

Temas de Actualidad

LA PRIMERA DECLARACIÓN DEL NUEVO IRPF

José Manuel López Carbayo Santos y
Jesús Alberto Monreal Lasheras(*)

Se hace muy difícil hacer un balance, en las pocas páginas que amablemente nos brinda *Cuadernos*, de resultados del nuevo IRPF en su primer año de aplicación, cuando nos encontramos a mitad de la primera campaña de declaración del mismo y, consecuentemente, no pueden todavía valorarse los resultados finales ni extraerse las correspondientes conclusiones.

Es cierto que el IRPF recauda básicamente vía retenciones y otros pagos a cuenta, de manera que los datos existentes de esta recaudación previa durante el año 1999 suponen una anticipación de la recaudación final, y que por esta vía ha producido efectos macroeconómicos en 1999, en cuanto a su repercusión en las cuentas del Estado y su contribución a los objetivos de déficit público, así como en la consecución de los otros grandes objetivos de la política económica, como el del desempleo, los incentivos al ahorro familiar y de las empresas que están bajo su ámbito o incluso la redistribución de la renta disponible.

También a través de esta recaudación anticipada puede intentarse ya una primera valoración del grado de cumplimiento de las estimaciones que oficialmente se hicieron del ahorro fiscal total para el conjunto de ciudadanos afectados por el Impuesto, así como del reparto del mismo por tramos de base imponible y por conceptos de renta o tipos de contribuyentes.

tes de gran presencia en el Impuesto, como las rentas del trabajo, los pensionistas, etc.

Aunque algunas de estas valoraciones ya se han hecho, tanto oficialmente como por parte de los estudiosos de los efectos económicos de los impuestos, a las fechas actuales todavía son escasas, de manera que es de esperar que en el futuro próximo se publiquen más trabajos sobre los múltiples efectos que una reforma de tanto calado como la reciente del IRPF ha producido.

Las pretensiones de los comentarios que a continuación se recogen son menos ambiciosas, no sólo por razones de tiempo y espacio fácilmente comprensibles, sino, también, porque seguramente los autores adolecen de los conocimientos y los instrumentos necesarios para realizar esas tareas, más propias de los teóricos de la Hacienda Pública.

Por ello, nuestro objetivo es mucho más modesto, y no es otro que intentar mejorar el conocimiento que del Impuesto deben tener aquellas personas que forzosamente tienen que aproximarse al mismo y, sobre todo, en un período del año como los meses de mayo-junio, en el que la sensibilidad social al respecto es máxima, incluso puede que superior a la que existía en 1998, año en el que la reforma se gestó.

A través de esta primera declaración los ciudadanos están percibiendo el nuevo IRPF, valorando, lógicamente, dos cuestiones sobre todas las demás: si de verdad les supone una menor cantidad a pagar que en el año anterior y en qué cuantía, por una parte, y, por otra, si la declaración es o no más sencilla de confeccionar que la anterior.

Precisamente es en este último aspecto en el que ahora queremos centrarnos, destacando los cambios tanto normativos como de gestión a través de los cuales puede valorarse el nuevo impuesto por el ciudadano común, porque uno de los objetivos de la reforma más deseado es la simplificación, entendida esta simplificación desde una doble perspectiva:

1º. Que las operaciones de autoliquidación del impuesto sean comprensibles para el ciudadano común, habida cuenta de los millones de ciudadanos afectados.

2º. Que muchos ciudadanos, con capacidad suficiente para contribuir por este impuesto pero con una situación económica sencilla, ni siquiera tengan la necesidad de cumplir con las obligaciones formales derivadas de la declaración del Impuesto y que, si tienen derecho a devolución, que la Administración tributaria la realice utilizando, básicamente, la ingente cantidad de datos de que dispone, ahorrando el mayor esfuerzo posible a los ciudadanos.

A continuación se desarrolla, siquiera mínimamente, estos dos aspectos.

I. MODIFICACIONES SUSTANTIVAS MÁS DESTACABLES EN LA LIQUIDACIÓN DEL NUEVO IRPF

Hay unos pocos aspectos del IRPF actual que constituyen su columna vertebral, alrededor de la cual se construye el nuevo impuesto, cuyo conocimiento ayuda de manera definitiva a comprender y valorar la reforma que se ha producido en 1998.

A continuación se explican los más destacables, a través de los cuales pretendemos representar de una manera gráfica los cambios más importantes en el nuevo IRPF:

La nueva forma de medir la capacidad económica a gravar en el impuesto

La primera gran decisión sobre la estructura del nuevo IRPF se refiere al objeto del mismo, y constituye, seguramente, la más importante innovación desde el punto de vista teórico, pues se pasa a definir la capacidad económica del individuo como su renta disponible, entendida como aquella parte de la renta total que excede de la que ha de dedicar a la cobertura de las necesidades más esenciales, suyas y de los miembros de su familia, bajo la creencia de que dos personas con idénticas rentas no demuestran igual capacidad económica si una de ellas tiene que atender a necesidades esenciales propias o de personas de su entorno familiar superiores a las de las otras.

La concreción de este principio se recoge en el artículo 40 de la Ley, a través de la creación de los conceptos de mínimo personal y familiar, con las siguientes cuantías de renta excluidas del Impuesto en todo caso:

a) *Mínimo personal:*

- En general: 550.000 pesetas.
- Para mayores de 65 años: 650.000 pesetas.
- Para minusválidos hasta un 65 por 100 de grado de minusvalía: 850.000 pesetas.
- Para minusválidos con un 65 por 100 más de minusvalía: 1.150.000 pesetas.

b) *Mínimo familiar:*

- Por ascendientes mayores de 65 años que dependan del contribuyente: 100.000 pesetas.
- Por descendientes menores de 25 años que dependan del contribuyente:
 - 200.000 pesetas para los dos primeros.
 - 300.000 pesetas por el tercero y sucesivos.

A estas cantidades se le sumarán 25.000 ó 50.000 pesetas si tienen entre 3 y 16 años o menos de 3 años, respectivamente.

— Por ascendentes o descendientes minusválidos:

300.000 pesetas si tienen un grado de minusvalía hasta el 65 por 100.

600.000 pesetas si tienen un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100.

Todo ello sin perjuicio de las especialidades aplicables en tributación conjunta, que se comentan en el apartado siguiente.

Comparado el esquema anterior con el del Impuesto aplicable hasta 1998, pueden señalarse las siguientes diferencias:

1^a. El mínimo personal general (550.000 pesetas) puede corresponderse teóricamente con el tramo de base liquidable a tipo cero en las tarifas de 1998 (467.000 pesetas en declaración individual), aunque las cuantías difieren.

2^a. Es novedosa la consideración de las situaciones de discapacidad como mercedoras de un mínimo personal más elevado.

3^a. La consideración de las circunstancias familiares, (ascendentes, descendientes y minusválidos), que en el impuesto anterior se reconocían como deducciones fijas en la cuota, ahora se tratan como mínimos exentos de gravamen y, por tanto, como reducción de base imponible, configurando el denominado mínimo familiar.

4^a. Por último, en las cuantías por mínimo personal y familiar se incluyen numerosos conceptos de gastos personales y familiares que en el IRPF anterior se reconocían expresamente como deducciones en cuota, como las deducciones por gastos de enfermedad, por gastos de guardería, por alquiler de vivienda y por seguros de vida o invalidez, que, por tanto, han desaparecido para 1999 de la declaración del impuesto, salvo en lo que se refiere a la compensación a los arrendatarios de su vivienda habitual.

La elección de la unidad contribuyente del Impuesto

Después del objeto del impuesto, el siguiente elemento fundamental es la unidad contribuyente.

Uno de los problemas a los que se ha enfrentado el IRPF en las últimas reformas ha sido decidir si debe gravarse la capacidad económica de cada persona independientemente o, por el contrario, de un conjunto de personas con determinados lazos familiares.

Con la actual reforma del IRPF ha vuelto a plantearse esta discusión, en su doble dimensión: la primera se refiere a la determinación del sujeto pasivo, y la segunda, a cuál debe ser el sistema de tributación de las personas que forman una unidad familiar.

La respuesta legal a la primera cuestión sólo podía ser una, pues el sujeto del impuesto sigue siendo, como hasta ahora, la persona física y no el grupo o unidad familiar. Por tanto, el impuesto debe exigirse, como sujeto del mismo, a cada persona física residente en territorio nacional que obtenga rentas, lo cual significa que pese a las dificultades y problemas que entraña la atribución o individualización fiscal de ingresos, y atendiendo a lo que parecen ser las normas constitucionales españolas, se mantiene la consideración individual y separada del sujeto del impuesto, pues esa definición permite respetar plenamente tanto la individualidad de cada persona como el derecho que tiene a su propia intimidad.

Dado que el sujeto a quien tiene que medirse y gravarse la capacidad económica es la persona física, se configura el IRPF como impuesto individual, sin perjuicio de que se tengan en cuenta las cargas familiares de esa persona para concretar su verdadera capacidad económica, mediante las reducciones en base imponible que atiendan a las cargas familiares de cada persona, a través del mínimo familiar antes comentado.

No obstante, como también ocurría en el IRPF anterior, además del sistema de tributación individual, el impuesto mantiene un régimen voluntario de tributación conjunta, aplicable a todos los matrimonios y no sólo a los que se encuentren bajo el régimen económico de gananciales.

En definitiva, en el nuevo impuesto se mantiene la configuración individual del anterior y, por tanto, su sistema de individualización de rentas, aunque con la posibilidad de declaración conjunta de todos los miembros de una

misma unidad familiar. La diferencia más importante estriba en que ahora desaparece la segunda tarifa, aplicable con la Ley anterior en declaración conjunta, y se sustituye por la elevación del mínimo personal de la siguiente manera:

— Con carácter general y como mínimo podrán reducir la base imponible en 1.100.000 pesetas, recogiendo el mínimo personal de ambos cónyuges.

— 900.000 pesetas, como mínimo, en caso de unidades familiares monoparentales en las que sólo existe uno de los dos cónyuges.

La construcción de la base imponible y su gravamen: entre el impuesto sintético y el analítico

Bajo este epígrafe se analizarán dos importantes cuestiones, diferentes en cierto modo, cuya solución no sólo configura lo que podría denominarse el procedimiento de liquidación al que deben enfrentarse los ciudadanos, sino, también, en buena medida, el modelo de impuesto en cuanto a la elección de las rentas que deben soportar la progresividad del mismo.

Trataremos primero el asunto de la progresividad y, después, el problema específico de las rentas irregulares.

a) Impuesto único o impuesto dual.

La generalidad del impuesto no es igualmente entendida en todos los países, pues algunos son partidarios de una mayor uniformidad en el tratamiento de la base imponible mientras que otros, los menos, han optado por una concepción cedular o analítica del mismo.

El impuesto dual puro sería aquél en el que una parte de la base imponible se grava a una tarifa progresiva y el resto a un tipo fijo.

Por el contrario, el impuesto de base única pura sometería a todas las rentas por igual a una tarifa progresiva. Aunque éste es el modelo más extendido actualmente en los distintos países, es difícil encontrarlo en estado puro, pues la mayoría de ellos aplican algún sistema diferenciado a las ganancias patrimoniales a largo plazo, mediante exenciones, tipos de gravamen especiales o reducciones.

Este segundo modelo es el que se ha adoptado en nuestro país, pues en el IRPF se establece un tratamiento diferenciado a las ganancias patrimoniales a partir de los dos años de generación, pues se separan de la base imponible general del impuesto y se someten a un tipo de gravamen fijo del 20 por 100. En cambio, las generadas hasta 2 años se incluyen en la base imponible general y se someten a la tarifa del impuesto con la única singularidad de su limitación en la compensación con los rendimientos.

Aunque este sistema tiene como antecedente la reforma de 1996, deben destacarse algunos cambios importantes respecto al esquema de tributación de las ganancias patrimoniales derivado del Real Decreto-Ley 7/1996:

El primero, se refiere al propio concepto de ganancia patrimonial, pues desde 1999 se excluye del mismo dos importantes partidas, como son las rentas derivadas de contratos de seguros de vida e invalidez y las obtenidas de la transmisión o amortización de activos financieros de rendimiento explícito, que producirán siempre rendimientos del capital mobiliario, aunque, por otra parte, se incorporan a este concepto las rentas extraordinarias derivadas de transmisiones de elementos afectos a actividades económicas.

El segundo cambio a destacar es que en el cálculo de las ganancias o pérdidas de patrimonio sólo se descontará la inflación en el caso de inmuebles.

Por último, con la nueva Ley el tratamiento de las ganancias patrimoniales generales hasta 2 años se unifica, sin distinguir, como hizo el Real Decreto-Ley 7/1996, entre las generadas hasta 1 año y entre 1 y 2 años.

b) Tratamiento de las rentas irregulares.

Otro de los problemas típicos de un impuesto progresivo es el tratamiento de las rentas irregulares, es decir, aquéllas que se generan durante varios años.

De no arbitrarse algún mecanismo corrector, se produciría una acumulación de progresividad al aplicarse una tarifa progresiva a esta clase de rentas, de manera que se hace inevitable instrumentar alguna fórmula que palíe ese exceso de progresividad.

El sistema de corrección que venía aplicándose a los rendimientos ha sido el de promediación, que supone entender generada esa renta proporcionalmente en el tiempo, la dividida por el número de años de generación para separar la parte de la misma imputable al año en que se producía de la que correspondía a los anteriores.

Este sistema, correcto conceptualmente, se complicó con sucesivas reformas del impuesto. Primero en 1985 mediante las limitaciones en la compensación de las disminuciones patrimoniales, lo que supuso una primera ruptura del impuesto sintético originario y complicó en exceso el esquema de liquidación del mismo.

Posteriormente, la Ley 18/1991 mantuvo la separación entre incrementos de patrimonio y rendimientos irregulares a efectos de compensación, manteniendo el mecanismo matemático de anualización sólo para los rendimientos, y creando el concepto de base liquidable irregular.

Sobre el esquema de liquidación anterior incidió el Real Decreto-Ley 7/1996 con dos objetivos, acabar con el sistema de reducciones de las plusvalías y gravarlas a partir de 2 años a un tipo fijo del 20 por 100, con un mínimo exento de 200.000 para algunas de ellas.

Puede fácilmente adivinarse la complejidad que se produjo en la liquidación del IRPF correspondiente a esos años, por lo que urgía buscar un tratamiento de las rentas irregulares que compatibilizara la necesaria corrección del efecto de acumulación de progresividad con la conveniente simplificación en la liquidación del impuesto.

Pues bien, la Ley 40/1998 configura el siguiente esquema de liquidación:

1º. Hasta un período de generación de 2 años, tanto los rendimientos como las ganancias patrimoniales se incluyen en la base general, a la que se aplica la tarifa del impuesto.

Sólo se diferencian en que las pérdidas patrimoniales tienen algunas limitaciones en su compensación con rendimientos (como máximo el 10 por 100 de éstos).

2º. A partir de 2 años de generación se producen las diferencias de gravamen entre rendimientos y ganancias patrimoniales:

— Los rendimientos se integran en la base imponible general previa aplicación de unas reducciones (30 por 100 con carácter general, 40 por 100 para las prestaciones de sistemas de previsión social que tengan deducción en las aportaciones y hasta el 70 por 100 en el caso de prestaciones de seguros), con el objeto de simplificar la liquidación sin sacrificar en exceso la equidad del impuesto, aunque para ello hayan debido introducirse recientemente limitaciones a estas reducciones en algunos casos.

— Las ganancias patrimoniales se integran en la base imponible especial y se gravan a un tipo fijo del 20 por 100, sin corregir la inflación salvo en el caso de inmuebles.

— De esta manera, el esquema de liquidación del impuesto creemos que se simplifica de una manera notable, siendo incluso memorizable, a diferencia del anterior.

Las tarifas del Impuesto

Sin pretender hacer un análisis de los efectos de la tarifa del nuevo IRPF, sí hay que destacar que se trata, lógicamente, del cambio más relevante en el nuevo impuesto.

Para 1999 se establece una tarifa de 6 tramos, con un tipo mínimo del 18 por 100 y uno máximo del 48 por 100, sumando las tarifas estatal y autonómica.

En cuanto a los tramos de base liquidable a los que debían aplicarse los tipos de gravamen, el 48 por 100 se aplica a partir de 11.000.000 de pesetas y el 18 por 100 a las primeras 600.000 pesetas. Hay que recordar que con la escala aplicable a 1998 en tributación individual, las primeras 694.000 gravadas lo hacían al 20 por 100 y a partir de 10.500.000 pesetas se aplicaba el 56 por 100.

De una comparación sencilla con la tarifa individual para 1998 se advierte que en los dos primeros tramos de base liquidable de la tarifa para 1999 y a partir del último se aprecia una notable reducción de tipos, pero ésta es menor en los tres tramos intermedios.

II. EL NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN DEL IMPUESTO

El nuevo IRPF producirá cambios importantes en la gestión del impuesto, siendo éste uno de los aspectos de la reforma más destacables y que están siendo objeto de un vivo debate público.

Recordemos que el segundo objetivo de simplificación pasaba por eliminar de la obligación de declarar a un gran número de contribuyentes, incluso se ha cuantificado el objetivo de reducción de declaraciones en unos 5 millones.

Para conseguir el objetivo de reducir tan importante número de autoliquidaciones, se establece las siguientes normas:

Se excluye un importante número de personas de la obligación de declarar

Se eleva el límite de rendimientos del trabajo, que excluye de esta obligación, desde 1.250.000 a 3.500.000 pesetas, siempre que se perciban de un mismo pagador, pues de otra manera no es posible ajustar las retenciones a la cuota final. Esto debe suponer para los afectados una importante reducción de la presión fiscal indirecta y que, además, tributen a través de sus retenciones como cuota definitiva, sin que pueda exigirles la Administración ninguna cuota adicional.

Concretamente, *no existirá obligación* de declarar cuando las rentas procedan exclusivamente de:

a) Rendimientos del trabajo, con el límite de 3.500.000 ptas. brutas anuales. Este límite es único y no se verá ampliado en los casos de tributación conjunta ni pensiones o haberes pasivos. No obstante, el límite será de 1.250.000 ptas. cuando se perciban rendimientos de trabajo de más de un pagador o pensiones compensatorias recibidas del cónyuge o anualidades por alimentos no exentas y, en general, cuando el pagador de los rendimientos del trabajo no esté obligado a retener. Aunque la existencia de este límite específico ha sido muy criticada, debe reconocerse que siendo las retenciones soportadas la cuota final del IRPF cuando no hay obligación de declarar, la equidad exigía imponer alguna regla como ésta. Su objeto no es otro que reducir la distorsión que

se produce cuando las rentas proceden de más de un pagador con la consiguiente reducción de retenciones que esta situación conlleva, sólo regularizable a través de la declaración.

b) Rendimientos del *capital mobiliario y ganancias patrimoniales* sometidas a retención o ingreso a cuenta y *subvenciones* para la adquisición de viviendas de protección oficial o precio tasado que no superen 50.000 ptas. anuales, con el límite conjunto para estos tres conceptos de 250.000 ptas. anuales.

c) Rentas *inmobiliarias* imputadas, con el límite de 50.000 ptas. anuales, siempre que dichas rentas procedan de un único inmueble urbano no arrendado. Para este cálculo se excluye el suelo no edificado y la vivienda habitual, asimilándose a viviendas las plazas de garaje adquiridas con éstos, con el máximo de dos.

A pesar de las excepciones indicadas anteriormente **quedarán obligados** a presentar declaración aquellos contribuyentes que tengan derecho a la deducción por inversión en vivienda, por doble imposición internacional o que realicen aportaciones a Planes de Pensiones o Mutualidades de Previsión Social que reduzcan la base imponible, cuando ejerciten tal derecho.

En caso de muerte del contribuyente, las obligaciones tributarias pendientes deberán cumplirse (con exclusión de las sanciones) por sus sucesores.

Quienes no estén obligados a declarar pero quieran solicitar la devolución de parte o del total de sus retenciones, pueden hacerlo sin necesidad de presentar una declaración

Basta con presentar una "solicitud de devolución" (Modelo 104) a la AEAT, incorporando datos personales, la asignación tributaria y el número de cuenta, pero sin realizar ningún cálculo. El artículo 81 de la nueva Ley del IRPF ha previsto que aquellos contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración por este impuesto, pero sí hayan soportado retenciones o ingresos a cuenta, podrán solicitar la devolución de "*la cantidad que sea procedente*". La Agencia Tributaria debe efectuar dicha devolución y comunicarla, a efectos informativos, a los interesados, quienes, de no estar

conformes, podrán entonces instar la práctica de una liquidación provisional.

Esta norma establece así un nuevo procedimiento *“sui generis”* de práctica de devoluciones y, en su caso, de liquidaciones tributarias, que requiere concretar las normas y trámites del procedimiento de gestión tributaria aplicables. Resulta, no obstante, de especial importancia determinar si la devolución señalada tiene como premisa un procedimiento de liquidación tributaria propiamente dicho y cuáles serían los efectos de la devolución efectuada.

a) *Condiciones de la solicitud de devolución.*

El citado artículo 81 establece, en su apartado 1, las condiciones de presentación de la solicitud de devolución, que son:

— Que el contribuyente no esté obligado a presentar declaración por el IRPF, lo que acontece, en principio, cuando las únicas fuentes de renta provengan del trabajo, del capital mobiliario y ganancias patrimoniales sometidas a retención o ingreso a cuenta y rentas inmobiliarias imputadas, con los límites cuantitativos que para cada una de dichas fuentes prevé el artículo 79, apartados 2 y 3, de la Ley.

No obstante, si el contribuyente excediera dichos límites, obtuviera otras rentas o bien ejercitara el derecho a deducción por inversión en vivienda, por doble imposición internacional o por realizar aportaciones a Planes de Pensiones o Mutualidades de Previsión Social que reduzcan la base imponible, tendrá obligación de declarar (art. 79.4 de la Ley).

— Que el contribuyente haya soportado retenciones o ingresos a cuenta(1), superiores a la cuota líquida total minorada en el importe de la deducción por doble imposición de dividendos(2).

— Que la solicitud de devolución, haya o no mediado una comunicación de datos, se adapte, en su caso, a los requerimientos que pueda exigir la Agencia Tributaria necesarios para la práctica de su devolución (Modelo 104 y, si procede 105).

b) *Tramitación.*

Presentada la solicitud, la Agencia Tributaria

efectuará, si procede, la devolución resultante. Para ello examinará los siguientes aspectos:

— Los datos comunicados por el contribuyente e incluidos en su solicitud y los justificantes que pudieran unírsele.

— Los datos y antecedentes ya obrantes en su poder.

El plazo de devolución, según el artículo 62.3 del Reglamento, será el comprendido entre la presentación de la solicitud o la apertura del período de presentación de la misma –cuando no sea preceptiva dicha presentación–, y los dos meses siguientes al término del citado período de presentación.

c) *Naturaleza de la solicitud de devolución.*

La naturaleza de la solicitud de devolución referida difiere claramente de la declaración–liquidación, que en la actualidad constituye el medio generalizado de gestión de las principales figuras impositivas (entre ellas IRPF, Sociedades e IVA). Las diferencias son sustanciales, incluso comparándola con la declaración–liquidación con resultado a devolver o compensar. Así resulta de las siguientes características:

— La declaración–liquidación es de obligada presentación (salvo exoneración legal expresa), siendo el incumplimiento de dicha obligación formal susceptible de sanción. Por el contrario, la nueva solicitud del artículo 81 es estrictamente voluntaria.

Consecuencia del carácter voluntario de la misma, el contribuyente tiene tres opciones amparadas en derecho: presentar la solicitud, presentar declaración conforme al sistema general del Impuesto o no presentar ni una ni otra. Todo ello, lógicamente, cuando se den las circunstancias determinantes de la legitimación para este procedimiento, esto es, que no se esté obligado a presentar declaración por el impuesto. Además, habiendo presentado esta solicitud, todavía el contribuyente puede decidir posteriormente anularla o incluso sustituirla por una posterior autoliquidación. Esto último puede dar lugar a algunas complejas situaciones para la gestión tributaria, especialmente cuando ya se ha practicado la devolución, pero es perfectamente posible pues cualquier con-

tribuyente no obligado a declarar puede decidir hacerlo, incluso modificando la opción de tributación antes elegida (conjunta o individual), los datos familiares (renunciando a la devolución de un hijo menor para así poderlo incorporar al cálculo de su mínimo familiar), etc.

— La declaración–liquidación comporta la determinación por el obligado tributario de la deuda procedente o, en su caso, del importe a devolver o compensar. Sin embargo, en la solicitud del artículo 81, el contribuyente no efectúa cálculo alguno de carácter liquidatorio, siendo la Administración la que habrá de efectuar los cálculos precisos para determinar el montante resultante a favor de aquél.

Conforme a las notas señaladas, la solicitud prevista en el artículo 81 de la Ley 40/1998, puede definirse como una comunicación dirigida a la Administración Tributaria al objeto de que ésta cuantifique el importe a devolver según la normativa del IRPF y proceda a dicha devolución, cuando las retenciones o ingresos a cuenta soportados superen el importe de la cuota líquida total minorada en la deducción por doble imposición de dividendos, siempre refiriéndose a contribuyentes no obligados a presentar declaración.

d) Naturaleza de las operaciones que permiten determinar el importe de la devolución.

La devolución efectuada en virtud del artículo 81 de la Ley 40/1998 se caracteriza por lo siguiente:

— No tiene el carácter de liquidación tributaria de las contenidas en el artículo 120 de la Ley General Tributaria. Lo anterior se desprende de que los “cálculos” que han de efectuarse se comunicarán “a efectos meramente informativos”, así como por el hecho de que sólo una vez recibida la devolución (o transcurrido el plazo para realizarla), se pueda solicitar la práctica de una liquidación provisional.

Los cálculos citados determinan una cuota como resultado de un proceso de liquidación que sólo podemos denominar así de manera impropia, sujeto a límites en cuanto a los datos y resultados a obtener, que no existen en el procedimiento de liquidación tal y como se contempla en la Ley General Tributaria. Ciertamente, el importe a devolver se determina si-

guiendo las operaciones que habitualmente concluyen en una liquidación tributaria, pero sujeta en este caso a una normativa que la diferencia sustancialmente de la misma:

— Esta solicitud de devolución es estrictamente voluntaria. La Agencia efectúa la devolución que considere procedente en aplicación de la normativa del IRPF y con arreglo a los datos que le consten en sus registros y los que le comunique el contribuyente, que en ningún caso se refieren al hecho imponible sino a datos descriptivos de su situación familiar, que servirán sólo para personalizar el importe de una devolución inicialmente objetiva.

— A efectos informativos estrictamente se comunica al contribuyente el importe de la devolución (generalmente mediante correo ordinario, o bien por medios telemáticos) y los cálculos efectuados. También se comunica cualquier otro resultado, ya sea positivo, cero o bien que, según los datos que constaran a la Agencia Tributaria, procede presentar declaración.

— No existe ningún trámite de audiencia previo a la devolución inicial, si bien nada impide que el contribuyente se dirija a la Agencia Tributaria aportando los documentos o alegaciones que estime más oportunos, según ha previsto para todos los procedimientos tributarios la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

— Aún concluido este procedimiento novedoso de devoluciones, su especialidad se mantiene incluso en el de práctica de la liquidación propiamente dicha:

— El contribuyente puede solicitar la práctica de una liquidación provisional en casos de disconformidad con la previa actuación gestora, sin que tampoco aquí se haya previsto la aplicación del trámite de audiencia (excluido por el artículo 84.3 en relación con el 81.3 de la Ley 40/1998), sin perjuicio de nuevo de la posibilidad de aportar datos, documentos o alegaciones en cualquier momento o, en su caso, recurrir dicha liquidación.

— La liquidación no puede implicar ninguna obligación a cargo del contribuyente distinta a la restitución de lo previamente devuelto más el interés de demora. Por tanto, siempre es pos-

ble una mayor devolución o bien una liquidación con resultado de una menor devolución o a ingresar pero, en este caso, sólo daría lugar al reintegro de lo indebida y previamente devuelto, más el interés de demora, y nunca a la exigencia de un importe mayor. Se trata de una singular versión del denominado *“principio de preclusividad”* de las liquidaciones tributarias, garantía del contribuyente que prohíbe la revisión *“in peius”* de los procedimientos ya resueltos, salvo las vías excepcionales previstas en los artículos 153 y siguientes de la Ley General Tributaria o en la integración definitiva de los hechos imponibles una vez efectuada la comprobación e investigación de los mismos. Frente a lo establecido con carácter general, el importe de la devolución inicialmente calculado por la Agencia Tributaria sí puede ser revisado, aunque también con los novedosos límites citados: El contribuyente puede instar un procedimiento de liquidación, donde se revise la corrección del importe ya devuelto y éste sería el importe máximo que la Agencia Tributaria pueda reclamar, más el interés de demora, siempre que los datos comunicados por el contribuyente tanto al retenedor como a la Agencia Tributaria sean ciertos y no exista obligación de declarar. Este límite opera tanto si la liquidación se practica de oficio como a instancia del contribuyente.

Un acuerdo de devolución que reúne las características citadas no puede ser la conclusión del procedimiento de liquidación a que se refiere la Ley General Tributaria, salvo que lo aceptemos como una liquidación a cuenta *“impropia”* caracterizada por su immediatez, escasa personalización, limitación de medios de prueba del órgano de Gestión Tributaria encargado de practicarla y del resultado o eficacia de la misma, facilidad del envío al interesado, exclusión del trámite de audiencia y posible, aunque limitada, *“reformatio in peius”*.

— Por último, la devolución o, mejor, la comunicación del resultado de estos cálculos, no es un acto susceptible de recurso.

Este elemento es de gran relevancia y debe ser considerado como un elemento sustancial de los que definen este régimen de devoluciones. Dicha irrecorribilidad se desprende del establecimiento de un cauce previo para producir un acto resolutorio (liquidación tributaria) consistente en la solicitud de liquidación que habrá de formularse en el plazo de 3 meses a que se

refiere el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 81.

La irrecorribilidad del acto se desprende igualmente de la omisión de todo término que pudiera implicar resolución o decisión final del procedimiento. Así, no se habla ni de liquidación ni de resolución ni siquiera de *“acto”*, sino de mera comunicación informativa, que conforme al Reglamento (art. 62.3) se podrá efectuar por correo ordinario y sin constancia de la recepción, como al efecto se prevé para todo acto resolutorio en la Ley 30/1992 (art. 59) y en la Ley General Tributaria (art. 105.3).

Por otro lado, la devolución no puede contravenir, denegar o desestimar la *“pretensión”* que se incorpora a la solicitud del contribuyente, pues éste no pide un importe determinado sino que la Administración determine el importe que proceda y efectúe su devolución.

Por tanto, cualquiera que fuese el importe (cálculo) determinado por la Administración, éste sería congruente con la solicitud formulada por el contribuyente, y sólo un posterior desacuerdo con los cálculos efectuados legitimaría al contribuyente para solicitar la práctica de una liquidación (lógicamente ya recurrible), incorporando la singular versión del principio de prohibición de *“reformatio in peius”* ya comentada. Así, recordemos que se prevé que *“La notificación no podrá implicar ninguna obligación a cargo del contribuyente distinta a la restitución de lo previamente devuelto más el interés de demora a que se refiere el artículo 58.2.b) de la Ley General Tributaria”*. Todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 84 de la Ley, ya que en el caso de haber comunicado datos falsos, incorrectos o inexactos, al pagador o a la Agencia Tributaria, se practicará liquidación provisional de oficio sin resultar aplicables ya estas reglas y límites, sino lo previsto con carácter general en la Ley General Tributaria.

e) Conclusiones.

De lo indicado puede deducirse que la devolución efectuada en virtud de la comunicación de datos y solicitud de devolución prevista en el artículo 81 de la Ley 40/1998 es un acto de trámite (o no resolutorio) por el que la Agencia Tributaria, previo cálculo de su importe según las reglas previstas en la normativa del IRPF, ordena el pago del exceso de retenciones e in-

gresos a cuenta efectuados sobre la cuota líquida total minorada en el importe de la deducción por doble imposición de dividendos, a favor de quienes no estén obligados a declarar y hayan presentado la correspondiente solicitud, todo ello dentro de los límites y con arreglo al procedimiento referido. Su función coincide con la de una liquidación a cuenta si bien, dadas las características citadas, puede ser considerada así sólo con el calificativo de "*impropia*" o singular.

Las retenciones e ingresos a cuenta sobre los rendimientos del trabajo deberán tomar como referencia el importe que resultaría de aplicar las tarifas a la base de retención y las circunstancias personales y familiares de cada contribuyente

De las normas legales citadas y del desarrollo reglamentario en materia de retenciones e ingresos a cuenta, para la gran mayoría de perceptores de rentas del trabajo sus retenciones deben convertirse de hecho en impuesto definitivo, para lo cual las retenciones deben ajustarse lo más fielmente posible a la cuota líquida que resultaría de presentar las correspondientes autoliquidaciones, salvo que exista derecho a reducciones en base o en cuota que por el momento no pueden tenerse en cuenta a la hora de fijar las retenciones. También puede producirse un exceso de retenciones en el caso de tributación conjunta, pues en el cálculo de éstas no se puede anticipar la opción que finalmente pueden hacer los contribuyentes en el momento de presentar su declaración o solicitar la devolución rápida.

III. ALGUNOS RESULTADOS

Terminado el mes de mayo, se han presentado más de 1,9 millones de modelos 104, tanto en las Oficinas de la Agencia Tributaria como en el apartado de correos 30.000. Estos modelos se corresponden al menos con 2,8 millones de contribuyentes, ya que el 45% de las solicitudes incluyen a más de uno. El 12% de las solicitudes incorpora un modelo 105 de comunicación de datos adicionales. Aproximadamente 1,7 millones de contribuyentes (1,2 millones de solicitudes) ya han recibido su devolución. El resto corresponde a solicitudes denegadas, bien por proceder la presentación de la declaración (0,2 millones) bien por no ser una devo-

lución el resultado de los cálculos (0,3 millones) quedando un resto pendiente de solicitar por concurrir errores (180.000 solicitudes aproximadamente).

Especialmente destacable en esta Campaña es la Plataforma de Gestión Tributaria que, con un número único (901 200 345) y cobertura en todo el territorio nacional, ha atendido más de 1 millón de llamadas y ha emitido más de 200.000, contactando con contribuyentes cuya solicitud de devolución reunía algún problema. A través de esta Plataforma se han concertado más de 360.000 citas para acudir a los servicios de información de nuestras oficinas, además de otros 650.000 contribuyentes atendidos personalmente por los servicios de información.

Durante el periodo de febrero a abril, el teléfono de Información Tributaria Básica (901 33 55 33) ha experimentado un incremento del 72 por 100 en relación con el IRPF del año anterior. Ya en campaña de declaraciones (mayo), su utilización frente al año anterior se ha incrementado en un 26 por 100. También ha crecido, aunque en menor medida, el uso del servicio telefónico de cumplimentación de declaraciones simplificadas (901 22 22 50).

Frente a estos datos, hay que destacar una disminución del 4% ya en el número de citas concertadas para la confección de declaraciones en las Oficinas de la AEAT.

Otros datos de interés que pueden destacarse son el extraordinario incremento en el número de solicitantes del envío de los datos fiscales o el interés suscitado por la presentación telemática o el programa PADRE, utilizado ya por más del 80% de los contribuyentes (directamente, acudiendo a las oficinas de la AEAT, CC.AA. u otras entidades colaboradoras, etc.). Otro tanto ocurre con el Manual práctico del Impuesto, del que se editarán más de 800.000 ejemplares.

NOTAS

(*) Inspectores de Hacienda del Estado.

(1) Aunque la Ley se refiere también a los pagos fraccionados, actualmente quienes están obligados a efectuar tales pagos también deben presentar declaración.

(2) Aunque la Ley incluye aquí la deducción por doble imposición internacional, como se indica en el guión anterior, quienes tienen derecho a la misma están obligados a presentar declaración.