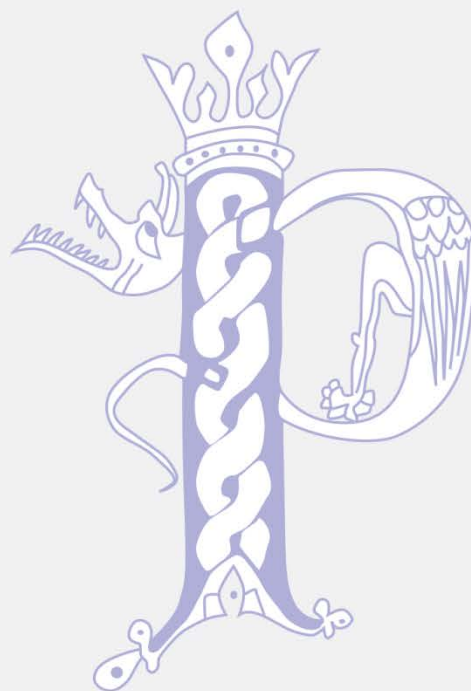




## Gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (2015-2019)



*Mayo de 2021*



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA  
NAFARROAKO  
KONTUEN  
GANBERA



## ÍNDICE

	<i>PÁGINA</i>
I. INTRODUCCIÓN .....	4
II. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS EN NAVARRA .....	5
III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN .....	20
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	22
IV.1. Conclusión sobre el control interno .....	23
IV.2. Análisis del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de Beneficios Fiscales del IRPF y su ejecución .....	24
IV.3. Simulación de dos beneficios fiscales referidos al IRPF .....	26
IV.4. Conclusión final y recomendaciones .....	27
ANEXOS .....	30
Anexo 1. Marco regulador aplicable a la gestión del IRPF .....	31
Anexo 2. Procedimiento de gestión del IRPF .....	33
Anexo 3. Beneficios fiscales incluidos en los Presupuestos de Beneficios Fiscales para 2020 .....	36





## I. Introducción

La Cámara de Comptos incluyó en su programa anual de fiscalización un informe sobre la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF en adelante) por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante).

El informe se estructura en cuatro epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen aspectos generales relacionados con la gestión del IRPF en Navarra; el tercero describe los objetivos, alcance y limitaciones del presente informe, y el cuarto y último, contiene las conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado. Incluye además tres anexos con: el marco regulador aplicable al IRPF, el flujograma del procedimiento de gestión de este impuesto y los beneficios fiscales cuantificados por la ACFN relacionados con este tributo para el año 2020.

El trabajo lo realizó entre el mes de diciembre de 2020 y marzo de 2021 un equipo integrado por dos técnicas de auditoría, un técnico superior en sistemas informáticos y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las personas que ocupaban los siguientes cargos:

- Consejera del Departamento de Economía y Hacienda.
- Gerente de la Hacienda Tributaria de Navarra.

Transcurrido el plazo fijado, no se han presentado alegaciones al informe.

Agradecemos al personal de la Hacienda Foral de Navarra (HFN en adelante) y de la Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización (DGTD) y el resto de personal de otras entidades que participa en tareas de gestión del IRPF con esta dirección, la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





## II. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en Navarra

### *Régimen tributario del IRPF en la Comunidad Foral de Navarra*

La Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, establece que, en virtud de su régimen foral, Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. El artículo 2 de esta ley cita en concreto que:

*“...1. En el ejercicio de la potestad tributaria a que se refiere el artículo anterior, la Comunidad Foral de Navarra deberá respetar:*

*a) Los criterios de armonización del régimen tributario de Navarra con el régimen general del Estado establecidos en este convenio económico.*

*b) Las competencias que, conforme a lo dispuesto en el presente convenio económico, correspondan al Estado.*

*c) Los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado, en especial los firmados para evitar la doble imposición, así como las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales convenios y normas.*

*d) El principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.*

*e) Las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional, según lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.*

*2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio...”.*

La sección 1ª del capítulo II de esta ley aborda la regulación del IRPF y establece que le corresponde a Navarra la exacción de este impuesto.

### *Características del tributo*

El IRPF es un tributo de carácter directo y de naturaleza personal y subjetiva que grava la renta de las personas físicas. El marco regulador aplicable a este tributo es el que se detalla en el Anexo 1 que acompaña a este informe.

El hecho imponible del tributo es la obtención de renta por el sujeto pasivo compuesta por: rendimientos del trabajo, rendimientos del capital, rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, rendimientos de actividades profesionales o empresariales, incrementos y disminuciones del patrimonio, atribuciones e imputaciones de renta.





La normativa determina además tanto las rentas no sujetas como las exentas de tributación.

Los sujetos pasivos del impuesto son los siguientes:

- Las personas físicas que tengan su residencia habitual en Navarra. Cuando no todos los sujetos pasivos integrados en una unidad familiar tuvieran su residencia habitual en territorio navarro y optasen por la tributación conjunta, el impuesto es aplicable cuando resida en Navarra el miembro de dicha unidad con mayor base liquidable.

- Las personas físicas de nacionalidad española que, habiendo estado sometidas a la normativa foral navarra, acrediten su nueva residencia fiscal en un país o territorio considerado como paraíso fiscal. Esta consideración se aplica en el período impositivo en que se efectúa el cambio de residencia y durante los cuatro períodos impositivos siguientes.

Por otro lado, las personas físicas que adquieran su residencia fiscal en Navarra como consecuencia de su desplazamiento a territorio español, podrán optar por tributar por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, manteniendo la condición de sujetos pasivos por el IRPF durante el período impositivo en que se efectúe el cambio de residencia y durante los cinco períodos impositivos siguientes, cuando se cumplan determinadas condiciones establecidas en la normativa.

El IRPF tiene dos clases de escalas de tipo de gravamen:

- Una escala para la base liquidable general que grava los rendimientos de trabajo, rendimientos de actividades empresariales y profesionales, rendimientos de capital inmobiliario, incrementos de patrimonio que no se incluyan en la parte especial del ahorro, y las demás rentas, rendimientos e incrementos que no se apliquen a la base liquidable especial del ahorro.





Los tipos en vigor desde enero de 2018 oscilan entre el 13 y el 52 por ciento y son los que se indican en el cuadro siguiente según los tramos de renta correspondientes a la base liquidable general:

Base liquidable hasta (€)	Cuota íntegra (€)	Resto base hasta (€)	Tipo aplicable (%)
-	-	4.000	13
4.000	520	5.000	22
9.000	1.620	10.000	25
19.000	4.120	13.000	28
32.000	7.760	14.000	36,50
46.000	12.870	14.000	41,50
60.000	18.680	20.000	44
80.000	27.480	45.000	47
125.000	48.360	50.000	49
175.000	73.130	125.000	50,50
300.000	136.255	Resto base	52

- Una segunda escala para la base liquidable especial del ahorro grava los rendimientos del capital mobiliario y los incrementos y disminuciones de patrimonio derivados de transmisiones de elementos patrimoniales y de la percepción de subvenciones en forma de capital por la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual.

En este caso, los tipos vigentes desde enero de 2018 van desde el 20 hasta el 26 por ciento según los tramos de renta correspondientes a la base liquidable especial de ahorro tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Base liquidable hasta (€)	Cuota íntegra (€)	Resto base hasta (€)	Tipo aplicable (%)
-	-	6.000	20
6.000	1.200	4.000	22
10.000	2.080	5.000	24
15.000	3.280	Resto	26

### *Análisis comparativo entre comunidades autónomas*

En las comunidades autónomas, salvo en el caso de Navarra y País Vasco que tienen régimen tributario propio, parte de los impuestos que paga el contribuyente en la declaración por IRPF es para la comunidad autónoma y parte para el Estado.

Así, este tributo se divide en un tramo estatal y otro autonómico. En este último tramo cada comunidad puede adaptar el IRPF a sus circunstancias en los términos que establece la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; de ahí surgen las deducciones autonómicas y los diferentes tipos de IRPF por comunidad autónoma. Las deducciones tienen la función de ajustar la carga fiscal de determinados colectivos, y los distintos tipos sirven para adecuar esa carga en función de los ingresos.

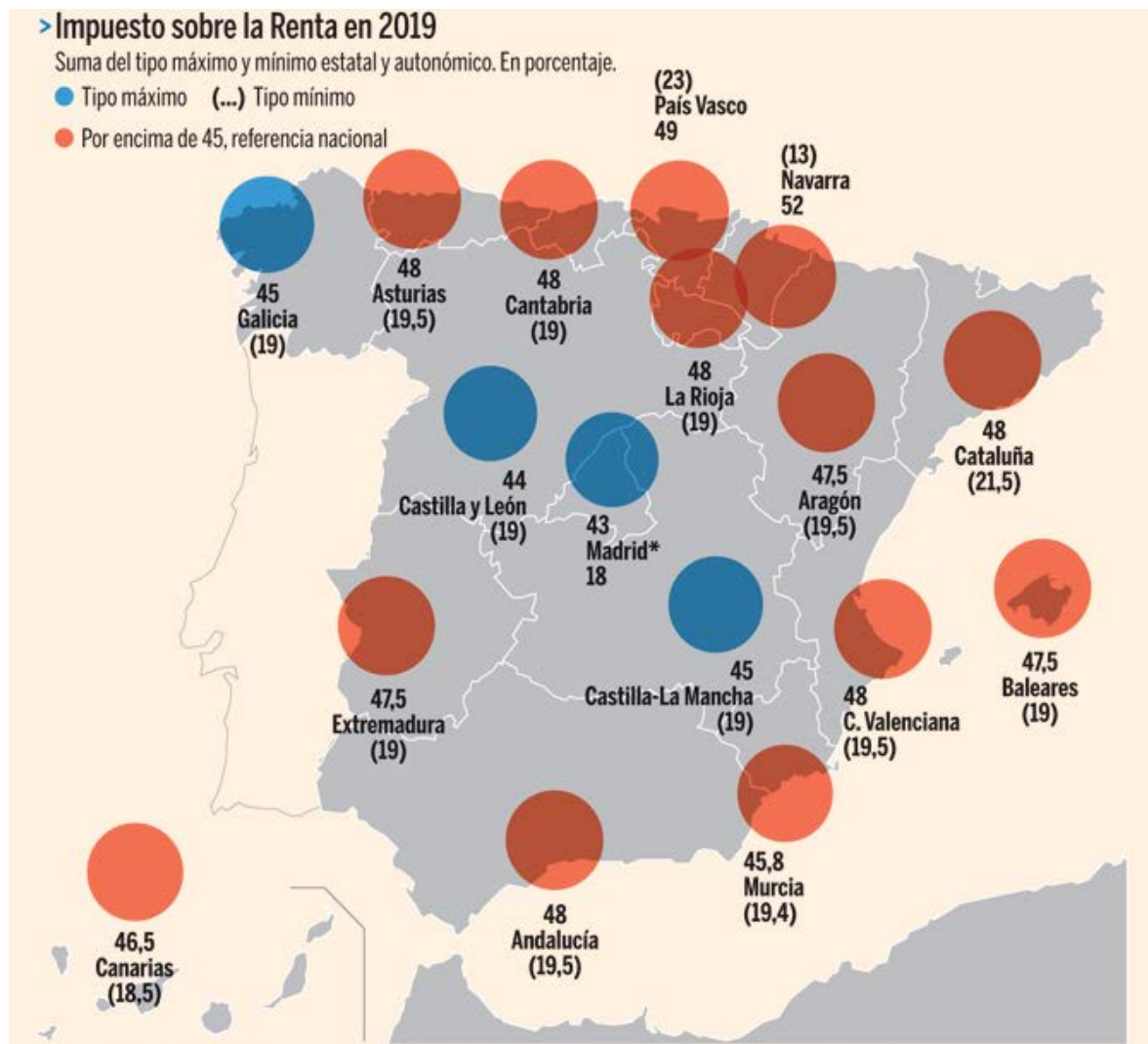




Las tablas de tramo estatal son comunes para todas las comunidades y se dividen en cinco intervalos. A este tramo hay que añadir los tipos de IRPF autonómicos que cambian en cada comunidad.

Como ya hemos mencionado, en el caso de Navarra no existe esta diferenciación entre tramo estatal y autonómico, ya que queda excluida de forma específica de su aplicación, según lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el mapa siguiente muestra los tipos mínimos y máximos del IRPF correspondientes a la renta obtenida en 2019 para cada comunidad autónoma:



Como se observa, tanto el tipo mínimo inferior como el máximo superior corresponden al caso de Navarra con un 13 y un 52 por ciento. En el extremo





opuesto se sitúa el País Vasco con el tipo mínimo más alto (23 por ciento) y Madrid con el tipo máximo más bajo (43 por ciento).

En esta comparativa autonómica hay que tener en cuenta que cada comunidad puede presentar distintos tramos de la tarifa del impuesto y diferentes beneficios fiscales (exenciones, deducciones, etc.); este hecho podría incrementar o disminuir el efecto final en la cuota de un contribuyente con igual renta que tuviera que tributar en dos territorios distintos.

### *Indicadores presupuestarios y financieros del IRPF*

El cuadro siguiente muestra la evolución de algunos indicadores presupuestarios y financieros relacionados con el IRPF en el periodo 2015-2019 en Navarra:

(en miles)

	2015	2016	2017	2018	2019	% Var. 2019/15	% Var. 2019/18
Derechos Reconocidos Netos	1.106.869	1.180.097	1.282.948	1.363.513	1.551.747	40	14
% DRN IRPF s/ total derechos	29	29	28	33	35	21	6
Recaudación Neta	1.088.670	1.168.323	1.282.945	1.345.923	1.533.427	41	14
Recaudación Líquida <sup>1</sup>	1.132.368	1.178.888	1.282.825	1.345.815	1.533.113	35	14
Devolución Impuestos	211.068	214.813	199.567	202.061	186.828	-11	-8
Ppto. Beneficios Fiscales <sup>2</sup>	404.727	392.931	366.760	386.010	383.504	-5	-1
Ejecución Beneficios Fiscales <sup>3</sup>	398.885	392.461	379.582	393.852	390.388	-2	-1

Del análisis del cuadro anterior señalamos los siguientes aspectos:

- Los derechos reconocidos netos alcanzaron los 1.552 millones en 2019 tras aumentar un 40 y un 14 por ciento sobre 2015 y 2018 respectivamente. Una de las principales causas de este incremento son las modificaciones normativas realizadas durante el periodo que han incrementado en forma considerable la presión fiscal, mediante la disminución o la desaparición de las reducciones en la base imponible, el incremento de los tipos de gravamen aplicables y la desaparición o disminución de las deducciones aplicables a la cuota.

Los ingresos por IRPF han ido ganando importancia en el conjunto del presupuesto pasando de suponer el 29 por ciento en 2015 al 35 por ciento en 2019.

- La recaudación tanto neta como líquida alcanzó los 1.533 millones en 2019 experimentando un crecimiento significativo frente a 2015 y 2018 del 41 y 35 por ciento respectivamente.

Las cifras relativas a la recaudación neta presentan las deficiencias puestas de manifiesto de manera reiterativa en los informes publicados por esta Cámara sobre las Cuentas Generales de la ACFN; el origen del problema es la falta de

<sup>1</sup> Se entiende por recaudación líquida los cobros en efectivo del ejercicio corriente y de ejercicios cerrados más las formalizaciones y compensaciones, menos las devoluciones.

<sup>2</sup> El concepto de beneficio fiscal es definido en la página 16 de este informe.

<sup>3</sup> Estas cifras corresponden a la ejecución de los beneficios fiscales de la campaña del año anterior.







información adecuada en el Sistema de Contabilidad Auxiliar de Terceros (CAT) para que el sistema SAPGE21, que contabiliza los gastos e ingresos del presupuesto, refleje adecuadamente la recaudación, ya que incluye los cobros originados por derechos del ejercicio actual y de anteriores; además, no clasifica los importes de los cobros entre el principal, los recargos y los intereses.

Por este motivo, con la información proporcionada por CAT se realiza una imputación de lo que se estima que serían cobros del ejercicio en vigor y los que procederían de años anteriores; sobre estos cálculos, el Servicio de Contabilidad de la ACFN realiza otra imputación de lo que supondrían estas cifras. Esta segunda estimación es la que finalmente figura como recaudación neta de los impuestos en el presupuesto.

- El presupuesto de beneficios fiscales se estimó en 384 millones en 2019 tras descender un cinco y un uno por ciento respecto a 2015 y 2018. La ejecución estimada de estos beneficios fiscales, según el procedimiento que se detalla en el siguiente epígrafe, alcanzó los 390 millones cifra inferior a la de 2015 y 2018 en un dos y un uno por ciento respectivamente.

#### *Indicadores de gestión del IRPF<sup>4</sup>*

A continuación, mostramos la evolución del número de declaraciones, declarantes y resultado en cuota de dichas declaraciones (en millones) para el periodo 2015-2019:

	2015	2016	2017	2018	2019	% Var. 2019/15	% Var. 2019/18
Nº declaraciones <sup>5</sup>	328.019	330.593	340.286	351.296	357.524	9	2
Nº declarantes	471.937	475.243	488.235	500.000	503.864	7	1
Cuota a pagar (a)	135,02	159,90	180,99	212,68	220,93	64	4
Cuota a devolver (b)	-198,44	-179,39	-180,02	-169,23	-186,02	-6	10
Resultado final (a)-(b)	-63,42	-19,49	0,97	43,45	34,90	155	-20

El número de declaraciones relativas a las rentas obtenidas en 2019 son 357.524, cifra superior a la de 2015 y 2018 en un nueve y un dos por ciento respectivamente. En 2019, el 55 por ciento de estas declaraciones se presentaron individualmente, el 40 por ciento de manera conjunta y el cinco por ciento de forma separada.

El número de declarantes asciende a 503.864 lo que supone un incremento del siete y del uno por ciento respecto a 2015 y 2018.

<sup>4</sup> La fuente de los datos mostrados son las memorias de la HFN que pueden consultarse en:

[http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Economia+y+Hacienda/Organigrama/Estructura+Organica/Hacienda/ESTADISTICAS+IRPF.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Economia+y+Hacienda/Organigrama/Estructura+Organica/Hacienda/ESTADISTICAS+IRPF.htm)

<sup>5</sup> El número de declaraciones es un dato vivo que varía con la presentación de declaraciones fuera de plazo, posibles revisiones o modificaciones, etc. Por este motivo las cifras sobre las cantidades que aparecen a lo largo del informe pueden ser diferentes en función del momento en el que se haya obtenido la información.





En cuanto al resultado de la liquidación global del IRPF, en 2019 la deuda tributaria de los contribuyentes con la ACFN asciende a 34,90 millones frente a los 43,45 millones de 2018, o a los 63,42 millones que se tuvieron que devolver a los contribuyentes en 2015.

El número de declaraciones por tramos de base liquidable en 2019 es el siguiente:

Base liquidable declaración	Declaraciones			Base liquidable		
	Número	%	% Acum.	Importe*	%	% Acum.
Hasta 3.000 euros	38.188	10,7	10,7	24,38	0,2	0,2
Entre 3.000 y 6.000 euros	14.959	4,2	14,9	68,45	0,7	0,9
Entre 6.000 y 12.000 euros	40.845	11,4	26,3	384,98	3,8	4,7
Entre 12.000 y 18.000 euros	49.531	13,9	40,1	744,54	7,3	12,0
Entre 18.000 y 24.000 euros	50.036	14,0	54,1	1.047,18	10,3	22,4
Entre 24.000 y 30.000 euros	38.312	10,7	64,9	1.029,59	10,1	32,5
Entre 30.000 y 45.000 euros	65.146	18,2	83,1	2.391,62	23,6	56,1
Entre 45.000 y 60.000 euros	29.769	8,3	91,4	1.535,51	15,1	71,2
Entre 60.000 y 90.000 euros	21.414	6,0	97,4	1.529,55	15,1	86,2
Entre 90.000 y 120.000 euros	5.328	1,5	98,9	544,69	5,4	91,6
Entre 120.000 y 180.000 euros	2.673	0,7	99,6	379,21	3,7	95,3
Entre 180.000 y 300.000 euros	911	0,3	99,9	200,88	2,0	97,3
Entre 300.000 y 600.000 euros	312	0,1	100	122,74	1,2	98,5
Más de 600.000 euros	100	0,0	100	149,20	1,5	100
<b>Total</b>	<b>357.524</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>10.152,52</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\*En millones.

Del análisis de los datos anteriores señalamos los siguientes aspectos:

- En 2019, el 54 por ciento de las declaraciones presenta una base liquidable entre 3.000 y 24.000 euros y esta base supone el 22 por ciento del total de la base liquidable de los contribuyentes. La evolución de estos porcentajes en los últimos cinco años es la siguiente:

	2015	2016	2017	2018	2019	% Var 2019/15	% Var 2019/18
% declaraciones base liquidable < 24.000 euros	71	57	57	56	54	-24	-3
% base liquidable < 24.000 euros s/ base total	31	25	24	24	22	-29	-8

El porcentaje de declaraciones con base liquidable menor a 24.000 euros disminuyó en 2019 un 24 y un tres por ciento respecto a 2015 y 2018 respectivamente.

En cuanto al porcentaje que supuso en 2019 esta base liquidable sobre la base total de los contribuyentes, también decreció un 29 y un ocho por ciento respecto a 2015 y 2018.

- Si añadimos a las declaraciones con base liquidable inferior a 24.000 euros las correspondientes a los intervalos (24.000-30.000) y (30.000-45.000 euros), el porcentaje sobre el total de declaraciones en 2019 asciende al 83 por ciento con un 56 por ciento del total de base liquidable.





- El uno por ciento de las declaraciones en 2019 presenta una base liquidable superior a 120.000 euros y esta base supone el ocho por ciento de la base total de los contribuyentes.

Si analizamos el número de declaraciones y sus bases liquidables (en millones de euros) por tramos y género en 2019, los resultados son los siguientes:

Base liquidable declarante	Hombres declarantes			Base liquidable hombres		
	Número	%	% Acum.	Importe*	%	% Acum.
Hasta 3.000 euros	32.823	13,1	13,1	15,49	0,3	0,3
Entre 3.000 y 6.000 euros	9.351	3,7	16,9	42,64	0,7	1,0
Entre 6.000 y 12.000 euros	22.984	9,2	26,1	217,31	3,6	4,5
Entre 12.000 y 18.000 euros	33.549	13,4	39,5	507,75	8,3	12,8
Entre 18.000 y 24.000 euros	43.752	17,5	57,0	920,49	15,1	27,9
Entre 24.000 y 30.000 euros	34.727	13,9	70,9	931,97	15,3	43,2
Entre 30.000 y 45.000 euros	51.665	20,7	91,6	1.870,26	30,6	73,8
Entre 45.000 y 60.000 euros	11.408	4,6	96,2	580,74	9,5	83,3
Entre 60.000 y 90.000 euros	6.167	2,	98,7	440,48	7,2	90,6
Entre 90.000 y 120.000 euros	1.750	0,7	99,4	178,96	2,9	93,5
Entre 120.000 y 180.000 euros	957	0,4	99,7	136,59	2,2	95,7
Entre 180.000 y 300.000 euros	422	0,2	99,9	93,41	1,5	97,3
Entre 300.000 y 600.000 euros	161	0,1	100	63,07	1,0	98,3
Más de 600.000 euros	61	0	100	103,78	1,7	100
<b>Total</b>	<b>249.777</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>6.102,94</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Base liquidable declarante	Mujeres declarantes			Base liquidable mujeres		
	Número	%	% Acum.	Importe*	%	% Acum.
Hasta 3.000 euros	61.508	24,2	24,2	25,30	0,6	0,6
Entre 3.000 y 6.000 euros	14.927	5,9	30,1	68,33	1,7	2,3
Entre 6.000 y 12.000 euros	45.281	17,8	48,0	417,89	10,3	12,6
Entre 12.000 y 18.000 euros	42.599	16,8	64,8	636,60	15,7	28,4
Entre 18.000 y 24.000 euros	31.972	12,6	77,4	664,11	16,4	44,8
Entre 24.000 y 30.000 euros	20.213	8,0	85,3	542,19	13,4	58,2
Entre 30.000 y 45.000 euros	26.769	10,6	95,9	964,57	23,8	82,0
Entre 45.000 y 60.000 euros	6.183	2,4	98,3	315,44	7,8	89,8
Entre 60.000 y 90.000 euros	3.017	1,2	99,	213,46	5,3	95,1
Entre 90.000 y 120.000 euros	681	0,3	99,8	69,06	1,7	96,8
Entre 120.000 y 180.000 euros	306	0,1	99,9	43,76	1,1	97,9
Entre 180.000 y 300.000 euros	132	0,1	100	30,39	0,8	98,6
Entre 300.000 y 600.000 euros	72	0	100	28,08	0,7	99,3
Más de 600.000 euros	21	0	100	27,91	0,7	100
<b>Total</b>	<b>253.681</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>4.047,10</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Del análisis de los cuadros anteriores señalamos los siguientes aspectos:

- La base liquidable total de las declaraciones presentadas por hombres en 2019 alcanzó los 6.102,94 millones (60 por ciento del total) frente a los 4.047,10 millones de las declaraciones de las mujeres (40 por ciento del total), a pesar de que el número de las mujeres que presentaron declaración fueron un dos por ciento superior al número de hombres (253.681 frente a los 249.777).





• En 2019, la base liquidable del 57 por ciento de las declaraciones de hombres era inferior a 24.000 euros con una base que suponía el 28 por ciento del importe total; en el caso de las mujeres, este porcentaje es significativamente mayor al de los hombres y alcanza el 77 por ciento de las declaraciones con una base que supuso el 45 por ciento del total.

La evolución del porcentaje de declaraciones de hombres y mujeres con base liquidable inferior a 24.000 euros en los últimos cinco años es la siguiente:

	2015	2016	2017	2018	2019	% Var. 2019/2015	% Var. 2019/2018
% hombres base liquidable < 24.000 euros	75	61	61	59	57	-24	-4
% mujeres base liquidable < 24.000 euros	88	81	80	80	77	-12	-3

El porcentaje de declaraciones de hombres con base liquidable menor a 24.000 euros pasa del 75 al 57 por ciento en el periodo 2015-2019 lo que supone un descenso del 24 por ciento. En el caso de las declaraciones de las mujeres, se ha pasado de un 88 a un 77 por ciento lo que implica una disminución del 12 por ciento.

### *Unidades organizativas participantes en la gestión del IRPF*

La HFN es el organismo autónomo del Departamento de Economía y Hacienda encargado de gestionar, inspeccionar y recaudar los tributos e ingresos de derecho público cuya titularidad corresponde a la Comunidad Foral de Navarra.

En concreto, en la gestión del IRPF participan fundamentalmente el Servicio de Gestión de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el patrimonio, el Servicio de Recaudación, Servicio de Asistencia e Información al Contribuyente y el Servicio de los Sistemas de Información Tributaria.

### *Descripción del procedimiento administrativo de gestión del IRPF*

Durante el transcurso de un ejercicio, las personas jurídicas, entidades, empresarios individuales y otros profesionales que satisfagan o abonen rentas sujetas a este impuesto, están obligados a retener y efectuar los ingresos a cuenta que se determinen (retenciones, ingresos a cuenta o pagos fraccionados).

Las retenciones e ingresos a cuenta deberán hacerse efectivos a la HFN en los plazos y forma que se establezcan reglamentariamente.

Los sujetos pasivos obligados a declarar por este impuesto, a la vez que presentan su declaración, determinan su deuda tributaria (autoliquidación) teniendo en cuenta el derecho a disfrutar de exenciones, deducciones o incentivos fiscales en la base imponible o en la cuota que establezca la normativa. Esta autoliquidación podrá dar lugar a deudas con la HFN o a devoluciones por parte de este organismo.





El Anexo II que acompaña a este informe describe el procedimiento de gestión del IRPF a partir de la presentación de esta declaración, y se puede resumir en las siguientes fases:

- **Presentación de declaraciones:** la HFN remite a algunos contribuyentes una propuesta de declaración y, en el resto de casos, los contribuyentes deben presentar la declaración en los plazos establecidos. En caso de que el contribuyente no esté de acuerdo con la propuesta remitida por la HFN, también presentará la propuesta de declaración que considere correcta.

Si el contribuyente no recibe propuesta o no acepta la recibida, las declaraciones se pueden presentar mediante distintas modalidades. La modalidad de presentación de las declaraciones referidas a los años 2018 y 2019 fue la siguiente:

	2018	2019	Var.% 2019/2018
Declaraciones propuestas por la HFN vivas (aceptadas)	182.180	183.933	1
Declaraciones presentadas plataforma online	76.988	126.006	64
Declaraciones presentadas por entidades financieras colaboradoras	60.425	34.500	-43
Declaraciones presentadas presencialmente en la HFN	30.383	12.831	-58
Declaraciones presentadas en papel	1.320	254	-81
<b>Total</b>	<b>351.296</b>	<b>357.524</b>	<b>2</b>

Como se observa, en 2018 y 2019, del total de declaraciones, el 51 por ciento corresponde a propuestas enviadas por la HFN a los contribuyentes que las aceptan. Al respecto señalamos que el porcentaje de aceptación de las declaraciones enviadas a los contribuyentes fue del 92 por ciento en 2018 y 2019.

Las declaraciones presentadas por la plataforma online representan el 22 por ciento sobre el total de declaraciones en 2018, porcentaje que asciende a un 35 por ciento en 2019; este incremento es debido a las medidas de confinamiento existentes en el periodo de presentación derivadas de la crisis sanitaria motivada por la COVID-19.

El crecimiento de la modalidad anterior se traduce en un descenso de la presentación a través de entidades financieras colaboradoras, que pasa de suponer el 17 por ciento en 2018, al diez por ciento en 2019.

Las presentadas mediante citas presenciales en las oficinas de la HFN fueron el nueve por ciento en 2018 frente al cuatro por ciento en 2019.

Las declaraciones realizadas en papel son residuales y no alcanzan el uno por ciento en ninguno de los años analizados.





En cualquier caso, una vez presentada, la declaración se carga en el Sistema de Información de Tributos<sup>6</sup> (SIT en adelante) tras pasar un proceso nocturno de verificación de datos formales sobre el contribuyente.

En ocasiones, en este análisis de verificación de datos se detectan anomalías en la cumplimentación de las declaraciones; el caso más común son las declaraciones duplicadas en las que consta más de una declaración para este impuesto para el mismo periodo y para un mismo DNI. El sistema las identifica y el personal de la HFN las analiza y decide cuál es la que debe considerarse definitiva.

- **Revisión técnica:** una vez que la declaración está cargada en el sistema, el SIT realiza una revisión técnica inmediata de la misma. En esta revisión se consideran los resúmenes anuales de retenciones y retribuciones, así como otras declaraciones informativas que posee la HFN, y se rehace la declaración para compararla con la declaración presentada. El resultado de este cruce puede ser de tres tipos:

- a) **Sin diferencias:** la revisión técnica no detecta diferencias y se da por terminada.

- b) **Con diferencias medianas:** la revisión técnica detecta alguna diferencia poco significativa y no se realiza una revisión más exhaustiva.

- c) **Con diferencias significativas:** si la revisión técnica detecta diferencias significativas, la declaración se bloquea y será examinada por un revisor de la HFN en el plazo de seis meses.

Si la cuota es negativa, la cantidad no se devuelve al contribuyente hasta que la declaración se revise; si transcurren los seis meses y la declaración no se ha revisado, se desbloquea y se devuelve la cantidad correspondiente, si bien la declaración sigue estando pendiente de revisión mientras no prescriba. En caso de que la cuota sea positiva, el contribuyente realiza el pago, aunque luego pueda ser que tenga que abonar un importe diferente después de la revisión.

Esta revisión técnica que realiza el programa ha ido evolucionando y mejorando en los últimos años, pero existen determinados conceptos de la normativa tributaria difíciles de definir que originan diferencias que deber ser analizadas por personal de la HFN.

- **Actuaciones posteriores a la revisión:** la HFN puede iniciar este tipo de acciones de oficio o a instancia de parte.

- a) En el caso de las actuaciones iniciadas de oficio el comienzo puede articularse de las siguientes formas:

---

<sup>6</sup> Conjunto de programas y procesos informáticos con los que se realiza la gestión de la información relativa a los impuestos en la HFN.





- **Requerimiento previo:** puede ocurrir que la HFN sepa que un contribuyente no ha declarado y debía hacerlo, o que, si ha declarado, no lo ha hecho adecuadamente, pero no tiene datos suficientes para calcular la cuota. En estos casos, se remite un requerimiento de documentación o de presentación de declaración al contribuyente notificándole este hecho por correo ordinario o por vía telemática.

El contribuyente tiene un plazo de 15 días para presentar la declaración, la cual se comprobará según lo explicado anteriormente, o la documentación requerida, con la cual se realizará una propuesta de liquidación siguiendo el procedimiento descrito en el punto b) siguiente.

Si el contribuyente no atiende el requerimiento, la HFN podrá liquidar de oficio con los datos que obren en su poder.

- **Envío de propuesta de liquidación:** la HFN dispone de toda la información necesaria para realizar la declaración y se lo notifica al contribuyente. Esta propuesta remitida puede ser con o sin sanción.

En el momento en el que se notifica al contribuyente, la declaración pasa a una situación en la que se está a la espera de alegaciones durante un plazo de 15 días. Si se presentan alegaciones, la HFN puede estimarlas íntegramente o parcialmente, o desestimarlas. Esta decisión será notificada al contribuyente.

Si transcurrido el plazo, no se han interpuesto alegaciones o no se han estimado íntegramente, la HFN realiza una liquidación provisional y se contabiliza en su caso la deuda.

b) **Inicio procedimiento a instancia de parte:** el contribuyente puede presentar una instancia alegando que hay algo incorrecto en su declaración aportando información al respecto.

Esta información puede ser suficiente o no para poder liquidar la solicitud del contribuyente. En caso de que no lo sea se le envía un requerimiento.

Al ser procedimientos a instancia de parte, no procederá en la práctica totalidad de los casos la interposición de una sanción sino un recargo por presentación extemporánea.

Con la información recabada, se obtiene la liquidación provisional sin que procedan alegaciones.

- **Interposición de recursos:** contra la liquidación provisional el contribuyente tiene derecho a interponer, en el plazo de un mes, recurso de reposición ante el órgano que resolvió las alegaciones, o reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra. Estos recursos son excluyentes entre sí y no se pueden interponer a la vez.





En caso de que se interponga recurso de reposición, se analizará por parte de la HFN que puede estimarlo íntegra o parcialmente o desestimarlos. Esta decisión se notificará al contribuyente pudiendo interponer reclamación económico-administrativa en el plazo de un mes si no está de acuerdo.

Si se interpone reclamación económico-administrativa, el tribunal mencionado la analiza y puede estimarla íntegra o parcialmente o desestimarla. Esta decisión será notificada al contribuyente que puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa si no está de acuerdo en el plazo de dos meses.

Si no se interponen recursos, la liquidación se convierte en definitiva.

Todas las situaciones posibles de las declaraciones son identificadas con un código numérico en el SIT; este hecho debiera permitir analizar la trazabilidad de las declaraciones y verificar el procedimiento seguido en cada caso.

En todo caso, el contribuyente abonará la cantidad que le corresponda en el momento que proceda o le será devuelta la cifra correspondiente. Los pagos del contribuyente se anotan en el CAT realizándose conciliaciones entre este sistema y el SIT. Desde el CAT se procede a su anotación en el sistema SAPGE21; en esta parte del procedimiento es donde existen las deficiencias mencionadas que se incluyen en los informes referidos a las Cuentas Generales de la ACFN.

Asimismo, puede que desde el Servicio de Inspección Tributaria se incluya la revisión de declaraciones relacionadas con este impuesto que pueden motivar variaciones en la cuota del contribuyente.

### *Beneficios fiscales*

El objetivo del establecimiento de beneficios fiscales (BF en adelante) en el ordenamiento tributario es facilitar el logro de determinadas políticas fiscales, económicas o sociales, de tal forma que se establecen determinados incentivos en la estructura de los tributos para favorecer fiscalmente a determinadas actividades, sectores o colectivos. El efecto del establecimiento de BF es la realización de un gasto público de manera indirecta a través de medidas fiscales.

En el ordenamiento jurídico no existe la delimitación clara del concepto legal de BF ni de incentivo fiscal a pesar de que estos términos se mencionan en la normativa.

Los criterios asociados a la existencia de un BF son los siguientes:

- Se desvían de forma intencionada respecto de la estructura básica del tributo dirigiéndose a un colectivo de contribuyentes concreto o al desarrollo de una actividad económica determinada.

- Existe la posibilidad legal de alterar el sistema fiscal para eliminarlo o cambiar su definición.

- No presenta ninguna compensación en otra figura tributaria.







- No puede deberse a convenciones técnicas, contables, administrativas o ligadas a convenios fiscales internacionales.
- Su propósito no debe ser la simplificación o facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

A efectos de análisis de los BF, es práctica habitual diferenciar el término BF del de incentivo fiscal. Los BF son aquellos incentivos fiscales que son cuantificados a efectos del PBF.

A la hora de cuantificar el impacto de un incentivo fiscal o de un BF el cálculo será diferente. El importe de los incentivos se obtiene con el sumatorio de la casilla correspondiente en la declaración del IRPF; sin embargo, para cuantificar el BF, habrá que obtener la cantidad que el contribuyente deja de pagar en cuota por la existencia de ese incentivo fiscal.

Los BF se pueden articular de distintas formas de las cuales las más comunes son: exenciones, reducciones en la base imponible, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y deducciones en cuotas íntegras y bonificaciones o deducciones en cuotas líquidas o diferenciales.

El artículo 134.2 de la Constitución Española, el 32.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establecen la obligación de incluir en los presupuestos generales del Estado el importe de los BF que afecten a los tributos estatales.

En el caso de Navarra, la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra también hace alusión a la inclusión del presupuesto de beneficios fiscales (PBF en adelante) en los presupuestos generales de Navarra, la cual está justificada por varios motivos entre los que destacamos: el impacto presupuestario que suponen, la necesidad de mostrar transparencia para conocer la contribución efectiva de cada grupo social y ahondar en la difusión de datos estadísticos, así como la necesaria evaluación del impacto económico de las políticas públicas.

La memoria del PBF que acompaña a los presupuestos en Navarra contiene los siguientes elementos: la delimitación del concepto de BF, las modificaciones normativas y las referidas al ámbito metodológico, las cifras del PBF y el análisis de este presupuesto para las principales figuras tributarias.

La ejecución de los BF se realiza bajo la suposición de “pérdida de ingresos”, definido como el importe en el cual el ingreso fiscal se reduce por la existencia de un incentivo fiscal.

Tal y como se detalla en el epígrafe IV, para el año n, los PBF se obtienen con los datos correspondientes a la campaña del IRPF del año n-2 y la ejecución de los BF se calcula con la información de la campaña del año n-1.





Los importes referidos al IRPF incluidos en los PBF y su ejecución en los últimos cinco años son los siguientes:

(en miles)

	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto beneficios fiscales	392.931	366.760	386.010	383.504	407.811
Ejecución beneficios fiscales	392.461	379.582	393.852	390.388	413.952
% ejecución s/ previsión	99,88	103,50	102,03	101,80	101,51

Como se observa, no hay diferencias significativas entre el presupuesto y la ejecución posterior. En relación con el ejercicio 2020, los PBF ascendían a 407,81 millones (un cuatro por ciento más que en 2016) y la ejecución estimada alcanza los 413,95 millones (un seis por ciento más que en 2016).





### III. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

Hemos realizado una auditoría de sistemas de información y operativa con los siguientes objetivos:

- Determinar si el grado de eficacia de los controles existentes tanto en las aplicaciones informáticas como en los procedimientos manuales de la gestión del IRPF desde la presentación de la declaración hasta que la misma se remite para su contabilización, aporta un nivel de confianza razonable y garantiza la correcta ejecución de los procedimientos de la gestión analizada, la adecuada contabilización de las transacciones y reduce el riesgo de errores o irregularidades.
- Analizar el procedimiento utilizado para elaborar los PBF del IRPF y su ejecución.
- Comprobar las actuaciones de verificación y control llevadas a cabo por la HFN para evaluar el cumplimiento de los objetivos pretendidos con los BF.
- Simular la cuantificación de dos BF del IRPF que no se obtengan de manera periódica para determinar sus efectos.

El alcance temporal de nuestro trabajo se ha centrado en el periodo 2015-2019 y hemos analizado la siguiente información:

- Sistemas y bases de datos involucrados en la gestión del IRPF.
- Procedimientos utilizados para gestionar este tributo desde que la declaración se presenta en la HFN hasta que se remite para su contabilización; al respecto señalamos que no hemos realizado la revisión de los controles generales
  - Partida presupuestaria de ingresos relacionada con el IRPF.
  - PBF y procedimientos utilizados para su cuantificación.
  - Cuantificación del BF que supone la existencia de los incentivos fiscales referidos a los rendimientos del trabajo realizados en el extranjero y a las becas de educación e investigación.
  - Normativa referida al IRPF.

El alcance de nuestro trabajo se ha visto afectado por las siguientes limitaciones:

- No existen personas con perfil informático en la HFN que supervisen el funcionamiento interno de los sistemas involucrados en la gestión del IRPF. Esto ha supuesto que no hayamos obtenido una explicación a algunos cambios de situación existentes en algunas declaraciones que han sido realizados automáticamente por el sistema.





- Las declaraciones que presentan una diferencia significativa tras pasar la revisión técnica automática, pasan a una situación que las bloquea, y son analizadas por el personal revisor de la HFN. Si se concluye que lo presentado por el contribuyente es correcto, este personal valida la declaración sin insertar una motivación.

Estos cambios de situación en la declaración los realiza el personal técnico de la HFN sin que exista una adecuada segregación de funciones, ni controles periódicos aleatorios, si bien consta qué individuo los ha realizado. Estas circunstancias implican que no podamos validar esta parte del procedimiento.

- La HFN no cuantifica todos los BF asociados a los impuestos (incluido el IRPF). Esto supone una limitación ya que no es posible cuantificar el impacto total en los ingresos tributarios que supone la existencia de estos beneficios en el IRPF.

- No consta un desarrollo exhaustivo de los objetivos pretendidos ni unos indicadores asociados a los mismos en la aprobación de medidas que aprueban beneficios fiscales. Esto implica que no podamos dar una opinión sobre el cumplimiento de dichos objetivos.



## IV. Conclusiones y recomendaciones

### *Responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*

La responsabilidad de la gestión del IRPF es de la HFN, que debe garantizar que las actividades de gestión del IRPF, las operaciones presupuestarias relacionadas y la información reflejada en las cuentas anuales resultan conformes con las normas aplicables, y establecer los sistemas de control interno, que consideren necesarios para permitir la preparación y presentación de estas partidas presupuestarias libres de incorrección material, debida a fraude o error.

### *Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra*

Nuestra responsabilidad es alcanzar conclusiones basadas en nuestra fiscalización en relación con la gestión del IRPF desde que se presenta la declaración hasta que se contabiliza.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo y en especial los establecidos en la ISSAI-ES 500 y 300 referidas a la auditoría de las tecnologías de la información y a las auditorías operativas. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría de forma que obtengamos tanto un conocimiento adecuado de los procedimientos empleados en la gestión del IRPF, los riesgos existentes y los controles implantados para mitigarlos (automáticos o manuales), como una seguridad razonable de que la información esté libre de incorrecciones materiales y resulta, en todos los aspectos significativos, conforme con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los procedimientos empleados en la gestión y sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa durante los ejercicios fiscalizados.

Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la gestión analizada y para garantizar el cumplimiento de la legalidad, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido no proporciona una base suficiente y adecuada para poder alcanzar una conclusión sobre el control interno, sobre la cuantificación total de los BF asociados al IRPF, ni sobre la consecución de los objetivos pretendidos por los BF.





#### IV.1. Conclusión sobre el control interno

Hemos analizado 20 controles obteniendo el siguiente resultado:

	Efectivos	No efectivos	No validados	Total
Nº controles	12	7	1	20

El 60 por ciento de los controles (12) se pueden calificar como efectivos, el 35 por ciento no efectivos (siete) y el cinco por ciento restante (uno) no ha podido ser validado. Del análisis realizado señalamos los siguientes aspectos:

- Sobre los controles efectivos:
  - a) Hemos verificado que todas las declaraciones son sometidas al proceso descrito de revisión técnica antes de pasar a una situación terminada.
  - b) Hemos contrastado que un mismo DNI no ha pagado o ha recibido una cantidad duplicada correspondiente a su declaración.
- Sobre los controles no efectivos y no validados:
  - a) Los datos origen que presenta el contribuyente en su declaración pueden ser modificados excepcionalmente por los distintos perfiles del personal técnico de la HFN. En el conjunto del periodo analizado se han modificado 93 declaraciones, sin que conste, en todos los casos, documentación o motivación suficiente para llevar a cabo estos cambios.
  - b) Hemos constatado que en el periodo analizado en un total de 277 declaraciones existe una incoherencia en la situación de las declaraciones que muestran dos tablas del SIT.
  - c) No hemos podido verificar el cumplimiento de determinados umbrales que llevan a las declaraciones a situación terminada, finalizada sin diferencia o con diferencia mediana.
  - d) Hemos verificado que han realizado acciones manuales de cambios de situación de declaración que no vienen motivados por la revisión técnica ordinaria el siguiente número de personas en el periodo analizado:

	2015	2016	2017	2018	2019
Nº personas	63	48	49	44	42

En definitiva, podemos concluir que, salvo por los efectos de las limitaciones señaladas en el epígrafe III de este informe y de las deficiencias anteriores, el nivel de control existente en los procedimientos de gestión del IRPF y en los sistemas de información que los soportan, aporta un nivel de confianza razonable para garantizar su correcta ejecución, la adecuada contabilización de las transacciones realizadas y la validez, integridad, exactitud, confidencialidad y disponibilidad de la información relacionada.





## IV.2. Análisis del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de Beneficios Fiscales del IRPF y su ejecución

### *Elaboración Presupuestos Beneficios Fiscales*

Como hemos mencionado, la memoria de las Cuentas Generales de la ACFN incluye los PBF que se elaboran según el siguiente procedimiento:

- Para confeccionar el PBF del año n se realiza una simulación, en la que se utilizan los datos de la campaña del año n-2 (último periodo impositivo liquidado), a los que se incorpora el posible impacto de las medidas normativas tributarias previstas para el año n.

- Hemos analizado el conjunto de incentivos fiscales aplicables a la campaña de IRPF de 2019, excluidos los rendimientos profesionales por estimación directa u objetiva, para determinar cuántos habían sido considerados como BF y cuantificados en el PBF 2019. El resultado obtenido es que existen 92 incentivos fiscales, de los cuales 77 son BF. De estos 77, se estimó el impacto en los ingresos solamente para 32 de ellos al elaborar el PBF, porque no se tiene información sistematizada para el resto. El Anexo 3 de este informe incluye la relación de los incentivos fiscales que son cuantificados e incluidos en los PBF.

En definitiva, la HFN incluye en los PBF los BF relacionados con reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota que tienen reflejo en las declaraciones anuales del IRPF, incluyendo en su caso nuevos incentivos sobre los cuales no consta un análisis coste-beneficio exhaustivo. El importe derivado de las exenciones solo se obtiene para tres de las 52 existentes, ya que se incluyen todas ellas en una casilla única en la declaración y no se cuenta con información fiable para su contraste<sup>7</sup>.

### *Ejecución Beneficios Fiscales*

Tras la elaboración de los PBF, se estima a posteriori la ejecución de los BF previstos según el siguiente procedimiento:

- Para obtener los datos correspondientes al año n, se utilizan los datos reales de la campaña del impuesto del año n-1 utilizando un procedimiento de micro simulación. En esta simulación, que es realizada por personal informático que colabora en las tareas de campaña del IRPF, se incluyen todas las declaraciones a excepción de las presentadas en papel, y las presentadas a través de un programa informático utilizado por algunas asesorías fiscales aceptado por la HFN, pero que no contiene la información estructurada de tal forma que pueda utilizarse para este proceso de simulación.

<sup>7</sup> En el Estado sí que se cuantifican determinadas exenciones y reducciones de renta.





A continuación, mostramos las declaraciones incluidas en la simulación para los años 2018 y 2019:

	2018	2019	Var.% 2019/2018
Total declaraciones (a) <sup>8</sup>	347.815	354.089	2
Declaraciones programa asesorías fiscales (b)	11.896	13.553	14
Presentación en papel en oficinas Hacienda (c)	1.356	233	-83
<b>Total declaraciones para simulación (a) - (b) - (c)</b>	<b>334.563</b>	<b>340.303</b>	<b>2</b>

El número de declaraciones incluido en la simulación de 2019 alcanza el 96 por ciento del total, porcentaje similar al de 2018.

Las declaraciones no incluidas presentadas con el programa informático citado aumentaron un 14 por ciento en 2019 respecto a 2018. Sobre estas declaraciones señalamos que provocan la aparición de diferencias en el proceso de revisión técnica debido a que proporcionan un desglose de información inferior al del programa de la HFN, lo que ralentiza este proceso y obliga a realizar un tratamiento específico.

• Los pasos seguidos para realizar la cuantificación de los BF sobre estas declaraciones son:

1) Una vez finalizada la campaña de renta, se cargan las declaraciones que van a ser incluidas generándose una simulación base.

2) La HFN solicita las simulaciones al personal informático que colabora en las tareas de campaña del IRPF, que las realiza generando declaraciones nuevas en las que se eliminan los efectos del incentivo fiscal que se pretende analizar; estas declaraciones se comparan con las reales para cuantificar qué impacto han tenido en la cuota del contribuyente esos BF. Los resultados obtenidos para la ejecución de los BF de la campaña de IRPF de 2019 por tramo de renta son:

Tramo renta	Beneficio fiscal	%BF s/total BF	Nº declaraciones con beneficios fiscales
Base liquidable < 3.000 euros	185.112	0,1	16
Base liquidable (3.000,01; 6.000 euros)	77.005	0	37
Base liquidable (6.000,01; 12.000 euros)	15.221.894	4	26.863
Base liquidable (12.000,01; 18.000 euros)	39.398.520	11	55.792
Base liquidable (18.000,01; 24.000 euros)	44.386.346	12	73.782
Base liquidable (24.000,01; 30.000 euros)	43.327.451	12	64.520
Base liquidable (30.000,01; 45.000 euros)	95.354.615	26	128.486
Base liquidable (45.000,01; 60.000 euros)	56.415.878	16	68.964
Base liquidable (60.000,01; 90.000 euros)	44.869.302	12	52.959
Base liquidable (90.000,01; 120.000 euros)	13.058.621	4	13.158
Base liquidable (120.000,01; 180.000 euros)	7.117.273	2	6.187
Base liquidable (180.000,01; 300.000 euros)	2.696.716	1	1.887
Base liquidable (300.000,01; 600.000 euros)	999.137	0,3	583
Base liquidable > 600.000 euros	51.935	0	120
<b>Total</b>	<b>363.159.804</b>	<b>100</b>	

<sup>8</sup> El total de declaraciones no coincide con el proporcionado previamente porque este es el total de declaraciones con el que se contaba en el momento de hacer la simulación.







En esta fase de la estimación de los BF se obtuvo un total de 363,16 millones que se concentran en un 26 por ciento en el tramo de renta cuya base liquidable se sitúa entre 30.000 y 45.000 euros, en un 16 por ciento en el intervalo entre 45.000 y 60.000 euros, y en un 12 por ciento en los tramos (18.000,01-24.000), (24.000,01-30.000) y (60.000,01-90.000).

3) A estos resultados se les aplica una extrapolación mediante una regla de tres para considerar el efecto de los BF en las declaraciones no incluidas en la simulación; para la campaña de 2019 esta estimación ascendió a 23,41 millones.

Si agrupamos los datos anteriores, la ejecución de los BF correspondientes a la campaña del IRPF de 2019 que se incluye en las cuentas anuales de la ACFN de 2020 asciende a 413,95 millones obtenidos según el siguiente detalle:

Nº Beneficios Fiscales	Concepto	Importe
29	Beneficio fiscal simulado (a)	363.159.804
8	<i>Reducciones base imponible</i>	41.096.649
17	<i>Deducciones cuota íntegra</i>	320.400.506
4	<i>Deducciones cuota líquida</i>	1.662.649
29	Beneficio fiscal extrapolado (b)	23.405.628
3	Deducciones cuota diferencial (c)	27.386.082
32	<b>Total beneficios fiscales 2020 (campaña IRPF 2019) (a)+(b)+(c)</b>	<b>413.951.514</b>

Del análisis del procedimiento de elaboración de los PBF y su posterior ejecución podemos concluir que son adecuados si bien no incluyen todos los BF ni todas las declaraciones en el caso de la estimación de la ejecución.

Asimismo, reiteramos que no se realizan actuaciones de verificación y control sobre si se han obtenido los objetivos pretendidos con los BF por lo que no podemos opinar sobre su eficacia.

#### IV.3. Simulación de dos beneficios fiscales referidos al IRPF

Hemos realizado la simulación de dos BF no incluidos por la HFN en los PBF correspondientes a dos exenciones relacionadas con los rendimientos del trabajo obtenidos en el extranjero y con las becas de educación e investigación, que en la campaña de 2019 presentaban los siguientes datos:

Beneficio fiscal	Importe en el que disminuye la base del declarante	Nº declarantes
Rentas obtenidas en el extranjero	11.246.867	1.870
Becas educación e investigación	7.832.588	5.331

Estas exenciones suponen que las bases liquidables de los declarantes señalados disminuyan en ese importe, pero esta cantidad no es la que deja de ingresar la HFN. Para obtener esta cifra realizamos, con la ayuda del personal de la HFN y del personal informático que participa en las tareas de campaña del IRPF, la





simulación de lo que la HFN ingresaría si no existieran estos BF obteniendo los siguientes resultados:

Beneficio fiscal	Pérdida de ingresos tributarios para la ACFN
Rentas obtenidas en el extranjero	4.215.899
Becas educación e investigación	269.224

Del análisis de los resultados señalamos los siguientes aspectos:

- La pérdida de ingresos en el caso de las rentas obtenidas en el extranjero es significativa dado que el nivel de renta de los declarantes a los que les afecta este BF es en general alto.

El límite de rentas exentas ascendía en 2019 por este concepto a 30.000 euros<sup>9</sup>; hemos verificado que la revisión técnica automática no incorporaba esta limitación, ya que este dato está incluido en la casilla de “otras rentas exentas” que puede agrupar varias exenciones, si bien los datos que superaban este límite habían sido corregidos en su caso por los revisores manualmente.

- En el caso de las becas de educación e investigación, la pérdida de ingresos tributarios es mucho más pequeña, dado que, en este caso, el nivel de renta de los declarantes es en general más bajo, e incluso en muchos casos no llega a los importes mínimos para tributar.

#### IV.4. Conclusión final y recomendaciones

El IRPF es una de las principales fuentes de ingresos de la ACFN; en 2019, alcanzó los 1.551,75 millones importe que supuso el 35 por ciento de los ingresos totales. En 2020 los ingresos provisionales de este tributo a la fecha de redacción de este informe fueron de 1.538,42 millones cifra que supone el 33 por ciento del total de ingresos presupuestarios.

Navarra ostenta la potestad tributaria sobre este impuesto y los sistemas informáticos juegan un papel clave en su gestión. Estos sistemas manejan una cantidad enorme de información procedente de múltiples fuentes y las reglas de cálculo necesarias para procesar todos estos datos son muy complicadas y presentan una clara interdependencia entre sí. Todo esto motiva que la lógica del programa sea muy compleja y difícil de mantener, debido, en gran parte, a los continuos cambios normativos a los que debe responder.

Esta Cámara ha llegado a la conclusión de que el control interno referido a los procedimientos manuales y a los sistemas de información relacionados con la gestión del IRPF es razonable y adecuado, si bien, hemos constatado, de nuevo,

<sup>9</sup> Para la campaña de 2020 este límite asciende a 60.000 euros.





la falta de un conocimiento adecuado del funcionamiento de estos sistemas informáticos por parte del personal de la ACFN y la existencia de otras deficiencias.

Por otro lado, hemos constatado que, si bien el procedimiento de estimación de los PBF y de su posterior ejecución es adecuado, no se incluyen en dichos cálculos todos los BF referidos al IRPF, por falta de información o porque históricamente no se han obtenido. Además, en la aprobación de las medidas tributarias que incluyen BF, no consta un desglose pormenorizado de los objetivos pretendidos ni unos indicadores que permitan realizar una evaluación de eficacia.

Teniendo en cuenta el trabajo realizado, exponemos a continuación las recomendaciones que consideramos pueden contribuir a mejorar la gestión analizada:

- *Incrementar el personal de perfil informático de la HFN para revisar el funcionamiento adecuado de los sistemas.*
- *Insertar en todos los casos la motivación por la cual cambia la situación de la declaración tras la revisión técnica.*
- *Incluir la documentación soporte y motivación suficiente en aquellos casos en los que se modifican datos en las declaraciones.*
- *Realizar muestreos aleatorios de modificaciones realizadas por el personal técnico de la HFN incorporando así la segregación de funciones en el procedimiento de revisión del IRPF.*
- *Limitar los perfiles de usuarios que pueden realizar acciones manuales de cambios de situación que no vienen motivados por la actividad revisora ordinaria.*
- *Elaborar el Presupuesto de Beneficios Fiscales y obtener su ejecución considerando todos aquellos beneficios fiscales cuya cuantificación sea posible.*
- *Incluir en las normas que aprueban beneficios fiscales un mayor análisis de los objetivos pretendidos e indicadores asociados a los mismos que posibiliten la evaluación de estas medidas.*
- *Adecuar la estructura y el detalle de la información que suministra el programa que utilizan algunas asesorías fiscales al de la HFN para posibilitar su revisión e inclusión en las simulaciones de beneficios fiscales en iguales condiciones a las del resto de declaraciones presentadas.*
- *Realizar un análisis coste-beneficio exhaustivo de manera previa a la aprobación de un beneficio fiscal.*





Informe que se emite a propuesta de la auditora Karen Moreno Orduña, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 28 de mayo de 2021

La presidenta, Asunción Olaechea Estanga





## Anexos





## Anexo 1. Marco regulador aplicable a la gestión del IRPF

- Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra.
- Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el Texto Re-fundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuyas modificaciones más importantes de los últimos cuatro años han sido las siguientes:
- Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Decreto Foral 8/2010, de 22 de febrero, por el que se regula el Número de Identifi-cación Fiscal y determinados censos relacionados con él.
- Decreto Foral 110/2017, de 13 de diciembre, por el que se regula el abono antici-pado de la deducción por pensiones de viudedad y por pensiones no contributivas de jubilación.
- Orden Foral 3/2019, de 20 de agosto, de la Consejera de Economía y Hacienda, por la que se regula la llevanza y el diligenciado de Libro registro en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Orden Foral 30/2020, de 24 de febrero, de la Consejera de Economía y Hacienda, por la que se desarrollan para el año 2020 el régimen de estimación objetiva del Im-puesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Orden Foral 133/2009, de 3 de julio, del Consejero de Economía y Hacienda, sobre restablecimiento excepcional de cuenta vivienda, a efectos del IRPF, por resolución del contrato de compraventa.
- Orden Foral 25/2011, de 28 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprueban los modelos 715 y 745 de declaración de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF sobre rendimientos del trabajo, de determinadas actividades empre-sariales y profesionales, agrícolas, ganaderas y forestales, premios y determinadas imputaciones de renta.
- Orden Foral 40/2009, de 18 de marzo, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprueba el modelo 130 de Autoliquidación de pagos fraccionados a cuenta del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Orden Foral 41/2009, de 18 de marzo, del Consejero de Economía y Hacienda, regu-lando el envío y domiciliación bancaria de las propuestas de autoliquidación de frac-cionamientos por el IRPF.
- Orden Foral 971/2012, de 15 de noviembre, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo por la que se aprueba el modelo 150, "Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Régimen especial aplicable a los trabaja-dores desplazados a territorio español" y el modelo 149, "Comunicación para la apli-cación del Régimen especial de trabajadores desplazados a territorio español".
- Orden Foral 105/2013, de 25 de marzo, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo por la que se aprueba el modelo 230, "Impuesto sobre la Renta





de las Personas Físicas e Impuesto sobre la Renta de no Residentes: retenciones e ingresos a cuenta del gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas; Impuesto sobre Sociedades: retenciones e ingresos a cuenta sobre los premios de determinadas loterías y apuestas. Autoliquidación” y el modelo 136, “Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre la Renta de no Residentes. Gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas. Autoliquidación”.

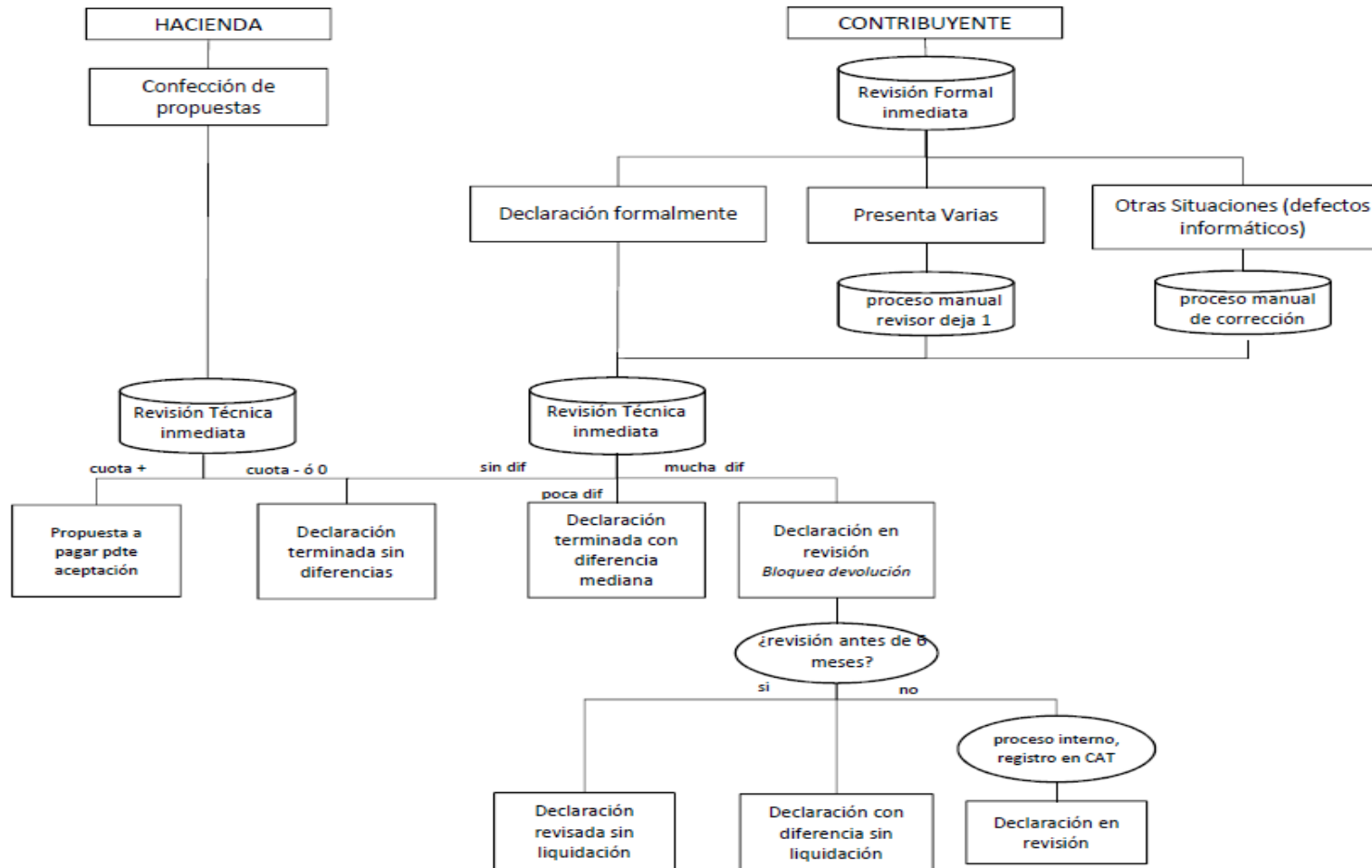
- Orden Foral 31/2016, de 15 de febrero, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se aprueba el modelo 113, “Comunicación de datos relativos a los incrementos patrimoniales por cambio de residencia cuando se produzca a otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo con efectivo intercambio de información tributaria”.
- Orden Foral 100/2016, de 7 de junio, del Consejero de Hacienda y Política Financiera por la que se aprueba el modelo 367 de “Solicitud de devolución por exención por reinversión en vivienda habitual para contribuyentes residentes en la Unión Europea o en el Espacio Económico Europeo con efectivo intercambio de información tributaria, y el modelo 292 de “Solicitud de aplicación del régimen opcional para contribuyentes personas físicas residentes en otros estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo con efectivo intercambio de información tributaria”.
- Ley Foral 29/2014, de 24 de diciembre, de Reforma de la normativa fiscal y de medidas de incentivación de la actividad económica.
- Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal.





## Anexo 2. Procedimiento de gestión del IRPF

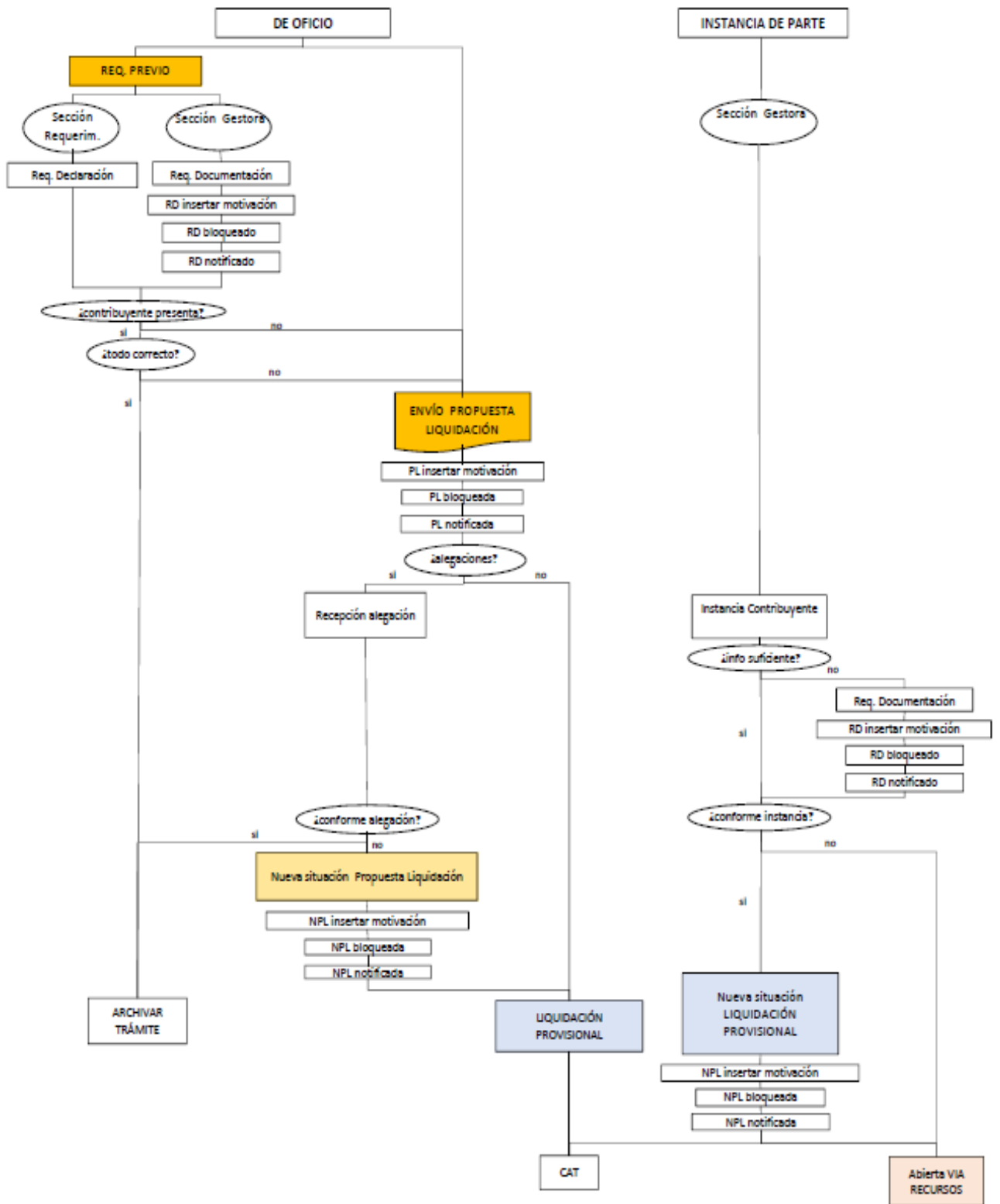
### PRESENTACIÓN DECLARACIONES







## REVISIÓN DECLARACIONES (si es necesario)

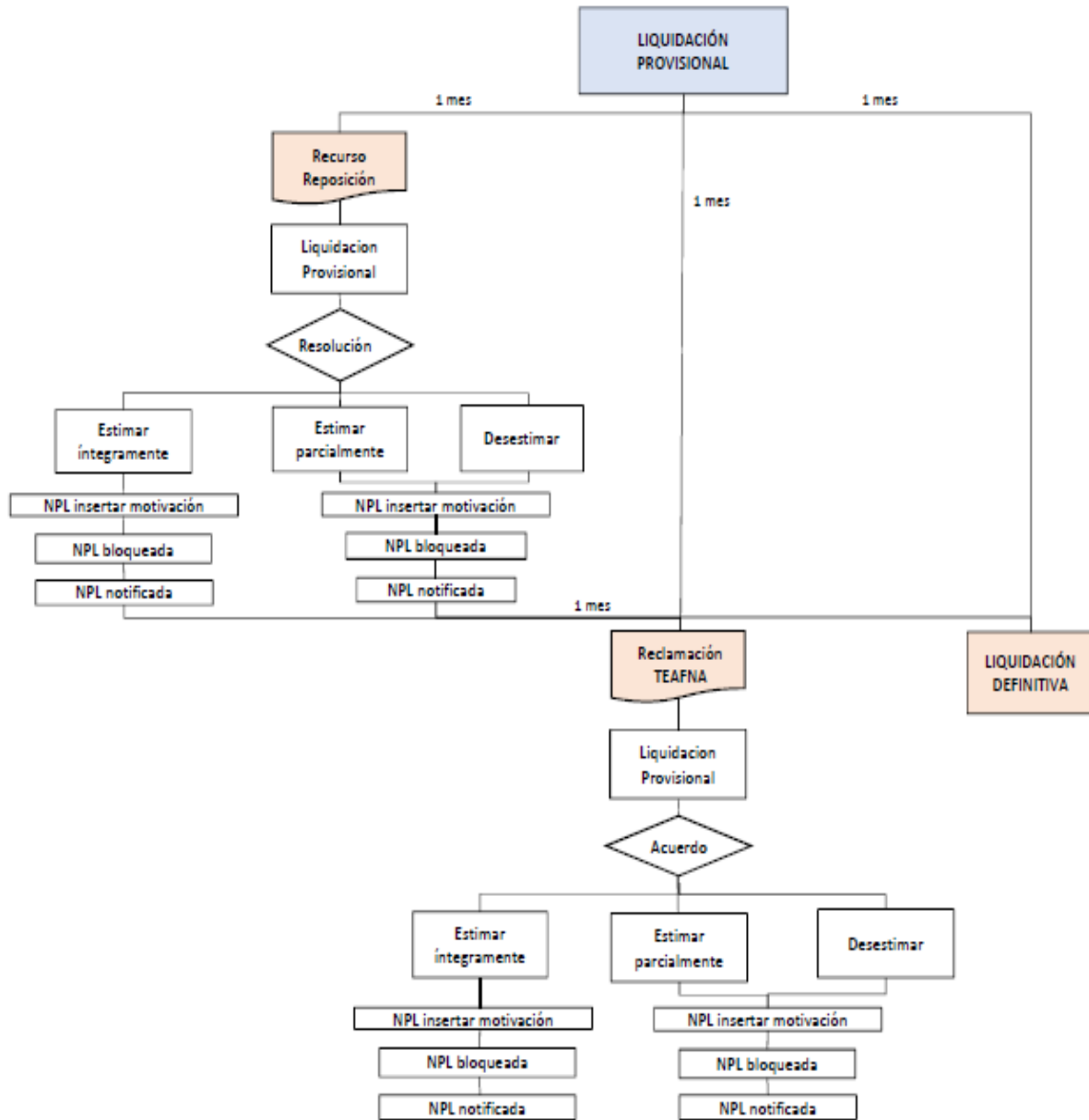


NPL: Nueva Propuesta Liquidación  
RD: Requerimiento Documentación





## INTERPOSICIÓN RECURSOS (en su caso)



NPL: Nueva Propuesta Liquidación





### Anexo 3. Beneficios fiscales incluidos en los Presupuestos de Beneficios Fiscales para 2020

Incentivo fiscal	Normativa	Casilla	Importe beneficio fiscal 2020
Ganancias patrimoniales por transmisión de la vivienda habitual por mayores de 70 años o personas en situación de dependencia severa o gran dependencia. Hasta 300.000€	Art. 39.5b	1658	2.213.947
Ganancias patrimoniales por reinversión en vivienda habitual	Art. 45.1	658	7.256.123
Reinversión de bienes afectos	Art. 35	698	209.809
Arrendamiento de viviendas intermediado a través de la sociedad pública instrumental, el 40% sobre el ingreso neto, total ingreso menos gastos deducibles	Art. 25.2	1165	178.304
Aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social	Art. 55.1	509+510+549 +590+594	35.937.547
Régimen transitorio para inversión en vivienda habitual efectuadas antes del 1 de enero de 2013	D.T. decimoquinta	561	
Régimen transitorio para inversión en vivienda habitual efectuadas entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015	D.T. decimoséptima	561	
Régimen transitorio aplicable a las aportaciones a cuentas vivienda realizadas antes del 1 de enero de 2016 y las cuotas del impuesto sobre el valor añadido satisfechas, antes de la mencionada fecha, en contratos de arrendamiento vivienda con opción de compra	D.T. decimoctava	561	49.502.836
Régimen transitorio para inversión en vivienda habitual realizadas en 2016 y 2017	D. T. vigesimocuarta	561	
Alquiler de vivienda habitual con requisitos de renta y límite de importe	Art 62.2	558	14.259.471
Alquiler de vivienda habitual para jóvenes o familias monoparentales	Art 62.2	558	
Inversión empresarial para sujetos pasivos que ejerzan actividades empresariales o profesionales que se establezcan en el impuesto sobre sociedades	Art 62.3	564	6.346.785
Creación de empleo para sujetos pasivos que ejerzan actividades empresariales o profesionales que se establezcan en el impuesto sobre sociedades	Art 62.3	565	221.516
Por donaciones	Art 62.4	562	13.886.967
Por trabajo	Art 62.5	560	250.129.342
Cuotas sindicales y aportaciones a partidos políticos, límite 600 € anuales	Art 62.6 y 8	1563	1.104.026
Cotización seguridad social de personas que trabajen en el hogar familiar en el cuidado de las personas descendientes menores de 16, ascendientes +65 años con rentas menor IPREM o cuidado del propio sujeto pasivo	Art 62.9 c)	1482	1.313.686
Por el ejercicio de determinadas actividades empresariales o profesionales "autónomos"	Art 62.10	1560	9.032
Participación de las personas trabajadoras en el capital de la empresa	Art 62.11	1495	362.471
Inversiones en instalaciones de energías renovables	Art 62.12	1562	
Inversión en vehículos eléctricos o híbridos enchufables	Art 62.13	1562	1.081.791
Inversión en sistemas de recarga	Art 62.14	1562	
Doble imposición internacional, por rentas obtenidas y gravadas en el extranjero	Art 67	572	
Compensación por percepciones de determinados rendimientos derivados de seguros individuales de vida o invalidez		1573	
Bonificación de la retención sobre los intereses de obligaciones	Art 66.b)	571	2.551.778
Rentas obtenidas en Ceuta y Melilla	D.A. undécima	574	
Deducción por pensiones de viudedad y jubilación		591+5911 +5912-593	12.611.771
Cuotas IAE, IVPEE, OTROS PAGOS A CUENTA	Art 68	5928	5.806.189
Prestaciones por nacimiento y cuidado del menor		1575	8.968.122
<b>Beneficios fiscales totales</b>			<b>413.951.514</b>

