



Informe

Combatir el impacto fiscal de la
inflación. Una propuesta para
deflactar el IRPF en Cataluña

Combatir el impacto fiscal de la inflación. Una propuesta para deflactar el IRPF en Cataluña

Autor: Santiago Calvo López

JULIO 2022

Sobre el Instituto Ostrom

El Instituto Ostrom es el think tank de política pública líder en Cataluña. Nuestros principios fundacionales son el reconocimiento del pluralismo, el ejercicio de la tolerancia, la salvaguardia de los derechos civiles, la promoción de las instituciones inclusivas, el fomento de las sociedades abiertas y el impulso de la economía de libre mercado.

Fundados en 2016, somos un polo independiente y no partidista de conocimiento, debate y generación de ideas, comprometido con el pensamiento profundo y riguroso y con vocación de incidir de forma determinante en la opinión pública y las instituciones catalanas, a través de la investigación, la divulgación y la influencia en el debate público.

Nuestra institución recibe su nombre en homenaje a Elinor Ostrom, Profesora de Economía Política, titular de la Cátedra Arthur F. Bentley de la Universidad de Indiana y primera mujer galardonada con un Premio Nobel de Economía.

El Instituto está constituido por personas de generaciones y ámbitos profesionales muy diversos, que coinciden en la necesidad de proveer al país de una capacidad de análisis propio, independiente y riguroso. Buscar también convertirse en una organización conectada a escala europea y mundial con instituciones líderes en el panorama liberal internacional.

Somos miembros del Atlas Network, red integrada por casi quinientos think tanks de todo el mundo, entre los que destacan el Cato Institute y el American Enterprise Institute (AEI) en los Estados Unidos; el Fraser Institute canadiense; Adam Smith Institute (ASI) y el Institute of Economic Affairs (IEA) en el Reino Unido; el Instituto Timbro en Austria o el Centro for Civil Society en la India.



Sobre el autor

Santiago Calvo López es Doctor en Economía y Máster en Fiscalidad Internacional por la Universidad Santiago de Compostela. Investigador visitante en la Hunter College de Nueva York. Participa en diversos medios de comunicación como analista económico entre los que destacan El Correo Gallego y EsRadio Galicia.

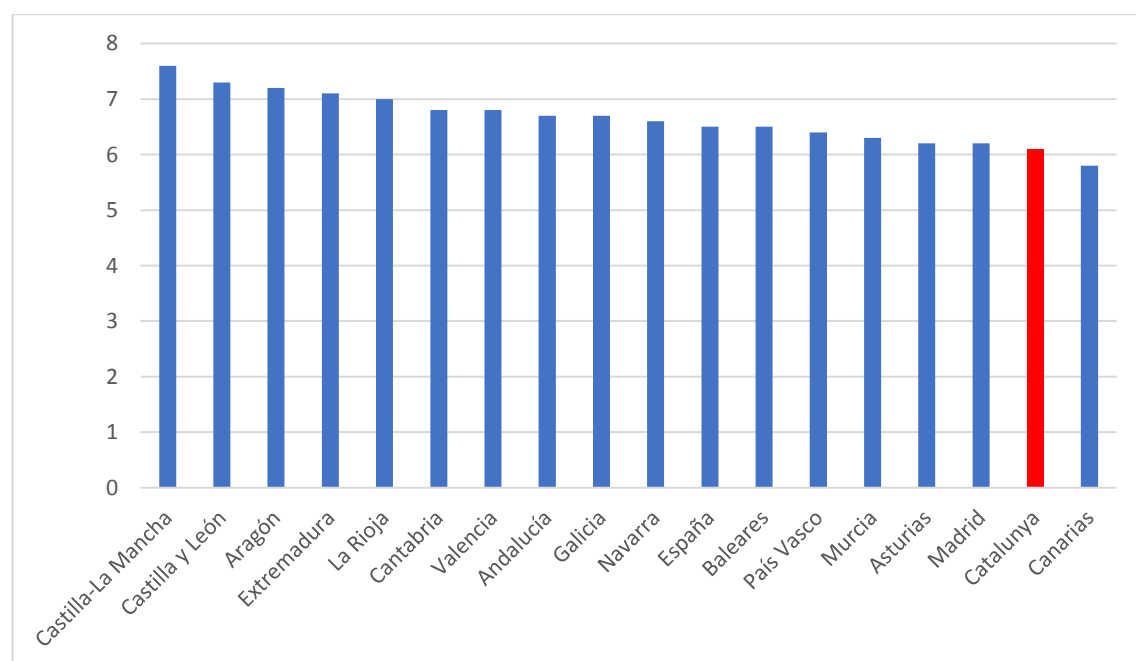
Tabla de contenidos

Sobre el Instituto Ostrom	2
Sobre el autor	2
1. Inflación y presión fiscal.....	4
2. El coste de la inflación en Cataluña	7
3. ¿Por qué deflactar la cuota autonómica?.....	13
4 . Conclusiones	16
5. Referencias.....	2

1. Inflación y presión fiscal

La inflación está registrando cifras nunca vistas en las últimas cuatro décadas en las economías desarrolladas de todo el mundo. En 2021, en el conjunto del Estado español, el Índice de Precios de Consumo (en adelante, IPC), aumentó en un 6,5%, afectando a todas las regiones de manera más o menos homogénea. En Cataluña, el incremento fue del 6,1%. En la primera mitad del año 2022 la tendencia es mucho peor, ya que hasta el mes de mayo¹, en Cataluña los precios crecieron un 8,2% con respecto al mismo periodo del ejercicio precedente, ligeramente por debajo de la media nacional (8,7%).

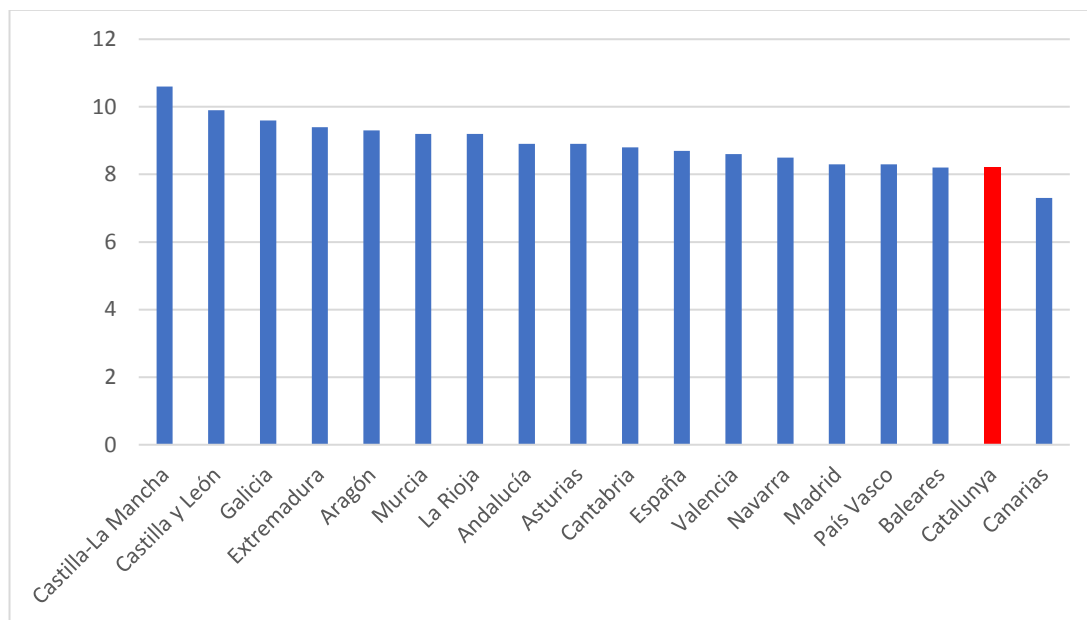
Figura 1. Variación anual del Índice de Precios de Consumo en 2021



Fuente: INE

¹ Último mes con cifras desagregadas en el momento en el que se elabora este informe.

Figura 2.Variación anual del IPC, mayo de 2022



Fuente: INE

Hay factores explicativos tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. El ahorro acumulado durante el confinamiento ha permitido que el consumo interno explique parte del crecimiento económico experimentado en los últimos trimestres. Según las previsiones de FUNCAS (2022), la demanda interna explicaría 3,8 puntos de crecimiento del PIB para este año, a pesar de calcular una pérdida de renta real disponible de los hogares de 16.700 millones de euros a causa del impacto de la inflación. Por el lado de la oferta, los cuellos de botella en el suministro de materias primas y el shock causado por la invasión a Ucrania han provocado escasez de algunos productos y un encarecimiento de la energía, especialmente del gas.

La inflación no es inocua desde el punto de vista impositivo. De acuerdo con Sanz et al. (2004), el crecimiento de los precios afecta al normal funcionamiento de la cesta de tributos, siendo los impuestos sobre la renta uno de los que más distorsiones sufre. Esto se debe al impacto en las bases imponibles, en la progresividad real, y en las desgravaciones y exenciones. Tal y como indican los autores, y haciendo referencia a González-Páramo, "si los impuestos personales y progresivos estuvieran diseñados "a prueba de inflación", ésta no afectaría ni a la determinación de la factura impositiva total ni a su distribución entre los contribuyentes" (p.101). Desafortunadamente, ningún sistema fiscal ha introducido ningún tipo de

mecanismo automático para amortiguar el impacto del alza de los precios en el normal funcionamiento del impuesto de la renta.

De manera más detallada, la inflación puede ocasionar que muchos contribuyentes superen los umbrales exentos y/o las deducciones a los que tienen derecho en términos nominales, pero no en términos reales. Esto, de facto, provoca una reducción de éstos, siendo justamente los individuos con menores ingresos los más afectados. Asimismo, ante aumentos nominales de la renta, los contribuyentes se ven “empujados” a tramos superiores de la escala de tipos aplicados en el impuesto, por lo que aumenta la carga fiscal sin que la capacidad económica haya aumentado. Esto se conoce como rémora fiscal o progresividad en frío. En el siguiente apartado se explicará más detalladamente el coste que ha supuesto la no actualización del impuesto conforme al aumento de los precios en los últimos años y, especialmente en 2021.

2. El coste de la inflación en Cataluña

Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, la inflación puede generar costes importantes en forma de una mayor carga impositiva a los contribuyentes sin necesidad de que el gobierno tenga que modificar ningún elemento impositivo. Esto es así especialmente en el caso de los impuestos progresivos como el IRPF. El IRPF es un impuesto cuyo hecho imponible es la obtención de renta por parte del contribuyente, ya sean rendimientos del trabajo, del capital, de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales o las imputaciones de renta que se establezcan por ley. El impuesto está cedido al 50% a las comunidades autónomas del régimen común, pudiendo contar éstas, además, con cierta capacidad normativa para modificar algunas características del tributo.

En la campaña de Renta 2021 que se liquidó durante el segundo trimestre de 2022, el tramo estatal estipulaba hasta seis escalones de rendimientos para los cuales se aplicaba un tipo impositivo diferenciado y progresivo tal y como se muestra en la tabla de abajo.

Tabla 1. Estructura del IRPF estatal, 2021

Tramos IRPF 2021	Tipo estatal
Hasta 12.450 euros	9,5%
De 12.450 euros a 20.200 euros	12%
De 20.200 euros a 35.200 euros	15%
De 35.200 euros a 60.000 euros	18,5%
De 60.000 euros a 300.000 euros	22,5%
A partir de 300.000 euros	24,5%

Prácticamente todos los gobiernos autonómicos han modificado de algún modo las escalas de gravamen, respetando, por imperativo, la progresividad del impuesto. Cataluña ha hecho uso de su capacidad normativa para añadir un escalón más y modificar los tipos impositivos tal y como se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 2. Estructura del IRPF en Cataluña, 2021

Tramos IRPF 2021	Tipo Cataluña
Hasta 17.707 euros	12%
De 17.707 euros a 33.007 euros	14%
De 33.007 euros a 53.407 euros	18,5%
De 53.407 euros a 90.000 euros	21,5%

De 90.000 euros a 120.000 euros	23,5%
De 120.000 euros a 175.000 euros	24,5%
A partir de 175.000 euros	25,5%

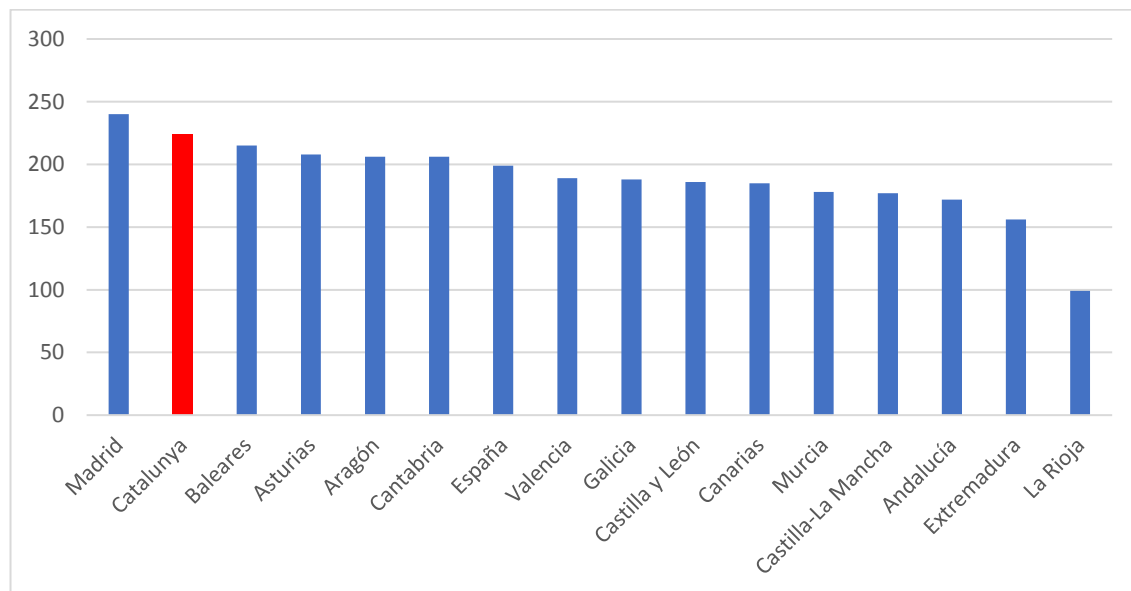
Para el contexto español existen interesantes trabajos que han cuantificado el coste de la rémora fiscal para el IRPF. Por cercanía en el tiempo, y por hacer referencia al contexto actual de un incremento considerable de los precios, vamos a hacer referencia a los trabajos de José Félix Sanz (2022a) y (2022b), el cual realiza sus estimaciones a partir de los microdatos puestos a disposición por el Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Estatal de Administración Tributaria disponibles para 2018 (última muestra disponible)². Sus cálculos se refieren tanto para el ejercicio 2021, teniendo en cuenta el dato de inflación del 6,5% como el coste acumulado para los contribuyentes entre 2008 y 2020.

Para el conjunto del Estado, la factura fiscal en 2021 asciende a 4.110 millones de euros, de los cuales 1.693 millones de euros se deben a la no indexación de las tarifas, mientras que los restantes 2.417 millones de euros se explican por los ajustes no aplicados en la definición de las bases imponibles y liquidables. Para llegar a estos cálculos, el autor, mediante técnicas de micro-simulación, simula la liquidación de la campaña de Renta 2021 (Escenario I), para después compararlo con otros dos escenarios alternativos, a saber, uno en el que se deflactan todas las tarifas del impuesto (Escenario II), y otro en el que además de deflactar las tarifas, se indexan el resto de los elementos tributarios (Escenario III), es decir, reducciones, mínimos personales y familiares y deducciones.

Cataluña sería la autonomía que asume una mayor carga fiscal por contribuyente, tal y como se detalla en la figura de abajo. El motivo es que al ser una de las regiones con mayor renta por habitante, la progresividad del impuesto hace que el efecto de la rémora fiscal sea mayor en los tramos de renta más elevados. En concreto, mientras que para el conjunto del Estado cada declarante asume un sobreesfuerzo de 199€, los catalanes asumen un coste de 224€ por contribuyente, situándose solo por detrás de la Comunidad de Madrid (240€).

² Para aproximar los datos de renta de 2018 a los de 2021, el autor ha inflactado las rentas un 4,14%.

Figura 3. Sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF en 2021, euros por contribuyente



Fuente: Sanz (2022a)

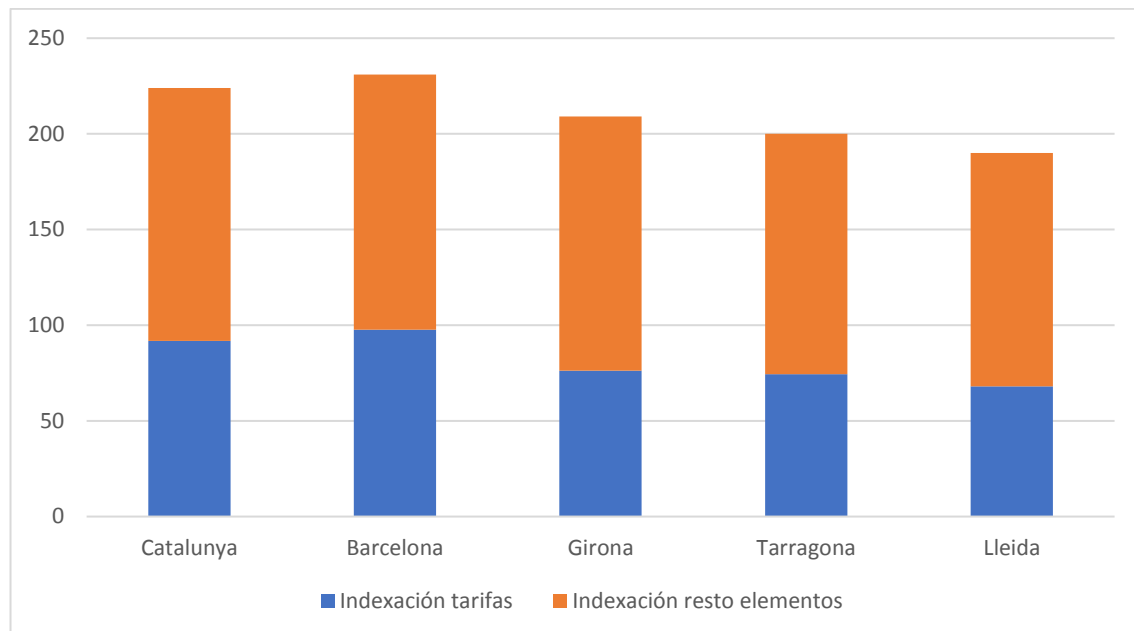
Atendiendo al impacto dentro de Cataluña, el coste fiscal también ha sido heterogéneo. La provincia más afectada ha sido la de Barcelona, ya que, en total, los cálculos de Sanz (2022a) elevan hasta los 633 millones de euros el sobreimpuesto asociado a la no indexación del IRPF. Mientras, en Tarragona, Girona y Lleida el efecto ha sido más moderado. En la figura 4 se representa el coste en euros por contribuyente, siendo los barceloneses los más castigados por la inflación (231€), seguidos de Girona (209€), Tarragona (200€) y Lleida (190€).

Tabla 3. Sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF en 2021 en Cataluña y sus provincias

	Indexación tarifas	Indexa. resto elem.	Total
Cataluña	335,282,527	482,303,729	817,586,256
Barcelona	267,740,080	365,589,213	633,329,293
Girona	26,286,201	45,730,442	72,016,643
Tarragona	27,301,110	46,014,208	73,315,318
Lleida	13,955,136	24,969,865	38,925,001

Fuente: Sanz (2022a)

Figura 4. Sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF en 2021 en Cataluña y sus provincias, euros por contribuyente

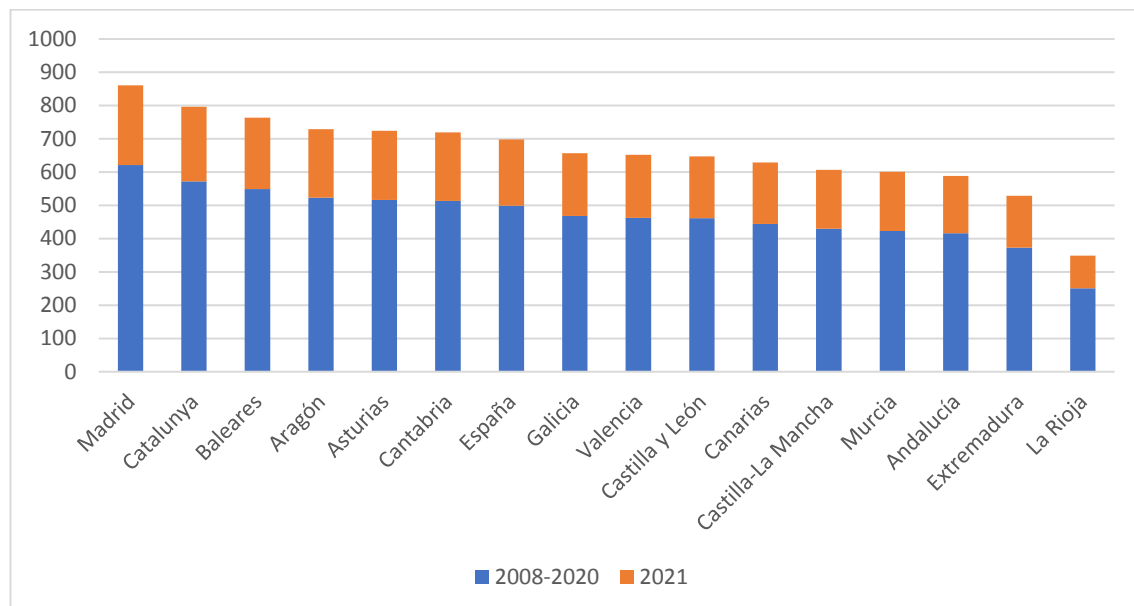


Fuente: Sanz (2022a)

Hasta el momento solo hemos tenido en cuenta la elevada inflación registrada en el año 2021, pero desde el año 2007, momento en el que entró en vigor la actual estructura del IRPF, no se ha producido ningún ajuste con respecto al nivel de precios, por lo que, en realidad, los contribuyentes estarían pagando un sobreimpuesto acumulado desde el año 2008. En palabras de Sanz (2022b), "el reparto del IRPF ha pasado a fundamentarse no en la capacidad de pago real de los contribuyentes que se definió en su origen (2007), sino en su capacidad de pago nominal" (p.5).

Así, en la figura que se muestra debajo se puede observar que el coste por contribuyente es todavía mayor al reflejado más arriba. La media estatal por contribuyente es de 698€ (498€ entre 2008 y 2020 y 199€ en 2021). De nuevo, es en las regiones con un mayor dinamismo económico en donde los ciudadanos sufren una mayor carga fiscal. Cataluña es la segunda autonomía en la clasificación, reflejando un coste acumulado entre 2008 y 2021 por declaración debido a la no indexación del IRPF de 796€.

Figura 5. Sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF acumulado desde 2008, euros por contribuyente



Fuente: Sanz (2022b)

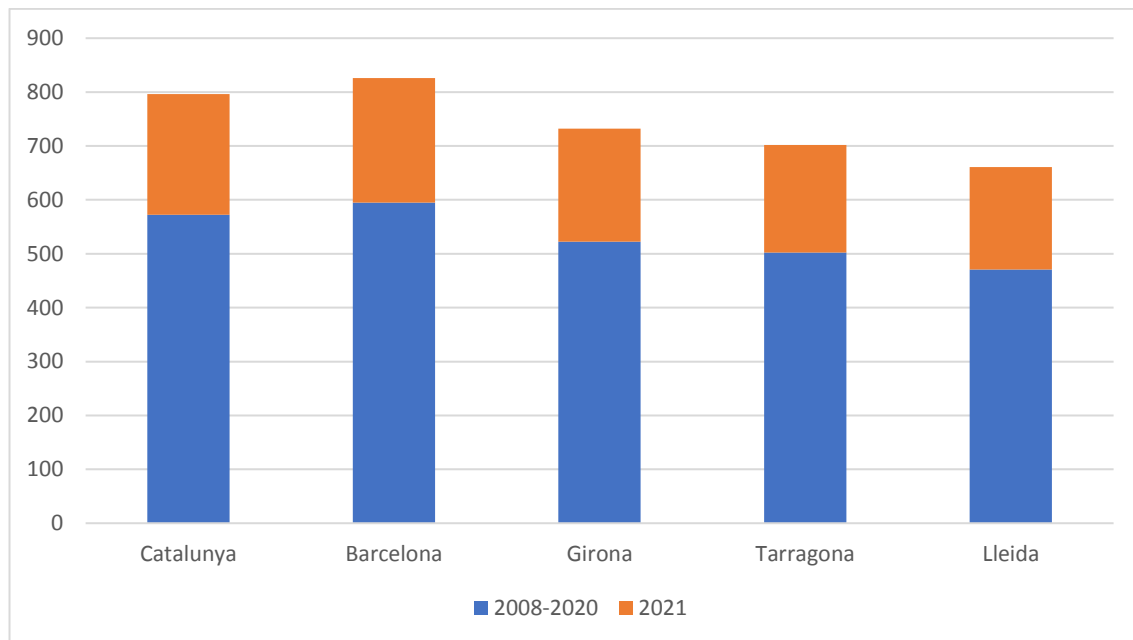
El valor agregado del sobreimpuesto asociado a la no indexación acumulado desde 2008 en Cataluña suma alrededor de 3.000 millones de euros, de los cuales dos terceras partes se corresponden al período 2008-2020, mientras que el resto se debe al período de alta inflación del ejercicio 2021. Por provincias, la más afectada en ambos periodos es la de Barcelona, sumando un coste por declaración de 595€ hasta 2020, que sumando los 231€ del año 2021 hacen un total de 826€. Girona (732€), Tarragona (702€) y Lleida (661€) completan la clasificación.

Tabla 4. Sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF acumulado desde 2008 en Cataluña y sus provincias

	2008-2020	2021	Total
Cataluña	2,091,469,499	817,586,256	2,909,055,755
Barcelona	1,630,860,703	633,329,293	2,264,189,996
Girona	179,728,619	72,016,644	251,745,263
Tarragona	184,391,851	73,315,318	257,707,169
Lleida	96,488,327	38,925,001	135,413,328

Fuente: Sanz (2022b)

Figura 6. Sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF acumulado desde 2008 en Cataluña y sus provincias, euros por contribuyente



Fuente: Sanz (2022b)

3. ¿Por qué deflactar la cuota autonómica?

En el apartado anterior se ha podido demostrar que el coste en forma de un mayor esfuerzo fiscal en el IRPF debido a la inflación ha sido cuantioso para los contribuyentes catalanes, siendo la segunda autonomía más afectada en el conjunto del Estado. Esto obliga a llevar a cabo una política fiscal activa por parte de los gobiernos tanto nacional como autonómicos, ya que de lo contrario el impuesto sobre la renta estaría dejando de gravar la capacidad real de los contribuyentes, desvirtuando la naturaleza de este.

El papel de los gobiernos autonómicos debe ser protagonista por varias razones. La primera de ellas es que tienen cedido el 50% de la cuota del IRPF. Además, disponen de la suficiente capacidad normativa como para poder mitigar el impacto del alza de los precios. Entre las competencias normativas disponibles, debemos destacar la posible fijación de los mínimos personal y familiar (con el límite del 10% con respecto a lo estipulado en la normativa estatal); la escala autonómica (con el único requisito que se respete su progresividad); y las deducciones en la cuota íntegra por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales, por subvenciones y ayudas públicas no exentas. Modificando estos elementos sería posible reducir el sobreimpuesto soportado por los ciudadanos.

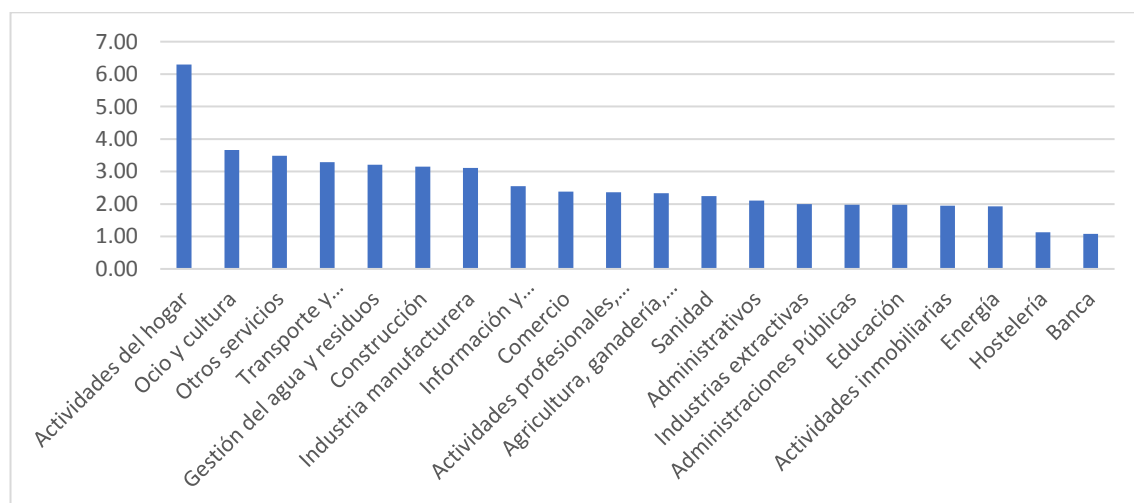
El segundo motivo para abordar, desde una perspectiva autonómica, la subida de los precios desde el punto de vista tributario es que el incremento del IPC y el coste por contribuyente, aunque en todos los casos ha sido importante, ha tenido un comportamiento dispar por comunidades autónomas. Mientras que la inflación en 2021 en el conjunto del Estado ha sido del 6,5%, en Cataluña ha sido menor (6,1%). Sin embargo, atendiendo al coste por declaración, la autonomía catalana ha sido la segunda con un mayor coste registrado (224€ en 2021 frente a los 199€ de la media estatal). La delicada situación de las cuentas públicas obliga a ser lo más clínicos posibles, por lo que las haciendas regionales adquieren una mayor importancia y deberían hacer uso de su capacidad fiscal para adaptarse mejor a la situación de debilidad económica que están viviendo los hogares en España y en Cataluña.

El tercer motivo es que lo pernicioso no la inflación *per se*, sino los aumentos salariales en términos nominales sin que el poder adquisitivo de los ciudadanos varíe al alza. Es en este caso cuando los ciudadanos son empujados a tramos más altos del IRPF o, en algunas circunstancias, obliga a tributar a contribuyentes que, en años anteriores, por no llegar a los mínimos, estaban exentos de presentar la declaración del impuesto. Un

punto de referencia sería observar cómo están evolucionando los salarios según lo pactado en convenios y si estos son heterogéneos por sectores y regiones. De ser así, y como en el caso anterior, los gobiernos regionales son los más adecuados para adaptarse mejor a las necesidades específicas del territorio para corregir los posibles costes asociados a la no indexación impositiva. Esta información es ofrecida por el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Hasta el mes de junio de 2022 se constata que en el conjunto del Estado español el aumento de los salarios pactado en los convenios colectivos ha sido del 2,45%, concentrándose un tercio de los trabajadores en renegociaciones con incrementos de entre el 1,5 y el 2%. Pero, de nuevo, existen diferencias regionales y por sectores. En cuanto a la variación salarial por sectores, los trabajadores domésticos son los que han visto crecer en mayor cantidad sus rentas del trabajo por convenio, mientras que en la hostelería y en la banca el crecimiento ha sido mucho más modesto (1,1%). Es decir, en todo caso, y a pesar de observar un aumento de las rentas en términos nominales, ésta no ha sido capaz de compensar el aumento de los precios durante la primera mitad del año 2022.

Figura 7. Variación salarial pactada en convenios colectivos hasta junio de 2022 por sectores

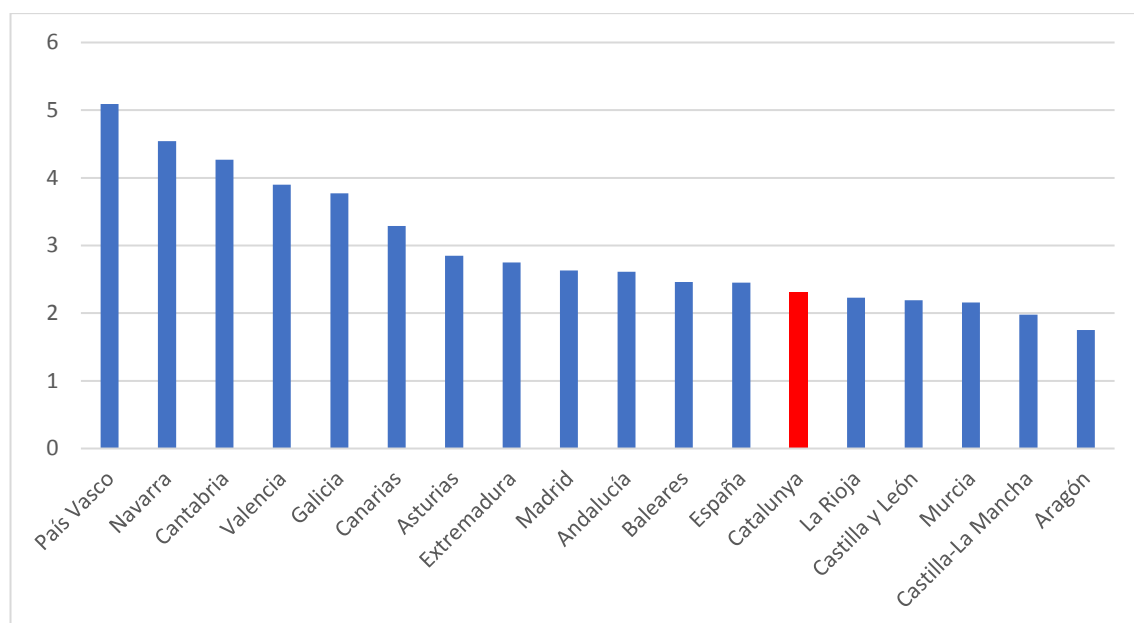


Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Por comunidades autónomas, es en las regiones forales en donde se han producido los mayores aumentos salariales pactados en los convenios colectivos hasta el mes de junio de 2022. Mientras, Cataluña se encuentra cerca de la media estatal (2,32%), aunque también existe ciertas diferencias entre provincias, como así se puede apreciar en la tabla 5. Mientras que en

los convenios a nivel autonómico los cerca de 300.000 trabajadores afectados han visto aumentar sus ingresos nominales en un 2,17%, en la provincia de Tarragona este porcentaje es inferior (1,71%), mientras que en Girona se observa el dato de mayor magnitud (2,90%), así como el mayor número de empleados y empresas afectados.

Figura 8. Variación salarial pactada en convenios colectivos hasta junio de 2022 por comunidades autónomas



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Tabla 5. Variación salarial pactada en convenios colectivos hasta junio de 2022 en Cataluña y sus provincias

Lugar	Convenios	Empresas	Trabajadores	Var. salarial (%)
Cataluña	233	60,919	553,625	2.32
Autonómicos	21	30,443	299,048	2.17
Barcelona	135	7,799	85,818	2.06
Girona	26	14,979	109,018	2.90
Lleida	12	3,511	42,368	2.58
Tarragona	39	4,187	17,373	1.71

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

4. Conclusiones

Los costes asociados a la inflación no son menores. Los ciudadanos deben soportar precios mayores lo que deja en una situación muy delicada sus finanzas personales. Por este motivo la política económica debe tener una actitud proactiva con el objetivo de mitigar los costes sufridos por los hogares. La política tributaria juega un rol fundamental, ya que, como hemos visto, de no corregir los efectos perniciosos de la inflación, los objetivos de la Hacienda Pública se pueden ver comprometidos, a saber, la asignación eficiente de los recursos, la redistribución de la renta y la estabilización de las principales variables macroeconómicas.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, se altera la proporción óptima entre el sector público y privado al aumentar la recaudación, además de que se ofrece una percepción de que las Administraciones Públicas no están sujetas a las mismas restricciones presupuestarias que hogares y empresas. En cuanto a la redistribución de la renta, es preciso la indexación de los impuestos progresivos como el IRPF, ya que de lo contrario se grava la renta nominal y no la verdadera capacidad económica de los contribuyentes. Esto podría conducir a situaciones en las que ciudadanos, a pesar de que estén obteniendo menores ingresos en términos reales, pueden pasar a soportar una mayor carga fiscal. Concretamente, el sobreimpuesto asociado a la no indexación a la inflación de la estructura del IRPF en 2021 en Cataluña fue de 224 euros de media por contribuyente (Sanz, 2022a). Finalmente, el mayor gasto público que se deriva de los aumentos de la recaudación genera una mayor tensión inflacionista, lo que dificulta el proceso de estabilización de los precios.

Teniendo esto en cuenta, consideramos necesaria la actuación del gobierno catalán a la hora de abordar la indexación de la estructura del IRPF y mitigar el sobreesfuerzo fiscal realizado por los contribuyentes catalanes debido a la inflación desde 2008, y en especial en los años 2021 y 2022. Dos son los principales motivos que sustentan esta recomendación.

El primero se relaciona con la literatura que estudia el federalismo fiscal, ya que ésta pone énfasis en las ventajas asociadas a la descentralización fiscal debido a que los gobiernos subnacionales pueden adaptarse mejor a las necesidades y situaciones específicas de cada territorio, al conocer mejor las preferencias de los contribuyentes (*efecto cercanía*). Como hemos visto, el alza de los precios y los salarios ha sido heterogéneo entre los gobiernos autonómicos, así como el sobreesfuerzo fiscal, encontrándose los contribuyentes catalanes entre los más afectados.

En segundo lugar, Cataluña puede convertirse en un referente para el conjunto del Estado y otras economías al implementar un mecanismo de

ajuste automático que no solo afecte a la escala de gravamen, como así sucederá para el año 2023 en la Comunidad de Madrid. Como hemos indicado en párrafos anteriores, los mínimos exentos y los beneficios fiscales (reducciones, mínimos personales y familiares y deducciones) también deberían adaptarse para tener en cuenta el impacto de la inflación.

5. Referencias

FUNCAS (2022). Previsiones económicas para España 2022-2023. Disponible en: <https://www.funcas.es/textointegro/previsiones-economicas-para-espana-2022-2023>

Sanz, J. F. (2022a). ¿Cuánto pagarán de más los contribuyentes españoles en el IRPF por la inflación durante 2021? *Fundación Disenso*, Informe IX.

Sanz, J. F. (2022b). ... Y por la inflación acumulada entre 2008 y 2020, ¿cuánto se pagará de más por IRPF en 2021? *Fundación Disenso*, Adenda del Informe IX.

Sanz, J. F., Castañer, J. M., Romero, D. (2004). La reforma en la imposición personal sobre la renta: una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003. *FUNCAS*, Colección Estudios nº14, pp. 101-108.

