etc. El reglamento, en última instancia remite a la Orden Ministerial que publique el Ministerio de Hacienda cada año para conocer a través de sus anexos todos los módulos, índices de rendimiento y actividades incluidas con el mayor detalle posible.

2.1 Relación entre Estimación Objetiva en el IRPF y los regímenes especiales del IVA

El eje principal de este trabajo es la valoración del régimen de EO del IRPF. No obstante, resulta imprescindible conocer la relación que guarda con el IVA dado que afecta radicalmente a la tributación global a la que se enfrentará el empresario, incidiendo en la elección del cálculo del rendimiento dentro del IRPF. A estos efectos, la definición de

empresario o profesional es la misma tanto en el IRPF como en el IVA, por lo que aquellos que realicen actividades económicas en el IRPF, estarán sujetos al IVA en sus operaciones.

El régimen jurídico del IVA es muy complejo, con cantidad de casuísticas e interrelaciones dado que es un impuesto dirigido y armonizado por la Unión Europea. Esta complejidad provoca que existan incluso hasta nueve regímenes de determinación del rendimiento, entre ellos el régimen simplificado. Estos regímenes nacen con el objetivo de simplificar las obligaciones materiales y formales de los pequeños empresarios, quienes no tienen la capacidad suficiente para cumplir con los requisitos funcionales del régimen general bajo los supuestos con los que se implementaron.

La relación entre ambos impuestos se hace explícita en el art. 36 del Real Decreto 1003/2014, en el cual se excluye al contribuyente de la EO si no se aplica el régimen simplificado y viceversa. En definitiva, los contribuyentes del IRPF que se acojan a la EO deberán tener en cuenta que no llevarán el IVA conforme al régimen general, si no que en función de su tipo de actividad se les aplicará el régimen simplificado, el régimen de agricultura, ganadería y pesca para actividades agrícolas (REAGP), y el recargo de equivalencia para los comerciantes minoristas.

2.2 Estructura de la Orden Ministerial que desarrolla del régimen de Estimación Objetiva

Esta Orden es emitida anualmente por el Ministerio de Hacienda, dando cumplimiento a las directrices del Real Decreto 1003/2014. La Orden emite un listado con las actividades incluidas en el régimen, las cuales son catalogadas a través de los epígrafes del Impuesto de Actividades Económicas (IAE). Posteriormente se especifican las magnitudes excluyentes, tanto económicas, como físicas, es decir, la Orden puede excluir del régimen a un empresario, tanto por superar el volumen de facturación máximo, como por la tenencia de más activos de los permitidos.

El objeto central de la Orden se encuentra en sus anexos, donde el primero de ellos es relativo a las actividades agrícolas ganaderas y forestales, las cuales determinan el Rendimiento Neto Previo a través de la aplicación de un coeficiente sobre las ventas. Sin embargo, para el resto de las actividades, incluidas en el anexo II, el Rendimiento Neto Previo se calcula por la aplicación de los módulos, que son unidades físicas de activos o factores de producción que guardan relación directa con la actividad empresarial y son fijados de forma específica por

la Orden. Cada uno de estos módulos tiene asignado un importe, y, en consecuencia, el cálculo del rendimiento neto previo es la suma de cada uno de los módulos por su importe.

El legislador, además, tiene en cuenta otros factores relativos al entorno económico (población, estacionalidad, etc.), además de otras decisiones empresariales que son deseables socialmente (nueva contratación e inversión), por lo que provee de unos índices correctores, que aplicados al rendimiento neto previo, permiten obtener el rendimiento neto de módulos. A éste, si procede, se le pueden aplicar algunas reducciones que darán como resultado el rendimiento neto reducido de módulos, que se incluirá en la base imponible general del IRPF.

Dentro del Anexo II de la Orden, también se recogen los módulos para las actividades incluidas en el Régimen Simplificado del IVA, donde la base imponible se calcula del mismo modo que el rendimiento de actividades económicas en el IRPF, aunque, en este caso, en cada cuadro donde se recogen los módulos se añade una cuota mínima, que es un porcentaje que determinará la el IVA repercutido si el cálculo anterior fuera menor. Por último, la cuota del IVA a ingresar resultará de minorar la base por el IVA real soportado de las actividades de explotación.

3. Razones justificativas de la implementación de la EO

Una vez descritas la normativa y relaciones jurídicas entre estos regímenes, constatamos que no se está pretendiendo gravar la capacidad económica real del contribuyente, dado que se está presuponiendo un rendimiento por unidad de factor productivo, lo cual no se asemeja en la mayoría de los casos con el rendimiento real que obtiene el empresario. Por tanto, resulta de especial interés conocer los fundamentos de introducción de la EO para entender por qué no se está queriendo gravar la renta real. Según Martos (2019) se decidió incluir este sistema por la consecución de ventajas tanto para el Sujeto Activo (Administración Tributaria) como para el Sujeto Pasivo (contribuyente). Respecto a las ventajas para el contribuyente, Martínez (2019) nos resume las dos principales:

Reducción de deberes formales y costes indirectos: tal y como veíamos en el apartado 2.1, la utilización de módulos en el IRPF no requiere de llevanza de contabilidad conforme al Código de Comercio, además el cálculo de la liquidación es mucho más sencillo, así como los pagos fraccionados, dado que estos se obtienen aplicando un coeficiente sobre las ventas. Esta reducción de obligaciones conlleva también una reducción de costes administrativos,

puesto que no se necesita un contable, y la figura del asesor fiscal no se hace imprescindible para el entendimiento de la liquidación.

Garantía de un mayor nivel de seguridad jurídica: Este argumento se basa en el malestar e incomodidad del contribuyente ante inspecciones y comprobaciones por parte de la Administración Tributaria, puesto que conlleva unos costes de defensa asociados. La EO no diferencia entre los rendimientos declarados y reales, por lo que actúa como un “escudo protector” ante posibles comprobaciones. Este sistema de liquidación y de cumplimiento de obligaciones más sencillo aporta más claridad en las inspecciones, lo que da lugar a menores conflictos entre ambos sujetos, y por ende un menor nivel de litigios. En agregado, se obtiene una disminución de la presión fiscal indirecta², cumpliendo de este modo con el artículo 3.2 de la LGT relativo al principio de limitación de costes indirectos. Además, Martos (2019) sugiere que existen ventajas desde el punto de vista de la planificación financiero-fiscal, puesto que se puede conocer previamente cuál va a ser la factura fiscal exacta de un proyecto, e incorporarlo a las estimaciones de flujos de caja futuros para la toma de decisiones económicas.

Las ventajas sugeridas por Martos (2019) respecto de la Administración Pública, siguen la misma línea que para los contribuyentes. La EO facilita una reducción de documentos de control, lo que conlleva a una reducción de costes económicos tanto de inspección como de litigios. Por otro lado, este régimen, supone un montante de ingresos fijos para la Hacienda del Estado, dado que la cuantía a declarar no depende de las operaciones corrientes. Además, permite incorporar al sistema tributario a contribuyentes que antes no tenían su actividad regulada, o que quizás no tenían capacidad de controlar las obligaciones formales requeridas.

² costes que se derivan del cumplimiento de las obligaciones tributarias y que no consisten en el pago del tributo.

Capítulo II. Evolución en la regulación de la Estimación Objetiva

En este capítulo se va a realizar una comparativa de todas las reformas que han regulado la EO desde 1978. La estructura que se va a seguir consiste en explicar en primer lugar los problemas que han ido surgiendo en cada normativa, y conocer qué soluciones se han propuesto en las subsiguientes reformas. Estos cambios se van a analizar desde el punto de vista de los límites de aplicación con el objetivo de estudiar la accesibilidad del régimen a lo largo del tiempo, y desde la perspectiva de las diferencias de tributación, en la que a través de una simulación práctica observaremos los cambios en la cuota soportada de un mismo contribuyente.

1. Estimación Objetiva en la Ley 44/1978 del IRPF

1.1 Motivos de Ley

La legislación sobre la imposición de la renta en la España constitucional se implanta en el año 1978, cuando el principal objetivo era la Transición. Una cuestión básica para lograrla, era modernizar el sistema fiscal con el objetivo de converger con el resto de economías de mercado desarrolladas. Para ello, era obligatorio aprobar un instrumento de recaudación sobre la renta progresivo y de características similares a los demás existentes. Es así como nace la Ley 44/1978 del 8 de septiembre por la que se aprueba el Impuesto sobre las Personas Físicas, en la que se establecieron las bases del impuesto que actualmente tenemos en nuestro sistema. Esta nueva Ley 44/1978 supuso la construcción de un nuevo concepto de Base Imponible como la suma de varios rendimientos. Uno de ellos se denominaba “Explotaciones Económicas” para el que se le introdujeron dos sistemas de cálculo de rendimiento: la Estimación Directa (ED) y la Estimación Objetiva Singular (EOS).

1.2 Normativa inicial de la Estimación Objetiva Singular

1.2.1 Límites de aplicación

La aparición de límites que restrinjan el acceso a una forma alternativa de calcular el rendimiento responden a motivaciones de evitar comportamientos abusivos en su utilización, ya que contribuyentes con una muy alta capacidad económica son más propensos a generar ahorros fiscales por la utilización de métodos objetivos al tener mayor margen empresarial.

Los límites cualitativos se refieren a tipos actividades que el legislador no contempla que puedan acogerse a la EOS independientemente de su volumen de facturación. En un primer momento sólo cuatro actividades quedaban fuera del régimen. Estas eran las actividades de producción eléctrica, construcción de buques y obras públicas, los transportes marítimos, aéreos y fluviales, y operaciones bancarias. Son sectores con muchas barreras a la entrada y altos requerimientos de capital social, así que esta norma apenas tenía un impacto excluyente.

Respecto a los límites cuantitativos sólo podían acogerse aquellas personas que realizaran actividades profesionales y empresariales con una cifra de negocios inferior a 1,5 y 50 millones de pesetas respectivamente. Teniendo en cuenta que la renta per cápita española por aquel entonces rondaba las 350.000 pesetas³, los declarantes en términos medios tenían capacidad de elección que más ventajosa le resultara. Sin embargo, estos no son los únicos límites cuantitativos, dado que dentro de la EO existían dos modalidades: la modalidad normal y la modalidad simplificada. Cada una de ellas determinaba el rendimiento de forma diferente, y si el contribuyente superaba el límite, se le excluía de la modalidad simplificada.

1.2.2 Diferencias de tributación.

La ED se regula en los artículos 18 y 19 de la Ley 44/1978, donde respectivamente se nos enumeran los ingresos y los gastos contemplados para determinar el rendimiento neto. El artículo 18 establece que “conformarán el rendimiento íntegro la totalidad de los ingresos, incluidos autoconsumo, subvenciones y demás transferencias”. Mientras que el artículo 19 expone que el rendimiento neto se calculará como la diferencia entre el rendimiento íntegro y los gastos necesarios para su obtención, además de las pérdidas de deterioro (amortizaciones) sufridas en el ejercicio. En definitiva, se están teniendo todas las operaciones y deterioros con el fin de aproximarse a la capacidad económica real del sujeto.

La EOS, sin embargo, se desarrolla en la Orden Ministerial del 23 de marzo de 1979. Bajo la modalidad simplificada, el rendimiento se calculaba únicamente multiplicando el coeficiente provisto por la orden (ver anexo I) al montante de ventas. Sin embargo, para determinar el rendimiento neto en la modalidad normal, los empresarios debían calcular la diferencia entre los ingresos por ventas, y la suma de los gastos de personal y las compras, y reducir este resultado en un 15% (coeficiente de gastos fijos). Para observar correctamente

³ Renta nacional de España y su distribución provincial. Síntesis. Cuadros generales.

la diferencia de tratamiento en la tributación según la modalidad que se escoja, planteamos una simulación de un contribuyente, que desarrolla su actividad (reparación y comercio al por menor de electrodomésticos) a lo largo de todo el periodo de estudio, cuyos datos y cuotas se van a ir rellenando en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Rendimientos declarados en 1978 en la simulación(pesetas)

Electrodomésticos	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, Local=100m ² , Potencia=150 kW, empleados= 2, salario= 750.000					
	1978	1981	1982	1983	1991	1998
ED	800.000					
EOS Normal	2.97.5000					
EOS Simplificada	2.500.000					

Fuente: Elaboración propia (Ver Anexo I)

Encontramos evidencia, de que ya en 1979, dos sujetos pasivos con capacidad económica casi idéntica, tributan significativamente distinto en función del régimen y modalidad en la que se acogieran, estando muy alejado el rendimiento neto declarado en la EOS simplificada de su rendimiento real, reflejado por el sistema de ED.

2. Orden Ministerial de 25 de marzo de 1981

2.1 Motivos de la reforma

Debido a la urgencia de la Ley 44/1978 y a la búsqueda de sencillez, se cometieron algunos errores en materia de equidad entre pequeños empresarios en la modalidad simplificada. Según el legislador, estas deficiencias consistían en una clara falta de equidad vertical entre empresarios, es decir, que dos personas con capacidad económica distinta no tributaban significativamente distinto. Fundamentalmente, no se tuvo en cuenta el factor trabajo a la hora de cuantificar los rendimientos netos. Esta reforma sólo modificó la EOS simplificada, ya que tanto los límites de aplicación entre ED y EOS, y la modalidad normal, no se vieron alterados en ningún aspecto.

2.2 Cambio en la regulación

Hay una primera aproximación a la corrección del problema anterior en esta Orden de 1981, donde se intentó igualar la tributación de la EOS simplificada a la renta real del contribuyente gracias a una diferenciación entre rendimiento bruto y neto. De tal forma, que el rendimiento bruto consistía en multiplicar el coeficiente por las ventas, para después deducir los costes

de personal obteniendo el rendimiento neto. Por otro lado, se incrementaron los coeficientes en todas las actividades para reducir las diferencias de tributación respecto a las personas que declaraban rendimientos del trabajo, y se añadieron subcategorías en las actividades agrícolas.

Cuadro 2. Rendimientos declarados hasta 1981 en la simulación(pesetas)

	1978	1981	1982	1983	1991	1998
Electrodomésticos	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, Local=100m², Potencia=150 kW, empleados= 2, salario= 750.000					
ED	800.000	2.500.000				
EOS Normal	2.975.000	2.975.000				
EOS Simplificada	2.500.000	500.000				

Fuente: Elaboración propia (Ver anexo II)

Observamos en el cuadro que este cambio no consiguió el objetivo por el cual se efectuó la reforma, si no que originó un mayor alejamiento en el rendimiento declarado respecto de la ED y la EOS normal, incrementando las diferencias de tributación y el atractivo hacia esta modalidad para aquellas actividades que tuvieran un gasto de personal elevado.

3. Orden Ministerial de 22 de enero de 1982

3.1 Motivos de la reforma

La propuesta de regulación la Orden Ministerial previa solo duró un periodo impositivo ya que aparecieron fuertes demandas de los sectores afectados por la Orden de 1981 de que se eliminara el coste real del personal asalariado para el cálculo del rendimiento. El legislador expone que la mayoría de actividades provenían de negocios familiares, en los que las ventas en amplia medida podían ser cubiertas por el trabajo del titular y otro miembro de la familia sin necesidad de contratar personal ajeno. En consecuencia, dado que el sujeto pasivo era la unidad familiar, no terminaba de ser desgravable el coste del personal dado que sumaba a la base imponible familiar, y el resultado neto de la reforma previa era que les habían incrementado los coeficientes de ventas y en consecuencia la tributación respecto al sistema de 1978.

3.2 Cambio en la regulación

3.2.1 Límites de aplicación

Respecto a los límites cuantitativos de discriminación entre EOS y ED, no hubo ningún cambio. Sin embargo, los límites de exclusión entre modalidad simplificada y normal se

incrementaron en un 10% únicamente para las actividades que se excluían a partir de una facturación de 10 millones de pesetas.

3.2.2 Diferencias de tributación

Se encontró la solución al problema de diferencia de trato aplicando la estimación indirecta de la mano de obra, es decir, suprimiendo la reducción por gastos de personal e incorporando ese gasto con un cambio en el coeficiente, que ahora era una escala. El primer tramo pretendía cubrir con un coeficiente mayor las ventas para las que no se requería personal externo, y por tanto el margen era superior. El segundo tramo presentaba un coeficiente menor ya que se entendía que la incorporación de personal disminuía el margen empresarial. Sin embargo, esta nueva solución no se implementó en las actividades agrícolas, las cuales seguían determinando el rendimiento tal y como se estableció en la Orden previa, introduciendo una discriminación de trato en función de la actividad que se realizase. Lo vemos en el cuadro de nuestra simulación, introduciendo un contribuyente que se dedica a la agricultura, cuyos ingresos y gastos son idénticos al comerciante de electrodomésticos.

Cuadro 3. Rendimientos declarados hasta 1982 en la simulación(pesetas)

	1978	1981	1982	1983	1991	1998
Referencia ED	2.500.000	2.500.000	2.500.000			
Electrodomésticos	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, Local=100m², Potencia=150 kW, empleados= 2, salario= 750.000					
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000			
EOS Simplificada	800.000	500.000	1.040.000			
Agricultor	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, empleados= 2, salario= 750.000					
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000			
EOS Simplificada	500.000	500.000	500.000			

Fuente: Elaboración propia (Ver Anexo III)

Constatamos que existe una diferencia de trato clara que radica en la contratación de personal asalariado. Respecto a las actividades no agrícolas, se consiguió acercar el rendimiento a la ED, e igualar la tributación de aquellas actividades que tengan personal y las que no. Sin embargo, se añadió una nueva distorsión ya que las actividades agrícolas y ganaderas declaraban distinto en comparación a las demás, resultándoles beneficioso en el caso de que tuvieran asalariados y perjudicando a aquellos agricultores que no contrataran personal externo.

4. Real Decreto 2933/1983 de 13 de octubre

4.1 Motivos de la reforma

Un punto de inflexión en la EOS sucede en 1983, cuando el legislador hace balance de resultados de su aplicación en los últimos cinco años resultando ser no satisfactoria. Los motivos expuestos en el Real Decreto se centran en la problemática que presentaba la homogeneidad de los coeficientes y porcentajes de gastos fijos para unos sectores donde los factores productivos que se utilizaban eran muy distintos, concluyendo que la tributación se alejaba demasiado de la capacidad económica real, lo cual no era el objetivo de la EOS ni un daño colateral que el legislador estuviese dispuesto a aceptar. Se añadió también a la justificación de la reforma las diferencias injustas de tributación expuestas en el epígrafe anterior. Es por ello que el objetivo de este Real Decreto era corregir los fallos observados a través de una detallada consideración de los gastos deducibles y un mayor abanico de coeficientes entre sectores.

4.2 Cambio en la regulación

4.2.1 Límites de aplicación

Se introduce el factor trabajo como medida de exclusión de la EO simplificada, sin modificar los límites cuantitativos de ventas. Es decir, en el caso de los empresarios ahora será necesario contar con 12 o menos trabajadores en plantilla, aparte de un volumen de ventas menor a 50 millones de pesetas, mientras que para los profesionales será necesario no contar con personal asalariado, y no superar el millón y medio de pesetas en facturación. En relación a la distinción entre modalidades dentro de la EOS, se eliminan las tablas que dictaban si un empresario podía acogerse al sistema simplificado en función de sus ventas. En cambio, se introduce una nueva categoría denominada “Actividades Empresariales de Modesta Cuantía (AEMC)” cuyos límites eran una facturación menor a 5 millones de pesetas y no tener más de 2 asalariados.

El Real Decreto 2933/1983 vinculó la evolución de los límites monetarios de las AEMC al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), de tal forma que el incremento que sufriera este último, se añadiría también a este límite manteniendo constante el requisito de 2 trabajadores asalariados como máximo. Así sucedió, desde 1984 hasta 1991, el SMI fue incrementando por Decreto Ley a la misma tasa a la que crecía la inflación. Esta deflactación de los límites correspondía a la pretensión por parte del legislador de que los efectos provocados por los

cambios efectuados en la Orden de 1983 se mantuvieran a lo largo del periodo, puesto que en estos años no se volvieron a hacer cambios apresurados de normativa tal y como se llevaba haciendo desde la Ley de 1978.

4.2.2 Diferencias de tributación

La nueva modalidad normal sigue la misma dinámica en cuanto al cálculo del rendimiento, ya que es una aproximación simple a la ED en la consideración de los gastos. La diferencia principal es que la reducción a tanto alzado por costes fijos ya no es un 15% para todas las actividades, si no que se discrimina este porcentaje en función de la actividad. Para todos aquellos que renunciaran o no se pudieran acoger a la modalidad normal, se les aplicaba la modalidad simplificada de la EOS, cuyo rendimiento se calculaba de la siguiente forma:

Importe del SMI x $\frac{\text{Volumen de Ventas}}{2 \text{ Millones de ptas}}$ ⁴. Observamos los resultados con el cuadro de nuestra simulación:

Cuadro 4. Rendimientos declarados hasta 1983 en la simulación(pesetas)

	1978	1981	1982	1983	1991	1998
Referencia ED	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000		
Electrodomésticos	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, Local=100m², Potencia=150 kW, empleados= 2, salario= 750.000					
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000	2.125.001		
EOS Simplificada	800.000	500.000	1.040.000	1.929.600		
Agricultor	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, empleados= 2, salario= 750.000					
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000	2.125.001		
EOS Simplificada	500.000	500.000	500.000	1.929.600		

Fuente: Elaboración propia (Ver Anexo IV)

Gracias a esta reforma, se observa un acercamiento a la ED tanto para el rendimiento declarado en la modalidad simplificada, como por la reducción de los límites que facilitan la aplicación de la modalidad normal, cuyos rendimientos declarados son superiores.

5. Ley 18/1991 del IRPF

5.1 Motivos de la reforma

En la Ley 18/1991 del IRPF, los rendimientos de actividades económicas y los métodos de determinación del rendimiento tienen su mayor revisión y transformación en la historia democrática española. Tras 13 años de experiencia, hubo ocasión de hacer una valoración

⁴ Esta cuantía no podía ser menor que la resultante de multiplicar el salario medio anual por empleado por el volumen de ventas entre 2 millones.

completa con perspectiva a mejorar la tributación de las pequeñas empresas. Los principales problemas que existían según Barreiro (1998), se basaban en que la determinación del rendimiento a través de las ventas junto con reducción de obligaciones formales ocasionaba muchos problemas en el proceso de inspección, lo que abría la puerta al fraude fiscal.

La introducción del IVA en España en 1986, con su correspondientes regímenes especiales presionó hacia la unificación y coordinación de métodos simplificados entre ambos impuestos, tal como se reconoce en la exposición de motivos del Real decreto 1841/1991, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento del IRPF y se modifican otras normas tributarias. Por otro lado, existía un fuerte deseo del legislador de acercar aún más el rendimiento a la capacidad económica, aumentar el número de contribuyentes por su propio cumplimiento voluntario, y reducir los costes de control por parte de la Administración con personal administrativo menos cualificado y un sistema más sencillo.

5.1 Cambios en la regulación

5.1.1 Límites de aplicación

La cuantía de exclusión entre regímenes de ED y EO no se modificó, sin embargo, el sistema de exclusión entre modalidades dentro de la EO cambió radicalmente. Ahora, para acogerse a la EO, el empresario ya no era excluido por una cifra máxima de ventas, si no que dependía únicamente de que la actividad que realizara, estuviera en el listado de la Orden Ministerial que el Ministerio de Hacienda publicara cada año. mientras que el límite de ventas entre EO y ED, que seguía vigente, no le expulsara a la ED.

5.1.2 Diferencias de tributación

La ED remitió a la Ley del Impuesto de Sociedades (IS), de tal forma que para el cálculo del rendimiento neto se tomaron en cuenta los conceptos de la normativa del IS. De esta forma se igualaba la cuantificación del hecho imponible independientemente de la elección de forma de llevar a cabo la actividad. En la nueva EO también eliminaron las dos modalidades que la conformaban, normal y simplificada, para posibilitar la elección de dos regímenes a través de los cuales determinar el rendimiento neto:

En primer lugar la determinación objetiva por coeficientes, en la cual la determinación del rendimiento era análoga a la anterior EO en modalidad normal, manteniendo también los mismos coeficientes, por lo que en este sistema no hubo inicialmente ningún cambio en la tributación. En segundo lugar, la determinación objetiva por signos, índices o módulos. El

legislador consideraba esta medida como un sistema más cercano a la realidad con el que acercarse al rendimiento declarado bajo ED. El método de cálculo del rendimiento neto cambiaba drásticamente, centrándose en los activos y factores de producción. Veamos cuales fueron los resultados de esta reforma en nuestra simulación.

Cuadro 5. Rendimientos declarados hasta 1995 en la simulación(pesetas)

	1978	1981	1982	1983	1992	1995	1998
Referencia ED	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	
Electrodomésticos	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, Local=100m², Potencia=150 kW, empleados= 2, salario= 750.000						
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000	2.125.001	Suprimida	Suprimida	
EOS Simplificada	800.000	500.000	1.040.000	1.929.600	Suprimida	Suprimida	
EO Módulos	-	-	-	-	No accesible	2.853.000	
Coeficientes	-	-	-	-	2.125.001	2.125.001	
Agricultor	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, empleados= 2, salario= 750.000						
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000	2.125.001	Suprimida	Suprimida	
EOS Simplificada	500.000	500.000	500.000	1.929.600	Suprimida	Suprimida	
Coeficientes	-	-	-	-	2.125.001	2.125.001	
EO Agrícola (Índices)	-	-	-	-	No accesible	2.400.000	

Fuente: Elaboración propia (Ver anexo V)

En el momento de la introducción de esta Ley, observamos que bajo ED los contribuyentes no tienen gastos muy específicos que añadir bajo la nueva norma del IS, por lo que nuestra referencia es la misma: 2.500.000ptas. Respecto de la EO, no es posible para ambos tributar en módulos en 1992 dado que el listado emitido por la Orden de ese mismo año no incluye el comercio al por menor de electrodomésticos ni las actividades agrícolas. No obstante, esta exclusión fue algo puntual con la introducción de la Ley 18/1991, ya que en los tres años siguientes, se incluyeron 97 nuevas actividades, incorporando parte de actividades comerciales y agrícolas. Por primera vez, el rendimiento la EO en su modalidad más simplificada (módulos) es mayor que en ED en nuestra simulación, lo que indica que sí se resolvieron las diferencias que preocupaban al legislador, al menos en el IRPF. Hemos de tener en cuenta que ahora no solo existirán diferencias de tributación por el IRPF, sino que el IVA cambiará la tributación global. El IVA en régimen general es neutral y no supone un coste para el empresario, sin embargo, en los regímenes especiales al no ingresar IVA, sí que puede suponer un ahorro o coste fiscal para el empresario.

Cuadro 6. Rentas fiscales generadas por IVA en la simulación(pesetas)

Electrodomésticos	1991	1998	Agricultor de cereales	1991	1998
Régimen normal	0		Régimen normal	0	
Recargo de equivalencia	600.000		Régimen simplificado	-136.000	

Fuente: Elaboración propia (Ver anexo V)

Las rentas fiscales en el caso del recargo de equivalencia dependen del margen bruto⁵, así que en este caso, el comercio de electrodomésticos, obtiene un beneficio gracias a la aplicación del IVA, aunque en el IRPF declare más rendimiento que en ED. Ocurre lo contrario para la actividad agrícola, en la cual declara menos en el IRPF, pero luego el Régimen Simplificado del IVA le genera un coste adicional valorado en 136.000 pesetas.

6. Ley del IRPF de 1998

6.1 Motivos de la reforma

Esta reforma se basa en el informe de recomendaciones de la Comisión Interministerial para el Estudio y Propuesta de Medidas sobre Fiscalidad de las PYMES (1990), donde se encomendaron tres objetivos: adecuar la fiscalidad de la PYME a la realidad de cada sector, analizar el impacto sobre la creación de empleo y buscar soluciones para el fraude fiscal. En este sentido, se expusieron una serie de desajustes que requerían ser equilibrados con respecto a la ED, por ejemplo, la pérdida de simplicidad en el sistema durante estos 6 años al incluir más variables en los módulos. Además, la coyuntura económica requería de un aumento del empleo e inversión para mejorar su situación.

Los coeficientes de los módulos se establecían a través del rendimiento medio declarado por los contribuyentes en el que no se veía reflejado los gastos por depreciación del capital (amortizaciones) que éstos tenían. De esta forma, se perjudicaba la inversión en capital dado que los módulos estaban estimados al alza, y por otro lado, se incrementaba la tributación por módulo al adquirir capital. De la misma forma, un nuevo asalariado también lo incrementaba, generando un desincentivo respecto a la contratación de personal.

A parte del fraude entre empresarios, que ya era existente, existía la posibilidad de un trasvase de renta entre actividades para reducir la tributación debido a la compatibilidad de la ED y la EO en distintas actividades para el mismo contribuyente, originando efectos indeseados a niveles recaudatorios.

6.2 Cambio en la regulación

Para solucionar los problemas expuestos, en primer lugar, se obligó al empresario a determinar el rendimiento con el mismo método en todas sus actividades para reducir el fraude. Se dotó a la EO por módulos de la posibilidad de reducir el rendimiento a través de

⁵ Lo veremos más adelante en el Capítulo III

un sistema de amortización muy simplificado y de una reducción del 10% en empresas con hasta 2 asalariados. Por otro lado, se eliminó la EO por coeficientes para transformarla en un sistema de Estimación Directa Simplificada (EDS), basada en la regulación del IS, en el que se mantenían las ventajas respecto a las obligaciones formales sin llevanza de contabilidad, y se permitía una reducción a tanto alzado del 5% por provisiones y un sistema de amortización acelerada. Además, su límite se duplicó de 50 millones de pesetas (en coeficientes) a 100 millones de pesetas. Se modificó el régimen simplificado, determinando la cuota repercutida objetivamente, para luego permitir la deducción real de los gastos soportados, y se excluyó a las actividades agrícolas del régimen simplificado para aplicarles el REAGP. En nuestra simulación numérica, incorporamos los efectos de la amortización, ya que con el surgimiento de las nuevas tecnologías hubo compras de ordenadores. En nuestro caso el empresario de nuestra simulación compra un ordenador por valor de 400.000pts amortizándose a un 25% según el IS.

Cuadro 6. Rendimientos declarados hasta 1998 en la simulación(pesetas)

	1978	1981	1982	1983	1992	1995	1998
Referencia ED	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.400.000
Electrodomésticos	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, Local=100m², Potencia=150 kW, empleados= 2, salario= 750.000						
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000	2.125.001	Suprimida	Suprimida	Suprimida
EOS Simplificada	800.000	500.000	1.040.000	1.929.600	Suprimida	Suprimida	Suprimida
EO Módulos	-	-	-	-	No accesible	2.942.000	3.318.300
Coeficientes	-	-	-	-	2.125.001	2.125.001	Suprimido
EDS	-	-	-	-	-	-	2.185.000
Agricultor	Ventas=10M, Compras= 5M, Suministros y alquileres=1M, empleados= 2, salario= 750.000						
EOS Normal	2.975.000	2.975.000	2.975.000	2.125.001	Suprimida	Suprimida	Suprimida
EOS Simplificada	-	-	500.000	1.929.600	Suprimida	Suprimida	Suprimida
Coeficientes	-	-	-	-	2.125.001	2.125.001	Suprimidos
EO Agrícola (Índices)	-	-	-	-	No accesible	2.400.000	3.440.000
EDS	-	-	-	-	-	-	2.185.000

Fuente: Elaboración propia(Ver Anexo VI)

Observamos cómo se han vuelto a incrementar los rendimientos declarados en EO para ambas actividades, siendo la actividad minorista la que soporta una menor carga en el IRPF teniendo la misma capacidad económica(3.318.300pts frente a 3.440.000pts), y cómo la EDS permite declarar menos rendimientos que la ED.

Cuadro 6. Rentas fiscales generadas por IVA en la simulación(pesetas)

Electrodomésticos A	1991	1998	Agricultor	1991	1998
Régimen normal	0	0	Régimen normal	0	0

Recargo de equivalencia	550.000	550.000	Régimen simplificado	-136.000	Excluido
			REAGP	-	-350.000

Fuente: Elaboración propia(Ver Anexo VI)

La ganancia fiscal derivada de la aplicación del Recargo de Equivalencia se ha mantenido mientras que para el agricultor, acogerse al REAGP le ocasiona un coste fiscal mayor que el que soportaba con el Régimen Simplificado, con lo cual, ya no es tan claro que las actividades agrícolas tengan más rentas fiscales que las demás.

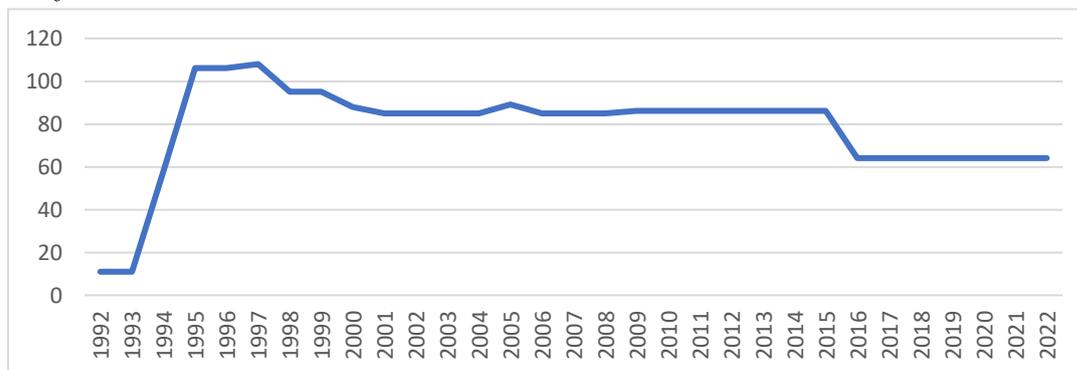
7. Resumen global

La EO en sus primeros años tuvo mucha dinámica de cambio, sin embargo, esa concentración de reformas en los años iniciales se fue suavizando hasta tal punto de que seguimos con el mismo sistema desde 1998, cuando ya únicamente se han ido modificando aspectos puntuales, pero manteniendo la misma esencia.

7.1 Actividades afectadas

Existe un contraste entre el inicio y la actualidad en el sentido de que antes los listados de actividades que publicaba el gobierno eran aquellas excluidas, mientras que ahora son las aceptadas. De esta forma antes se incluían casi todas, mientras que ahora sólo 64 actividades pueden acogerse a este régimen. Si observamos el gráfico 1, desde que se introdujo la idea de publicar el listado de los sectores incluidos en 1991, y se establecieron todos ellos en 1994, ha habido periodos de reducción de actividades y épocas de mantenimiento en términos generales, destacando la reducción drástica de actividades en la reforma de 2014 cuando en la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Tributario Español (CERSTE, 2014) ya mostraba disconformidad con la EO. En definitiva, son casi la mitad de actividades las que están operativas desde la reforma de 1991.

Gráfico 1. Número de actividades incluidas en los anexos de la EO

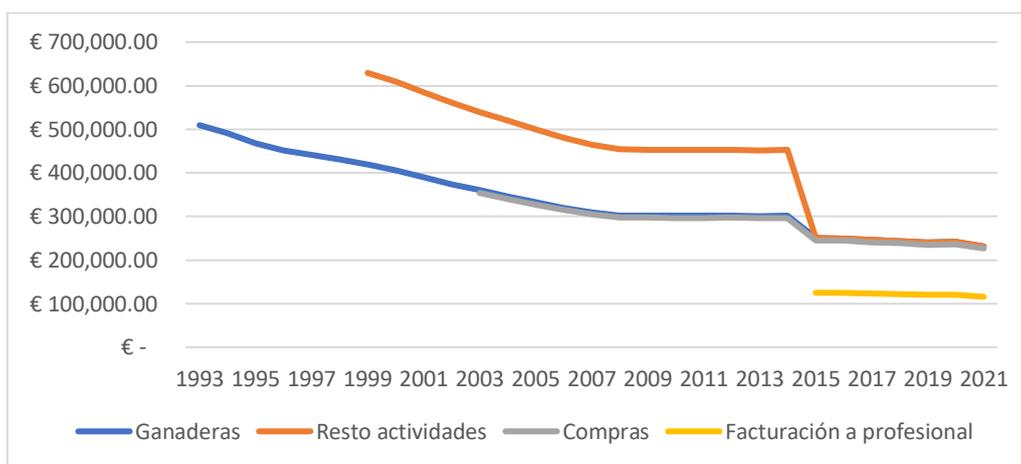


Fuente: Elaboración propia

7.2 Límites

Los límites de exclusión se han ido endureciendo con el paso de los años, tal como se observaba en la simulación en la que previo a la reforma de 1991, ya el empresario de nuestra simulación se había quedado fuera del régimen. No obstante, para las actividades consideradas después de esta reforma, se ha seguido la misma dinámica tal y como se observa en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Límites de exclusión generales de la EO en términos reales (base 2015)



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se han endurecido los límites, gracias a que se han ido añadiendo nuevas categorías limitantes. En 2003 se añadió un límite a las compras de tal forma que el empresario que le facturaran más de 300.000€ quedaría excluido, y tras la última reforma existe una magnitud máxima a la que se puede facturar a otros profesionales. En segundo lugar, porque el efecto de la inflación ha ido erosionando el límite real, siendo así año a año más sencillo superar el umbral. En tercer lugar, porque aunque se incrementó el límite nominal para adaptar el sistema a la nueva ED simplificada, en el año 2014 con la última revisión del IRPF se bajaron todos a la misma magnitud. Por último, a parte de los límites generales se han introducido límites cuantitativos específicos para determinadas actividades, por ejemplo, 75.000€ para el transporte de mercancías por carretera.

7.3 Diferencias de tributación

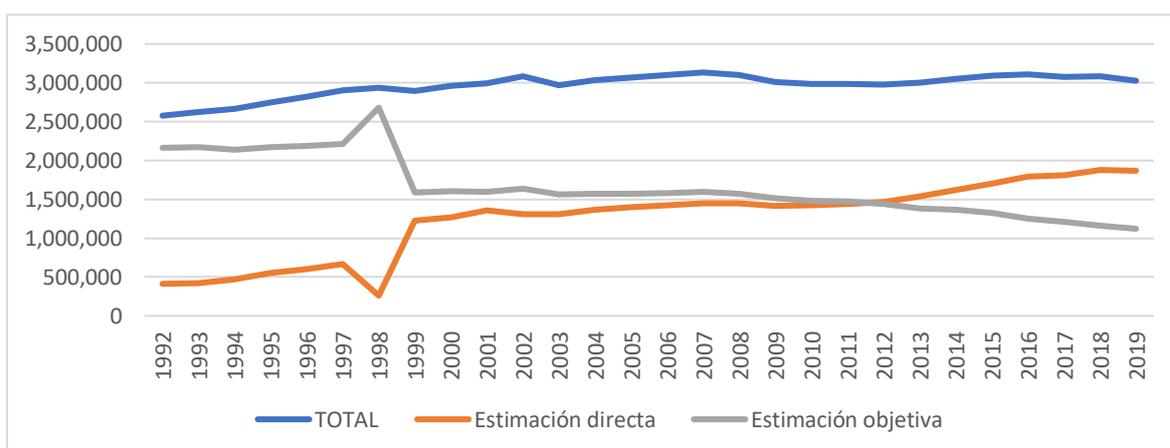
El objetivo principal de las reformas ha sido ir corrigiendo las diferencias e injusticias respecto a los declarantes de la ED. Bajo nuestro ejercicio de simulación, se ha ido comprobando cómo en el IRPF, el rendimiento declarado por la EO en su modalidad más

simplificada ha ido aumentando. Sin embargo, incorporando los regímenes especiales del IVA, no está del todo claro si la tributación global se acerca a la real, puesto que dependerá en gran medida del margen, y a la rentabilidad de los activos y los factores de producción. Aún con todo si comparamos la diferencia entre la primera Ley 44/1978 y la última reforma, el empresario bajo EO tributa significativamente más, y más cerca respecto a los demás empresarios.

7.4 Declarantes acogidos

Tal como se observa en los gráficos 2 y 3, la accesibilidad del empresario individual para mantenerse en la EO se ha reducido considerablemente. Así mismo, las ventajas de adoptar este régimen también se han ido reduciendo bajo el ejercicio de simulación, así que, trasladando estos resultados al análisis, intuimos que es posible que la reducción de rentas fiscales haya tenido un impacto negativo en los declarantes que voluntariamente desean estar en EO. En el gráfico 3, se constata que el número total de declarantes de RAE se ha incrementado respecto a la reforma de 1991, y se ha mantenido constante durante todo el siglo XXI. Sin embargo, deteniéndonos en la evolución de los declarantes en ED y EO, los aquellos acogidos a esta última han disminuido, mientras que los declarantes en ED han evolucionado inversamente. En definitiva, ha habido de un traslado de declarantes hacia la ED que anteriormente se encontraban en EO, convirtiéndose esta última en un sistema cada vez más minoritario.

Gráfico 3: Declarantes de rendimientos de actividades económicas



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de los declarantes del IRPF de la AEAT: https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml

Capítulo III. Valoración económica

Una vez entendidas las causas por las que existe la EO, y la evolución que ha seguido en España, vamos a afrontar lo que es el eje central de este trabajo. Este capítulo proporcionará una visión general de la EO a través de un estudio exhaustivo de los principios impositivos básicos: sencillez, eficiencia y equidad. A través estos principios, podremos comprender mejor el impacto, la efectividad y las consecuencias de la EO como método de tributación, y gracias a ello podremos identificar posibles mejoras o reformas que puedan surgir en su aplicación práctica.

1. Principio de Sencillez

Este principio se basa en que todo sistema fiscal debe minimizar los costes de actuación tanto del sujeto activo como del sujeto pasivo. Es decir, se debe facilitar y promulgar la eficiencia administrativa en actuación de la Hacienda Pública con el objetivo de minimizar los costes administrativos y de gestión en su trabajo de recaudación de ingresos públicos. Y, a su vez, se debe facilitar la comprensión, la transparencia y el cumplimiento de las obligaciones formales por parte de los contribuyentes

1.1 Desventajas de la Estimación Objetiva

El principio de sencillez es la principal motivación económica que justifica la aparición de la EO, y por ello se permite descargar las obligaciones formales de los empresarios de pequeño tamaño puesto que el cumplimiento de la obligación para ellos puede ser presuntamente muy costoso. Precisamente por ello, se permitió no llevar contabilidad conforme al Código de Comercio, mientras que únicamente se exigía un libro de registro de ventas y de compras que debían ser utilizados junto con la conservación de las pertinentes factura, además de una hoja de salarios requerida para la modalidad normal.

Estas facilidades se han mantenido a lo largo de estos 45 años, incluso excluyendo la hoja de salarios cuando ya solo existían los módulos, y dando la posibilidad de llevar un libro de registro de bienes de inversión en el caso de que el contribuyente quisiera practicar la deducción por amortizaciones.

Sin embargo, tal cómo nos muestra Grande y Estebáñez (2008), las nuevas tecnologías y las TIC han resuelto en los últimos años gran parte de los problemas de comunicación, transparencia y acceso al control riguroso de las operaciones fiscales y económicas. Los

ordenadores son mucho más accesibles y la práctica totalidad de la población posee uno, además de convertirse en un factor capital de gran peso en las empresas ya que según la encuesta sobre el uso de TIC en las empresas (INE) de los años 2021-2022, el 86,04% de las pequeñas empresas dispone de ordenador. Gracias a ellos se han conseguido automatizar los procesos con los nuevos softwares de contabilidad, mejorando la productividad, la seguridad de los datos y la carga de trabajo manual, lo que ha llevado a una disminución significativa de los costes de gestión.

Respecto a la emisión de facturas, la tendencia española hacia un uso más intensivo de las tarjetas bancarias y pagos electrónicos⁶ en detrimento del efectivo ha presionado la incorporación de datáfonos y nuevos instrumentos de pago electrónico en el comercio al por menor, facilitando el control de todas las operaciones económicas.

En definitiva, actualmente no existen los problemas organizativos que la EO pretendía solucionar. Por otro lado, no todas las características del sistema facilitan tanto las obligaciones como en un primer instante se pretendía. Bien es cierto que se descarga de una llevanza completa de contabilidad, no obstante, es requerido cierto control de gestión a través de justificantes, libros de ventas e ingresos, libros de bienes de inversión y conservación de facturas, lo que implica también un control estricto de las operaciones. De hecho, también implica un control cronológico, dado que las facturas se deben agrupar por trimestres y en orden de emisión o recibo, por lo que en definitiva se está obligando al empresario a realizar unas tareas que actualmente no distan en términos de costes respecto a la llevanza de libros completos de contabilidad y a través de un software.

Otro inconveniente que se presenta es la descoordinación de las obligaciones formales entre los regímenes simplificados del IVA y la EO. En el régimen simplificado los gastos son deducibles, por tanto, es obligatoria la conservación de facturas mientras que en el recargo de equivalencia y REAGP no se requiere de esa obligación al ser un método de determinación totalmente objetivo. Especialmente surge la duda de emisión de facturas en las actividades agrícolas ya que la legislación no aclara si se debe emitir al consumidor final. Además, no se conoce previo al ejercicio el número de declaraciones a realizar ya que si se superan los 3.005,06€ de compras anuales con un proveedor se debe presentar una

⁶ Estadísticas de sistemas de pago al por menor del BdE.
<https://www.bde.es/webde/es/estadisticas/temas/sistemas-pago.html>

declaración complementaria lo que genera incertidumbre respecto a las obligaciones formales.

La EO genera una descoordinación muy relevante también respecto al derecho mercantil, que dicta las obligaciones que debe de llevar la empresa con el fin de mantener una imagen fiel. Desde esta perspectiva, toda actividad económica, aunque la personalidad sea física, no es descargada de ninguna obligación formal sino que no existe obligatoriedad de su presentación en el registro. En caso de no cumplirla, si el empresario se encuentra en situación de concurso de acreedores lo pueden declarar culpable por incumplimiento de obligaciones de naturaleza mercantil. Es una clara contradicción entre las dos principales regulaciones a las que se tienen que adaptar los empresarios individuales. (Martos, 2019).

El resultado de estas descoordinaciones es una generación de confusión que deriva en inseguridad jurídica para el contribuyente, que puede desembocar en consecuencias negativas a nivel económico y legal.

1.2 Valoración

En conclusión, el propósito con el que nació la EO era amparado por el principio de sencillez, sin embargo, con el paso de los años, aunque la regulación ha sido la misma respecto a las obligaciones formales, las ventajas en ese sentido han ido tomando un peso nulo desde el punto de vista del contribuyente, inclusive deteriorándose si aceptamos que existe una inseguridad jurídica mayor. Bien es cierto que, desde el punto de vista de la sencillez para la Administración Pública, se mantienen las ventajas de comprobación, no obstante en términos de costes económicos, en los últimos años no ha estado claro ya que el fraude fiscal ocasionado por la EO se ha elevado, ocasionando procesos judiciales que disminuyen las ganancias en costes de comprobación de las declaraciones. Por todo ello se concluye que la EO está poco justificada desde el principio de sencillez ya que las ventajas para los contribuyentes han desaparecido prácticamente en su totalidad mientras que las ventajas para la Administración se mantienen parcialmente.

2. Principio de eficiencia

Todas las economías buscan una correcta y eficiente asignación de los recursos. Sin embargo, la aparición de un agente externo como es el Sector Público en las decisiones económicas a través de impuestos y subvenciones impide en cierta medida una correcta asignación, tal como avala la microeconomía. Es por ello que un sistema fiscal debe procurar

introducir impuestos neutrales, es decir, que su implantación en un mercado no varíe la cantidad intercambiada por un efecto sustitución o encarecimiento relativo, sino únicamente por un efecto renta. En otras palabras, el principio de eficiencia busca que no haya cambios de conductas en los agentes ocasionadas por la aparición del sector público en la actividad económica.

2.1 Cuantificación de las rentas fiscales

La EO, junto con los regímenes especiales del IVA, son voluntarios, por tanto, en ausencia de motivaciones de simplificación de las obligaciones tributarias, el gran incentivo que existirá para los empresarios será la obtención de beneficios fiscales respecto de la ED. Para ello vamos a estudiar la estrategia de arbitraje impositivo (Barrero, 2017), que consiste en la capacidad del sujeto pasivo de elegir la forma de declarar sus rendimientos y con ello el tipo impositivo aplicable. Un empresario individual puede realizar arbitraje impositivo al tener la oportunidad de elegir la forma societaria de su actividad.

En la cuota global derivada de la aplicación de la ED (T_{ED}), influyen los ingresos(I), los gastos(G), las amortizaciones provenientes de las reglas del IS (δ_{IS}), el tipo medio soportado (t^*_{ED}) y la deducción por mínimo personal, que se calcula multiplicando el mínimo personal (Min_p) por el tipo mínimo de la escala general(tp_{min}). Por tanto, la cuota tributaria será:

$$T_{ED} = (I - G - \delta_{IS}) \cdot t^*_{ED} - (Min_p \cdot tp_{min})$$

En la cuota global derivada de la aplicación de la EO influirá tanto el IRPF como el IVA. La cuota por IRPF la conformará la cuantificación del rendimiento por módulos (\bar{M}_{EO}) menos las amortizaciones simplificadas de la EO (δ_{EO}), las cuales son más generosas que (δ_{IS}), multiplicadas por el tipo medio soportado en EO (t^*_{EO}), deduciendo de igual forma que en ED el mínimo personal.

$$T_{EO} = (\bar{M}_{EO} - \delta_{EO}) \cdot t^*_{EO} - (Min_p \cdot tp_{min})$$

Suponiendo que el rendimiento neto de módulos es inferior al de ED (y por ello los empresarios escogen la EO), el tipo medio también lo será, por lo que la renta fiscal generada en IRPF (B^o_{EO}) tendrá la forma de:

$$B^o_{EO} = (I - G - \delta) \cdot t^*_{ED} - (\bar{M}_{EO} - \delta_{EO}) \cdot t^*_{EO}$$

Por otro lado, el IVA, (con un tipo general del 21%) no se aplica con el régimen general, si no con el régimen especial que corresponda a cada actividad, los cuales no son neutrales y

supondrán un coste o beneficio fiscal para el empresario. En régimen simplificado (R.S), el IVA devengado se cuantifica objetivamente como en la EO (\bar{M}_{IVA}), deduciendo el IVA real soportado. En el recargo de equivalencia (R.E), el IVA repercutido se minorará con el IVA soportado más el recargo de equivalencia (5,2%). Por último, en el REAGP, el IVA soportado se compensa con un porcentaje “ σ ” de las ventas. Incorporando estos regímenes a la expresión anterior, las rentas fiscales serán:

- $B^{\circ}_{EO}(R.S) = (I-G-\delta) \cdot t^*_{ED} - (\bar{M}_{EO} - \delta_{EO}) \cdot t^*_{EO} + [\bar{M}_{IVA} - (G \cdot 21\%)]$
- $B^{\circ}_{EO}(R.E) = (I-G-\delta) \cdot t^*_{ED} - (\bar{M}_{EO} - \delta_{EO}) \cdot t^*_{EO} + [(I \cdot 21\%) - G \cdot (21+5,2\%)]$
- $B^{\circ}_{EO}(REAGP) = (I-G-\delta) \cdot t^*_{ED} - (\bar{M}_{EO} - \delta_{EO}) \cdot t^*_{EO} + [I \cdot \sigma - G \cdot 21\%]$

El primer supuesto que se tiene que cumplir para que un empresario se acoja a la EO es que se cumpla que el rendimiento neto de módulos es inferior al rendimiento neto declarado en ED. Sin embargo, el IVA también influye en esta decisión, y dependiendo del régimen, los empresarios tendrán unas reglas muy concretas para obtener rentas fiscales en el IVA: en el supuesto del régimen simplificado, las el IVA soportado debe ser superior a la cuantía fijada en los módulos, en el recargo de equivalencia el margen bruto debe superar el 19,85%, y para el REAGP, las actividades ganaderas con un σ del 10,5%, el margen bruto deberá superar el 50%, y las actividades agrícolas con un σ del 12%, el margen bruto deberá superar el 42,85%. (Ver Anexo VII)

2.2 Distorsiones respecto a la elección de la forma de empresa

Como acabamos de ver, los empresarios a través del arbitraje impositivo son capaces de obtener rentas fiscales con la EO respecto de la ED, pero, ¿son también capaces de lograr rentas fiscales con la EO respecto a una sociedad jurídica que reparta el beneficio en dividendos?

Para responder a esta pregunta sólo debemos analizar si la ED es preferida a la forma societaria, ya que en ese caso, considerando los supuestos y reglas de decisión expuestos en el apartado anterior, la EO también será preferida. Según el cálculo del beneficio de indiferencia expuesto en (Domínguez Barrero, 2017, p.337) y aplicando las escalas del IRPF de 2022, el beneficio a partir del cual es preferida una sociedad jurídica son los 388.550€ (Ver Anexo VII). Por tanto, como el límite de facturación son 250.000€, ese beneficio no es alcanzable y concluimos que la EO será preferida siempre a la sociedad jurídica (bajo estos supuestos)

Imaginemos, en cualquier caso, que la actividad empresarial no es la única fuente de ingresos del contribuyente, y desea invertir en ella para generar un capital en el futuro, sin repartir los beneficios cada año. En este caso, supongamos también que la cuota anual no influya, es decir, que no existan rentas fiscales por adoptar la EO y que la cuota global coincida de la EO coincida con la cuota del IS. Esta simplificación supone que el interés neto de la inversión (i_n) en la actividad empresarial sea el mismo, con lo cual la TIR de la inversión será:

$$TIR\ EO = i_n < i_n - \sqrt[n]{[(1 + i_n)^n - 1]} \cdot t_a = TIR\ ES \text{ (Ver Anexo IX)}$$

Para cualquier horizonte de inversión(n), el retorno de la inversión en EO será mayor ya que los rendimientos que obtenga no tributarán como ganancia patrimonial en el momento de la liquidación, obteniendo las siguientes conclusiones:

- Si la $T_{EO} < T_{ES}$, la estimación objetiva será preferida.
- Si la $T_{EO} = T_{ES}$, la estimación objetiva será preferida.
- Si la $T_{EO} > T_{ES}$, quedará indeterminado cuál es preferida.

En definitiva, bajo los supuestos expuestos en el anterior apartado (los cuales se cumplirán ya que el régimen es voluntario) la EO introduce un incentivo a no elegir la forma societaria como vehículo de desarrollo de su actividad. Las rentas fiscales obtenidas, las consideramos económicamente como una subvención, que, en el proceso de elección individual del empresario, cambia la pendiente de la recta presupuestaria introduciendo un efecto sustitución que genera un coste de eficiencia.

El efecto sustitución negativo respecto a la elección de la forma jurídica daña el tamaño empresarial. Un autónomo tiene limitaciones evidentes a el crecimiento empresarial dado que se debe enfrentar a más dificultades a la hora de obtener financiación para realizar distintas inversiones, las cuales permiten mejoras en productividad gracias a economías de escala o investigación. Además, supone un esfuerzo mayor la contratación de personal, lo que no permite la división del trabajo y las ganancias en productividad derivadas de ella.

Por otro lado un autónomo es más vulnerable a las fluctuaciones económicas al ser una pequeña empresa con menos capacidad financiera que depende de un número limitado de clientes, mercados o sectores específicos. Por último, es inaccesible para el autónomo una internacionalización de su actividad que cubriera nuevos mercados.

En España, contrastando las estadísticas del DIRCE⁷ y de los declarantes del IRPF, el 95,64% son pequeñas empresas, y el 90,27% son declarantes en el IRPF, es decir, autónomos. Además, la EO fue el método de rendimiento escogido por el 38,15% de los empresarios, lo que supone que del total de las empresas, un 34,44% declara bajo EO. En definitiva, la EO, que supone más de un tercio del tejido productivo español está contribuyendo a tener una menor capacidad de crecimiento a largo plazo o progreso técnico, menor estabilidad económica y una mayor debilidad internacional debido a que desincentiva la elección de la forma jurídica societaria. De hecho, la capacidad de crecimiento empresarial también se ve mermada por los incentivos a permanecer en la EO, esto es, para todo aquel contribuyente que esté cerca de superar el límite de facturación anual, existe un gran incentivo a no realizar más operaciones con el fin de poder mantener sus ahorros fiscales, tanto el año de ejercicio, como los siguientes 3 años en los que estará excluido, es decir, estará efectuando una estrategia de *bunching*⁸. En estos casos la regla de decisión será:

$$\Delta B_0 < (B^{\circ}_{EO}) \cdot a_3 \cdot i$$

En el caso de que el incremento del beneficio originado por seguir facturando (ΔB_0) sea menor que el ahorro fiscal actualizado a 3 años a un tipo de interés “i”, los empresarios no seguirán facturando. Económicamente es análogo a la introducción de una cuota máxima de producción, que es lo mismo que un precio mínimo, así que el efecto en el mercado será una demanda que no se cubrirá todo lo que se debería haber cubierto dada la oferta, lo que causará una pérdida de eficiencia inmediata, y una menor cantidad de beneficios para la empresa que podrían haber sido reinvertidos para aumentar el tamaño empresarial.

2.3 Fraude empresarial

En línea con esta idea, el empresario debe renunciar a un beneficio potencial para seguir en EO, sin embargo en la realidad, existen estrategias ilegales con las cuales los contribuyentes están consiguiendo el objetivo de permanecer en la EO y obteniendo el beneficio de igual forma. Se puede hacer *bunching* de manera ilícita manipulando artificialmente las transacciones con el fin de eludir ciertas obligaciones tributarias. En este caso, el contribuyente tiene incentivos a no declarar ni las compras ni las ventas con el objetivo de seguir percibiendo en el futuro las rentas fiscales obtenidas por el régimen de EO.

⁷ Se han cogido las estadísticas del año 2019 ya que las últimas estadísticas de la agencia tributaria son del año 2020, y la crisis sanitaria por COVID no hubiera reflejado los datos naturales de la economía española

⁸ López Laborda y Torres-Remírez (2018)

La EO también favorece el fraude entre empresarios. En este aspecto, Martos (2019) recopila los 4 grandes mecanismos de fraude que se han llevado a cabo estos últimos años:

Facturas falsas

Al principio, una persona podía darse de alta en dos actividades, manteniendo regímenes de estimaciones diferentes en cada una, por lo que la sociedad A, que tributaba en EO facturaba por entregas de bienes o servicios no efectuadas en la realidad a la sociedad B, que tributaba bajo ED, consiguiendo disminuir vía gastos el rendimiento neto declarado y por lo tanto la cuota global. Bien es cierto que se han introducido restricciones a estas operaciones al obligar a mantener el mismo método de estimación en todas las actividades de un contribuyente y un nuevo límite de facturación a un mismo sujeto, no obstante, sigue existiendo riesgo defraudatorio ya que las facturas pueden emitirse a diferentes empresas. Además, en las actividades no agrícolas, el emisor no verá incrementada su tributación mientras que el receptor se verá beneficiado tanto por reducción en el IRPF como por incremento de IVA soportado. Por otro lado, la probabilidad de detección por parte de la Administración Pública es muy reducida, dado que la misma regulación de la EO está amparando que existan diferencias cuando se contraste la renta y el patrimonio de los emisores, y exista un resguardo legal(las facturas emitidas) para los receptores.

Facturas parcialmente falsas

La diferencia respecto al anterior punto radica en que en este caso sí que ha habido una entrega real de bienes y servicios, pero realizada por un sujeto sin estar dado de alta en la actividad. En estos casos, los compradores pueden estar en ED y reclamarán factura para deducirse el IVA y reducir la base del IRPF, por lo que el vendedor acudirá a una persona que esté dada de alta en módulos, y ésta emitirá la factura por él ya que no le supondrá un incremento en la tributación.

Compras no declaradas para evitar el IVA soportado y el recargo de equivalencia

En los casos en los que se ejecuten operaciones entre un vendedor en ED y un comprador en EO con el régimen del recargo de equivalencia para el IVA, existen incentivos fuertes a no declarar estas operaciones por ninguna de las partes por suponer un ahorro fiscal para ambos. Por un lado, el vendedor al no emitir factura no estará repercutiendo IVA por lo que la cantidad a ingresar disminuirá y el beneficio declarado no aumentará, mientras que para el

comprador, al no recibir factura se estará ahorrando el IVA soportado y en su caso el recargo de equivalencia que el proveedor le debería haber cargado.

Blanqueo de capitales

Son el conjunto de operaciones por las cuales se encubren los beneficios de empresas o particulares sin realizar las procedentes declaraciones con la Agencia Tributaria. Debemos tener en cuenta que con la EO se pueden obtener rentas fiscales, que la propia Ley 35/2006 en el art 32.2.2º ampara que no sean sometidas a gravamen por ganancia patrimonial. En estos casos el contribuyente está generando rentas cada año que no pueden ser gravadas ya que se presupone que su origen es justificado. En este sentido, la EO objetiva supone un instrumento de encubrimiento útil ya que será indetectable para la administración conocer el origen real de esas rentas.

Estas actividades de evasión fiscal, originan nuevas distorsiones en la economía respecto a los precios relativos. A modo de explicación, Llamamos Z a una actividad que está en EO y X a una actividad que no lo está. Partimos de una situación de equilibrio en la que ambas actividades soportan el mismo IVA, y por lo tanto se cumple la neutralidad. No obstante, al reducir el IVA de la actividad en EO, la recta presupuestaria cambia su pendiente obteniendo un equilibrio en el que habrá un efecto sustitución por el que se consumirán más bienes de la actividad Z de los que se hubieran consumido de haber quitado el IVA para ambas actividades.

Las consecuencias de esta ineficiencia siguen la línea del epígrafe anterior, porque aparte de darles a los contribuyentes la posibilidad de obtener beneficios fiscales por normativa, se está incentivando a su vez que la población consuma más en este tipo de actividades que no tienen tanta capacidad productiva ni perspectivas de crecimiento. Este hecho se contrasta con las estadísticas expuestas donde se observa la gran influencia de la PYME en España, además del gran peso de sectores afectados por la EO como son el comercio minorista, el transporte y la restauración. Estas, según el DIRCE y las estadísticas de los declarantes del IRPF, suponen el 35% del tejido productivo español, sin mencionar el gran peso que tiene el sector agrícola en el total de declaraciones, que asciende al 27%.

2.4 Efectos ante la estrategia de fraccionamiento de la base imponible

Hemos analizado los efectos de estrategias de elusión y evasión fiscal, sin embargo el fraccionamiento de la base imponible es otro instrumento con el cual los empresarios

individuales minimizan su cuota, pero, en esta ocasión, vamos a ver no se generan distorsiones y hace más inciertas las ganancias derivadas de la EO en contraste a los resultados obtenidos anteriormente

Esta estrategia (Domínguez Barrero, 2017) parte de la hipótesis en la que un contribuyente debe tributar en un progresivo, esto es, que el tipo medio sea creciente respecto a la base imponible y consiste en dividir la renta entre contribuyentes para que a cada uno de ellos se le aplique un tipo marginal menor. En este entorno, el objetivo del empresario individual será minimizar la cuota tributaria global familiar en el supuesto de que solo se obtengan ingresos de su actividad económica, por lo que para poder realizar esta estrategia tendrá dos opciones: la compartición o la contratación de miembros de su unidad familiar. Formalizamos el modelo con los siguientes datos:

C_1 = Cónyuge el cual posee la empresa individual, C_2 = Cónyuge el cual no trabaja ni por cuenta propia ni ajena, RN_0 =Rendimiento neto declarado antes de la estrategia, T_1 = Cuota de C_1 , T_2 = Cuota declarada por C_2 , S_c =Sueldo C_2 , \bar{G} =Reducción por rendimientos del trabajo art.19 y 20 Ley 26/2014, t^*_0 = tipo medio antes de la estrategia, t_1 = tipo medio después de la estrategia, $Minp$ = Mínimo personal, tp_{min} = tipo mínimo de la escala general, \bar{M}_{EO} = Rendimiento neto declarado en módulos antes de la estrategia, \hat{M}_{EO} = rendimiento neto declarado en módulos después de la compartición de titularidad, \tilde{M}_{EO} = rendimiento neto declarado en módulos después de la contratación de personal. Siendo $\bar{M}_{EO} < \hat{M}_{EO}$, y $\bar{M}_{EO} < \tilde{M}_{EO}$.

2.3.1 Compartición de la titularidad de la actividad

En ED, ahora C_2 tendrá que tributar en el IRPF, pero el rendimiento se imputará al 50% a cada uno:

$$T_0 = RN_0 \cdot t^*_0 - Minp \cdot tp_{min} \mid T_1 = \frac{RN_0}{2} \cdot t^*_1 - Minp \cdot tp_{min} \mid T_2 = \frac{RN_0}{2} \cdot tp_{min} - Minp \cdot tp_{min}$$

La cuota global ahora será:

$$T_1 + T_2 = RN_0 \cdot (t^*_1 + tp_{min}) - 2 \cdot Minp \cdot tp_{min}$$

Por tanto, el ahorro fiscal ascenderá a:

$$RN_0 \cdot (t^*_0 - t^*_1 + tp_{min}) + Minp \cdot tp_{min}$$

Como t^*_0 es mayor que $(t^*_1 + tp_{min})$, los rendimientos globales estarán soportando un menor tipo medio, además, los contribuyentes estarán obteniendo unos ahorros fiscales extra que

vendrán dados porque ahora se pueden practicar una deducción adicional por mínimo personal.

Desde el punto de vista de la EO, es cierto que se está fraccionando la base de igual manera, sin embargo, la Base Imponible global del IRPF se ve aumentada por el incremento en el módulo de “personal no asalariado”, lo que deja indeterminada la regla de decisión:

$$T_0 = \bar{M}_{EO} \cdot t^*_0 - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min} \mid T_1 = \frac{\widehat{M}_{EO}}{2} \cdot t^*_1 - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min} \mid T_2 = \frac{\widehat{M}_{EO}}{2} \cdot \text{tp}_{\min} - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

La cuota global ahora será:

$$T_1 + T_2 = \widehat{M}_{EO} \cdot (t^*_1 + \text{tp}_{\min}) - 2 \cdot \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

Por tanto, el ahorro fiscal ascenderá a:

$$T_0 - (T_1 + T_2) = \bar{M}_{EO} \cdot t^*_0 - \widehat{M}_{EO} \cdot (t^*_1 + \text{tp}_{\min}) + \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

En esta última expresión, $\widehat{M}_{EO} \cdot (t^*_1 + \text{tp}_{\min}) > \bar{M}_{EO} \cdot t^*_0$, por lo tanto los contribuyentes podrían tener un desahorro fiscal si $\bar{M}_{EO} \cdot t^*_0 - \widehat{M}_{EO} \cdot (t^*_1 + \text{tp}_{\min})$ es mayor que la deducción por mínimo personal. Con lo cual, no está tan claro que esta estrategia incentive acogerse a la EO.

2.3.1 Compartición de la titularidad de la actividad

En ED, las cuotas antes de la contratación y después de la contratación tendrán la forma de:

$$T_0 = \text{RN}_0 \cdot t^*_0 - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min} \mid T_1 = (\text{RN}_0 - \text{Sc}) \cdot t^*_1 - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

$$T_2 = (\text{Sc} - \bar{G}) \cdot \text{tp}_{\min} - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

La cuota global ahora será:

$$T_1 + T_2 = \text{RN}_0 \cdot t^*_1 - \text{Sc} \cdot (t^*_1 + \text{tp}_{\min}) - \bar{G} \cdot \text{tp}_{\min} - 2 \cdot \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

Por tanto el ahorro fiscal ascenderá a:

$$T_0 - (T_1 + T_2) = \text{RN}_0 \cdot (t^*_0 - t^*_1) + \text{Sc}(t^*_1 - \text{tp}_{\min}) + \bar{G} \cdot \text{tp}_{\min} + \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min} > 0$$

Si se opta por la contratación, el miembro familiar se convertirá en asalariado de la actividad económica, lo que supondrá para la actividad un gasto de personal (hasta el límite de retribución del mercado) que disminuirá el rendimiento de actividades económicas. Sin embargo, ese salario aparecerá en los rendimientos de C2, con la ventaja de que dispondrá de una reducción a tanto alzado de “ \bar{G} ”, que según el art. 19 de la Ley 26/2014 son 2000€, ampliándose en 3700€ en caso de cumplir los requisitos del art. 20. En otras palabras, se está

disminuyendo la base imponible, fraccionándola y consiguiendo una nueva deducción por mínimo personal.

En el caso de la EO, estamos incluso aumentando aún más el rendimiento respecto a la estrategia de contratación, debido a que el miembro familiar deberá declarar por rendimientos del trabajo.

$$T_0 = \bar{M}_{EO} \cdot t^*_0 - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min} \quad | \quad T_1 = \tilde{M}_{EO} \cdot t^*_1 - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

$$T_2 = (\text{Sc} - \bar{G}) \cdot \text{tp}_{\min} - \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

La cuota global ahora será:

$$T_1 + T_2 = \tilde{M}_{EO} \cdot t^*_1 + (\text{Sc} - \bar{G}) \cdot \text{tp}_{\min} - 2 \cdot \text{Minp} \cdot \text{tp}_{\min}$$

Por tanto el ahorro fiscal ascenderá a:

$$T_0 - (T_1 + T_2) = \bar{M}_{EO} \cdot t^*_0 - \tilde{M}_{EO} \cdot t^*_1 - (\text{Sc} - \bar{G} + \text{Minp}) \cdot \text{tp}_{\min} < 0$$

Se estará haciendo efectivo un desahorro fiscal por utilizar esta estrategia ya que los rendimientos declarados de módulos son mayores (y con ello el tipo medio), y el mínimo personal en ningún caso puede ser mayor que el salario neto de la reducción. En conclusión, esta clara ventaja que se da en ED por la utilización de esta estrategia, no lo es tanto en EO, es decir, en vez de haber un incentivo para acogerse a la EO, lo hay para adoptar la ED como método de determinación del rendimiento, ya que el empresario se puede beneficiar de unos ahorros fiscales si está en una situación familiar idónea.

2.4 Valoración

A lo largo de este apartado hemos visto cómo existen incentivos para la elección de la EO, y como éstos generan ineficiencias que no son deseables socialmente. Se ha constatado cómo afecta de forma negativa y especial a los grandes problemas de la economía española, que son una productividad baja respecto a los países de nuestro entorno en estos últimos años, un nivel de empleo bajo, que es característica estructural de la economía española, y una mala asignación de los recursos dentro de los mercados de bienes y servicios. Además la EO es un instrumento de desviación de fondos de la economía real a la economía sumergida e incluso de actividades que socialmente no son deseables por su beneficio para el blanqueo de capitales. Por todo ello, entendemos que la EO no es justificable desde el principio de eficiencia.

3. Principio de Equidad

Este principio se define como la justicia de la carga tributaria entre los contribuyentes. Para que un impuesto sea justo según este principio, se deben cumplir al mismo tiempo la equidad vertical y horizontal. Esto es, que dos personas con la misma capacidad económica deben pagar el mismo impuesto (horizontal) y dos personas con capacidad económica diferente deben pagar un impuesto adecuadamente distinto, es decir, debe existir proporcionalidad o progresividad (vertical).

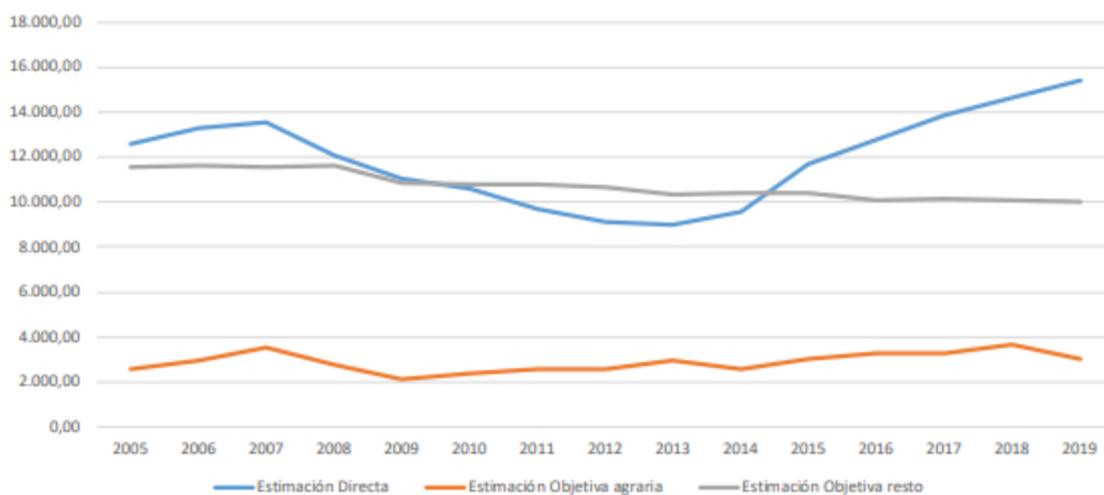
3.1 Equidad horizontal

La EO, al igual que todos los regímenes objetivos, no cumple con el criterio de equidad horizontal, ya que dos empresarios idénticos, con la misma capacidad económica, soportarán cargas tributarias distintas tanto por la elección del régimen de determinación, como por la utilización diferenciada de los factores de producción (un empresario que utilice más factor trabajo, declarará más que otro aunque la renta real sea la misma). De todas formas, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 19/2012, de 15 de febrero, considera que no existe equidad horizontal siempre y cuando el tratamiento diferenciado esté justificado y proporcionado. En el caso de la EO, en un primer instante sí que podía estar justificado por su motivación de ayuda a los pequeños empresarios, los cuales tenían menos capacidad económica y las obligaciones fiscales les suponían un mayor esfuerzo. Sin embargo, el legislador no consideraba proporcionadas estas diferencias, ya que como hemos visto en el capítulo II, las reformas se debían principalmente a paliar los tratos discriminatorios de renta. En este sentido, no se disponen de estadísticas oficiales para comparar la evolución de los rendimientos en los primeros años de implementación, aunque a método de estimación, se pueden tomar los resultados de las simulaciones obtenidas en el capítulo II para observar la evolución de la diferencia de tributación respecto a la ED, donde ya concluíamos que se había logrado en gran medida acercar la tributación de ambos regímenes. Por tanto, en la actualidad, las diferencias podrían considerarse adecuadas, aunque no justificadas, ya que tal como hemos estudiado en este capítulo, las descargas de obligaciones formales no son imprescindibles, y la mayor motivación de los contribuyentes para acogerse a la EO es la obtención de rentas fiscales gracias a ser un régimen voluntario.

Si observamos la evolución de los rendimientos declarados en los últimos años, es notorio cómo de forma estructural, los rendimientos en ED han sido superiores a los declarados en

EO (gracias a la voluntariedad del régimen), como se ve en el gráfico 6. Además, esta diferencia se ha ido acentuando en los últimos años, dado que los rendimientos medios han subido al mismo tiempo que los declarantes aunque tal como comentábamos en el apartado 7.2 del Capítulo II, cada vez existen más restricciones al régimen de EO, con lo que las actividades con un valor añadido, y en consecuencia las que declaran más rendimientos, han sido expulsadas a la ED.

Gráfico 5. Evolución de los rendimientos netos reducidos medios de actividades económicas (2005-2019) (€)



Fuente: Comité de Personas Expertas para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria(2022)

Tal como menciona el Libro Blanco, es destacable el carácter cíclico de los rendimientos medios en ED, siendo inferiores que los rendimientos declarados en EO para el periodo de la crisis donde los empresarios podrían haber renunciado a la EO para declarar menos, pero no lo hicieron. El Libro Blanco menciona que quizás se mantuvieron por beneficiarse de las obligaciones formales, aunque esta razón es poco probable por todas las facilidades y avances que se han expuesto al analizar el principio de sencillez.

Según (Martos,2019,p.127) “ la descarga de obligaciones formales (...) es poco o nada relevante en la toma de decisión sobre la posible elección de la estimación objetiva”. La razón más probable y lógica ha sido aguantar por inercia, como también sugiere el Libro Blanco, puesto que las expectativas de recesión no perdurarían más de tres años y los empresarios querían cubrirse el riesgo de quedar fuera de la EO por haber renunciado.

De todos modos, el dato de 2020 podría ser relevador para contrastar si efectivamente las diferencias de tributación pueden ser consideradas proporcionadas. El Decreto-Ley 35/2020 de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria que se introdujo en diciembre del 2020, dio la opción de tributar por ED sin consecuencias de exclusión para los próximos años, es decir, la renuncia a la EO en 2020 y 2021 no impedía volver a ella en 2021 y 2022 respectivamente. Observando las estadísticas de los declarantes del IRPF, no se aprecia un trasvase de declarantes de un régimen a otro, ya que solo un 4% y un 2,7% dejaron de declarar en EO y EO agraria respectivamente, mientras que los declarantes en ED también se reducían en un 0,6%. En consecuencia, si los empresarios tenían la posibilidad de tributar en ambos regímenes sin penalizaciones, y no dejaron la EO, significa que gracias a este régimen, se están obteniendo unas rentas fiscales relativamente grandes, que ni siquiera la caída de los beneficios causados por la pandemia incentiva a los empresarios a tributar en ED, lo que determina que efectivamente, las diferencias de tributación de la EO respecto a la ED en la actualidad no son adecuadas.

3.1 Equidad Vertical

3.1.1 Medición de la progresividad

Para valorar la equidad vertical de la EO primero debemos definir el concepto de progresividad, que se puede medir desde dos perspectivas diferentes:

Progresividad Local: mide la progresividad teórica del impuesto con independencia de a quien se le aplique, y se da cuando el tipo medio crece con la base del impuesto. Para ello se debe dar necesariamente que el tipo marginal sea mayor que el tipo medio para todos los tramos de la base. Hemos de tener en cuenta que la EO determina rendimientos presuntos en función de los factores de producción, que representan una cuantía fija en el IRPF pero que se integra en cualquier caso en la Base Imponible general junto a otros rendimientos. Es decir, podemos considerar que la Base de la EO son los factores de producción, los cuales indican la renta presunta (que es la verdadera Base del impuesto). Entonces, ¿el tipo medio soportado por el contribuyente crece a medida que crecen los factores de producción? La respuesta es sí, dado que un contribuyente que posea más factores de producción que otro, declarará más rendimientos presuntos, y por tanto soportará un tipo marginal mayor en la escala general del IRPF, con lo que se concluye que la EO no altera la Progresividad Local del IRPF.

Progresividad Efectiva: es la medición utilizada cuando se aplica a un colectivo de personas con una distribución de la renta concreta, y su objetivo es conocer el efecto redistributivo de cualquier impuesto, por ello consideraremos que un impuesto es efectivamente progresivo cuando el tipo medio efectivo sobre la renta⁹, crece cuando lo hace la renta del sujeto pasivo. En este sentido, un empresario que declare en EO lo hará en una cuantía fija independientemente de la renta real que obtenga, soportando un tipo medio fijo y una cuota también fija. Con lo cual, a medida que la renta del contribuyente aumente, el tipo medio efectivo sobre la renta disminuirá. En otras palabras, la carga tributaria respecto de la renta real será menor a medida que ésta aumente, por tanto, concluimos que la EO es efectivamente regresiva.

3.1.2 Influencia en la función redistributiva

Una de las principales funciones de la Hacienda Pública es la redistribución de la renta. Para ello puede utilizar tanto instrumentos de gasto como instrumentos de ingresos.

Respecto a los ingresos, acabamos de ver cómo la implementación de la EO no favorece la distribución de la renta al ser efectivamente regresivo, por lo que después su aplicación, el Índice de Gini será más próximo a 1, y la curva de Lorenz estará más arqueada.

Respecto a los gastos, el sector público deberá proveer prestaciones de tal forma que estas sean progresivas, es decir, que el cociente $\frac{\text{prestación}}{\text{renta}}$ sea decreciente respecto de la renta. Para ello, es vital que la Hacienda Pública se nutra de ingresos públicos que financien ese gasto y permitan cumplir su función redistributiva, sin embargo, el papel que juega la EO en este aspecto es una limitación al principio de suficiencia. Todos los problemas de eficiencia planteados en el anterior apartado, desembocan en una menor cantidad de ingresos públicos disponibles para financiar el gasto con fines redistributivos, dado que en todos los casos, los empresarios están actuando para soportar una menor tributación. En consecuencia, lo que se genera es que por un lado, la EO arquea la curva de Lorenz, y por otro lado limita el poder del gasto público para aplanarla, dando como resultado neto de la actuación de la EO en el sistema impositivo un incremento del Índice de Gini y por tanto de la desigualdad.

⁹ definido como $\frac{\text{Renta}}{\text{Cuota Líquida}}$

3.3 Valoración

Ya se suponía que la EO es un sistema que por propia naturaleza no es equitativo horizontalmente puesto que el rendimiento declarado es distinto a la renta real obtenida por el empresario. De todos modos, hemos puntualizado que si estas diferencias están justificadas y son proporcionadas, cumplirían con este principio. La conclusión, en cambio es que estas diferencias no están justificadas dado que los pequeños empresarios no son tan vulnerables en la actualidad ante los requerimientos de la Administración Pública, ni son adecuadas gracias a que las caídas en los beneficios de 2020 a causa de la COVID, apenas motivaron a los contribuyentes a tributar por ED, dejando en evidencia que las rentas fiscales obtenidas son relativamente grandes.

Por otro lado hemos constatado que se trata de un método de rendimiento efectivamente regresivo, con lo cual, es imposible justificar la EO desde el punto de vista de la equidad vertical. Gracias a su implementación, los resultados de la función redistributiva del sector público se ven perjudicados, tanto por pérdida recaudatoria que impide la actuación del sector público en los gastos, como por un aumento directo del Índice de Gini vía ingresos.

En definitiva, no está justificada su aplicación por el principio de equidad desde ninguna de sus vertientes, generando una distribución injusta de la carga tributaria entre contribuyentes.

Capítulo IV. Alternativas de reforma

En el capítulo anterior, hemos argumentado que el principio de sencillez, que era el motivo fundamental a partir del cual se justificaba la EO, no es tan determinante en la actualidad, e incluso en algunos objetivos como la reducción de la inseguridad legal, actúa en contra de lo que en un principio la EO pretendía solucionar. Por otro lado, hemos explicado que la EO no es un sistema equitativo, ni verticalmente, ni horizontalmente, y que nunca lo ha sido por muchas reformas que hayan intentado arreglar las inequidades. Finalmente, respecto al principio de eficiencia, hemos mostrado cómo las numerosas distorsiones generadas lastran el crecimiento y el bienestar de la sociedad española. A través de esta valoración global, constatamos que la EO actual, que lleva 25 años vigente, no está justificada económicamente y no puede mantenerse ya que ningún principio impositivo la respalda, en otras palabras: la EO se debe corregir o suprimir.

1. Alternativas a los módulos. Experiencia comparada

Existen varias alternativas que un sistema de presunción de rendimientos puede adoptar (Marchese, 2021): En primer lugar, la utilización de variables sustitutas como factores de producción, consumos, suministros etc. que pretendan sustituir el rendimiento real por un rendimiento presunto con base a cada variable sustituta. Este último es el sistema adoptado por la EO que tenemos en España. La segunda alternativa es establecer una reducción que puede adoptar la forma de una cuantía fija o un menor tipo de gravamen soportado en el Impuesto sobre la Renta (Francia). Y el tercero es un sistema en el que se presenta una declaración conjunta de varios tributos permitiendo practicar diversas reducciones (Brasil).

La diferencia entre la primera, y las otras dos, es que en estas la base son las ventas. En el caso de Francia, este método se denomina “micro-BIC”, y consiste en una reducción del 72% o 52%, dependiendo de la actividad, sobre los ingresos brutos, dando como resultado el rendimiento neto a incluir en el Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, el caso de “El Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES)” de Brasil, unifica el pago de cinco tributos más las contribuciones a la seguridad social en una única declaración en la que el pago es mensual. Para conocer la cuota del impuesto, aplican el tipo de gravamen directamente a los ingresos, y a partir de ese resultado se desglosa la cuota para cada tributo.

En este sentido Ferreiro (2005), expone que la utilización de los ingresos brutos como base tiene significativas ventajas, tales como una mayor relación de proximidad con los rendimientos reales respecto de los factores de producción, mayor facilidad para los econométricos de estimar realmente el rendimiento medio, una mayor neutralidad del tributo, una simplificación de las obligaciones formales puesto que bastaría solo con guardar las facturas recibidas y emitidas, y una mayor diversidad a la hora de diseñar cómo exigir el tributo (ejemplo, se puede elegir entre el sistema francés o brasileño), lo que permite una mayor flexibilidad del sistema tributario y para los contribuyentes. Ahora bien, ¿realmente un sistema cuya base sean los ingresos mejora nuestra EO?

Hemos de tener en cuenta, que España ya ha experimentado durante más de 10 años un sistema por coeficientes cuya base era la facturación, y el resultado de su aplicación fue una reforma integral dado que los resultados no convencieron al legislador, tal como estudiábamos en el capítulo II. Por otro lado, si analizamos más precisamente el sistema francés, una reducción a tanto alzado es análogo a aplicar un coeficiente por valor de “1-Reducción”, método que ya se experimentó con la EOS y que incluso en este caso se estaría perdiendo proximidad a la capacidad real porque los gastos no serían deducibles, incrementando los problemas de eficiencia y equidad. En definitiva, aunque volviéramos a un sistema por coeficientes, independientemente de la variante que adoptáramos, seguiríamos presentando los mismos problemas que justifican que no haya que mantener la EO. Otra opción, sería seguir con la hoja de ruta que marcó el CERSTE (2014) e ir reduciendo cualitativa y cuantitativamente el régimen de EO, de tal forma que sólo empresas de muy reducida dimensión, las cuales son más propensas a necesitar ayudas respecto a las obligaciones fiscales, fueran el grueso de las actividades. Aunque se reducirían considerablemente los problemas derivados de la falta de equidad y eficiencia, no se eliminarían por completo, con lo cual, merece la pena a nuestro juicio buscar una solución integral. Por tanto la única alternativa restante es la supresión del sistema.

2. Supresión de la Estimación Objetiva

En este trabajo se ha llegado a la conclusión de que se debería reformar las actividades económicas para suprimir la EO dado que los principios impositivos no la respaldan, además, el Comité de Personas Expertas para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria(2022) y el CERSTE (2014), ya introdujeron antes esta idea. Lo que propone el Comité de Expertos (2022) es “una supresión gradual, pero rápida” de la EO, facilitando a

los contribuyentes afectados a acogerse a la EDS donde también se simplifican los registros contables.

Sin embargo, es preciso hacer una matización respecto a las actividades agrícolas, ya que representan el 70%¹⁰ de las declaraciones en 2020 y tienen unas características relativamente distinta al resto de actividades. Tal como menciona el Comité de Expertos (2022), la escasa profesionalización, la estructura familiar, y la irregularidad de ingresos de las explotaciones agrícolas pueden generar problemas para los contribuyentes si se suprime la EO inmediatamente. De todos modos si nos remitimos a los profesionales, y a los empresarios de País Vasco y Navarra, donde se suprimió la EO en 2014 y 2021 respectivamente, la eliminación no ha tenido un impacto negativo en los contribuyentes que impidiera realizar sus actividades.

En concreto, resulta interesante la reforma que se efectuó en Navarra a través de Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias y de modificación del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En esta Ley, con la eliminación de la EO, se introdujo la llamada Estimación Directa Especial (EDE), que se trata de un sistema aún más simplificado que la EDS. En la EDE, el rendimiento neto se obtiene conforme a las normas del IS, sin ser deducibles conceptos tales como amortizaciones, deterioros, provisiones o arrendamientos, pero que a cambio permite una reducción “a tanto alzado” más generosa que la EDS cuyo porcentaje depende de la actividad realizada.

A nuestro juicio, este sistema puede servir perfectamente de “puente” en las actividades que se vean afectadas por la eliminación de la EO y cumplir la “hoja de ruta” que propone el Comité de Expertos (2022). Será una supresión rápida porque inmediatamente se dejarán de tener en cuenta factores objetivos y se atenderá a los ingresos y gastos obtenidos por la actividad, y por otro lado será gradual porque una vez que los contribuyentes se hayan adaptado a la ED, se podrá eliminar la EDE y permitir que la EDS sea el método por el cual declaren los pequeños empresarios. Respecto a las obligaciones formales no se les exige ningún cambio organizativo dado que serán obligatorios todos los libros de registro que se

¹⁰ Estadística de los declarantes del IRPF de la AEAT
https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_de_l_IRPF.shtml

exigían con la EO, y además, se permite atender a las circunstancias especiales de las actividades agrícolas a partir de un porcentaje mayor de reducción.

De todas formas, en Navarra se ha incluido la EDE manteniendo los regímenes especiales del IVA ,ya que no tiene competencia normativa sobre el IVA, que tal como hemos concretado, son perjudiciales en materia de equidad y eficiencia al igual que la EO. Por tanto, no es una solución completa reformar únicamente la imposición sobre la renta, si no que debemos plantear un cambio en el IVA que se adapte a la reforma de la EO. En este sentido, el Comité de Expertos (2022) discute el régimen de franquicia, consistente en que las operaciones realizadas por el pequeño empresario estén exentas de IVA, a cambio de no tener derecho a deducirse el IVA soportado, siempre y cuando no se exceda de un umbral de tributación fijado por un coeficiente sobre las ventas. Sin embargo, con buen criterio, el Comité rechaza sustituir los regímenes especiales por el régimen de franquicia, dado que las motivaciones de elusión, evasión y los problemas de equidad planteados en el capítulo III seguirían existiendo. En definitiva, y en línea con la argumentación en la EO, los regímenes especiales del IVA se deberían suprimir y establecer el régimen general para todo el conjunto de actividades.

3. Nuevos regímenes para el emprendimiento

Los regímenes objetivos se introdujeron para facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales a empresarios que ya estaban en activo para que pudieran contribuir a los ingresos del Estado. La diferencia con la actualidad, es que estos negocios ya son capaces de cumplir con las obligaciones formales como cualquier otro empresario, y quienes realmente necesitan una reducción de las obligaciones formales son los emprendedores. Un emprendedor constituye la figura de un microempresario que dispone generalmente de pocos medios materiales, y que las relaciones con la Administración Tributaria para él son muy costosas respecto a los demás empresarios. Por ello, sería interesante valorar un sistema de reducción de obligaciones formales específico para ellos.

En este sentido, el Comité de Expertos (2022) sugiere que especialmente una reforma del IVA, dadas sus características, mejoraría la situación para los emprendedores en España. De hecho, se inclina, remitiéndose al informe final de la Comisión Europea Sobre Costes de Cumplimiento (2022), por considerar que el régimen de franquicia antes mencionado puede ser la mejor opción para fomentar las actividades emprendedoras. Ahora bien, este informe

considera que se debe establecer un límite de exclusión no muy elevado y con facilidades para el emprendedor en caso de rebasarlo, para evitar tanto el fraude como los desincentivos al crecimiento empresarial. En concreto, el Comité de Expertos (2022) propone que el límite sea de 3000€ para España, lo que reduciría el un 10,4% el número de obligados que sean personas físicas y atraería a nuevos emprendedores por lo que el número de beneficiarios reales sería mayor.

Esta solución en el IVA también puede ser trasladable a la imposición sobre la renta tal como sucede en países como Bélgica, donde las rentas obtenidas por la realización de estas actividades de emprendimiento y economía colaborativa no son tratadas como rendimiento de actividades económicas, sino como “ingresos diversos”, los cuales disfrutan de beneficios fiscales, en este caso, un tipo reducido. Esto es propuesto también en España por el Comité de Expertos(2022), que se sostiene que las actividades que se incluyan en el régimen de franquicia (con facturación menor a 3000€), tributen por sus rendimientos en la tarifa general, practicándose una deducción no superior al 5% aplicable sobre la renta íntegra, pudiéndose beneficiar, en cualquier caso, de las mismas ventajas respecto a las obligaciones formales que el régimen de franquicia ya propone.

En conclusión, las actividades tradicionales que se acogían a la EO ya no lo necesitan, pero otras nuevas actividades emprendedoras de muy reducida cuantía, sí que pueden necesitar las ventajas fiscales que presentaban los regímenes simplificados. Por ello, ante la eliminación de la EO que antes hemos propuesto, permitir una tributación muy simplificada para las actividades emprendedoras de tan reducida dimensión daría una solución completa a todos los inconvenientes que la EO presenta. Se conseguiría discriminar entre quienes no necesitan una tributación simplificada, trasladándoles a la EDS, y quienes sí necesitan estas ayudas, fomentando el emprendimiento y el crecimiento empresarial.

Conclusiones

Los objetivos principales de este trabajo eran entender la relación que existe con los regímenes especiales del IVA, conocer las ventajas que apoyaron su introducción en el sistema tributario español, y sobre todo ser capaces de valorar desde una perspectiva si actualmente está justificada su estancia en el IRPF para discutir posibles reformas. Gracias a este trabajo, hemos constatado como las nuevas tecnologías y las TIC están muy presentes en la actualidad y resuelven la mayoría de problemas que la EO pretendía solucionar, haciendo que el principio de sencillez, que en su día era la clave para la justificación de la EO, hoy no lo sea. Además, hemos cuantificado las rentas fiscales proporcionadas por la EO, y estudiado cómo éstas, obtenidas legal o ilegalmente, generan ineficiencias que limitan el crecimiento de la economía española. Por último, hemos concluido que las diferencias de tributación existentes, no son ni justificadas, ni proporcionadas. En consecuencia a todo el análisis efectuado, hemos propuesto que no debe mantenerse el régimen de EO, dando la opción de reformarlo, limitarlo o suprimirlo, resultando más satisfactoria la supresión de la EO junto con los regímenes simplificados del IVA, y la implementación de un nuevo régimen de ayuda al emprendimiento similar al existente en otros países de la Eurozona.

En este trabajo, se ha conseguido recoger en un mismo documento todos los cambios de regulación que ha sufrido la EO y la forma de tributar que se establecía con cada reforma, lo que permite obtener una visión global de cómo el legislador actúa para obtener sus objetivos en cuanto a materia tributaria. Desde la vertiente de la planificación fiscal, se ha logrado ampliar los modelos de elección societaria incorporando la EO y los regímenes especiales del IVA, ya que los manuales sólo tenían en cuenta la influencia del IRPF en las reglas de decisión de los empresarios. Y, por último, se ha planteado una propuesta de reforma concreta en base a las reformas que el Comité de Personas Expertas (2022) propone. Las principales limitaciones de este trabajo se encuentran en la simulación numérica del Capítulo II, donde para poder comparar de forma intuitiva y sencilla las diferencias de tributación, se han restringido los datos, omitiendo diversas reducciones que en determinadas reformas, y bajo algunos supuestos, se podrían haber practicado y reflejarían de una mejor forma las diferencias de tributación existentes. Por tanto, una posible ampliación de este trabajo sería centrarse en una simulación más compleja, pero más realista, que explicara cuál fue el impacto sobre las diferencias de tributación teniendo en cuenta múltiples actividades y múltiples niveles de renta.

Bibliografía

Agencia Estatal de Administración Tributaria. (AEAT).(1991-2020). *Estadística de los declarantes del IRPF*.

https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml

Banco de España (Bde).(2022). *Estadísticas de sistemas de pago al por menor*

<https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/sistemas-pago.html>

Domínguez Barrero, F. (2017): *Planificación fiscal personal y en la empresa*. Aranzadi.

Eguiagaray, J. M. (1973). Banco de Bilbao:" Renta Nacional de España y su Distribución Provincial"(Book Review). *Boletín de Estudios Económicos*, 28, 895.

Ezquerro, T. C. (1998). Ideas básicas sobre la reciente reforma fiscal de las PYMES. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, (2), 427-445.

Grande, E. U., & Estébanez, R. P. (2008). Percepción y uso de las TIC en la contabilidad de las Pymes: Evidencia Empírica en España. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, 11, 63-91. https://www.ine.es/prensa/dirce_2019.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE).(2019). *Estructura y dinamismo del tejido empresarial en España Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2019*.

Instituto Nacional de Estadística (INE).(2021). *Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico en las empresas a 18 de octubre de 2021*

Lagares, M., Álvarez, S., Castellano, F., Corona, J., Fernández, F., Ortiz, R., & Hernandez de Cos, P. (2014). Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Tributario Español. *Madrid*.

Lapatza, J. J. F. (2005). Apología contracorriente de la estimación objetiva. *Crónica tributaria*, (116), 63-80.

Marchese, M. (2021). *Preferential tax regimes for MSMEs: Operational aspects, impact evidence and policy implications* (No. 33). ILO Working Paper.

Martínez, J. Á. (2019). La determinación objetiva de la base imponible en el IRPF: análisis de sus aspectos más controvertidos. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 43-82.

Martos García, J. J. (2019). Opciones para combatir el fraude y blanqueo de capitales¿ restricción o eliminación de la estimación objetiva en el IRPF?. *Crónica tributaria*, (172).

Ruiz-Huerta, J., Adame, F., Agulló, A., Cantó, O., de Pablos, L., Díaz de Serralde, S., Labandeira, X., Lago, S., López, G., López, J., López, D., Moreno, S., Ruiz, V., Soler, M. T., Villar, M.,

Cuenca, A., & García-Herrera, C. (2022). *Comité de Personas Expertas Para Elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Torres Remírez, J., & López Laborda, J. Bunching: estudio sobre el comportamiento del contribuyente español ante los puntos de inflexión en el IRPF (1982-2012).

Referencias Legales

Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

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.

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

Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Orden de 13 de febrero de 1998 por la que se da cumplimiento para 1998 y 1999 a lo dispuesto en los artículos 22, apartado uno, y 28 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y 37, 38, 39 y 42 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Orden de 22 de enero de 1982 sobre sistema simplificado en el régimen de estimación objetiva singular para los sectores de comercio, industria y servicios.

Orden de 25 de marzo de 1981 sobre modificación del sistema simplificado del régimen de estimación objetiva singular.

Orden de 28 de noviembre de 1995 por la que se da cumplimiento para 1996 a lo dispuesto en los artículos 27, apartado uno, y 28 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y 37, número 1, apartado 1., 38 y 42 del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Real Decreto 100/1983, de 10 de enero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 1983.

Real Decreto 1003/2014, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de pagos a cuenta y deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo.

Real Decreto 2615/1979, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Real Decreto 2933/1983, de 13 de octubre, por el que se regula el régimen de estimación objetiva singular en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Resolución de la Dirección General de Tributos por la que se aprueba el nuevo modelo de estimación objetiva singular, sistema simplificado, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. 1979