esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Los efectos de la inflación en el IRPF de las rentas medias-bajas y cómo amortiguarlos mejor

EsadeEcPol Insight #45 Febrero 2023

AUTORES:

Francisco de la Torre Díaz
Inspector de Hacienda, director del Foro de fiscalidad de EsadeEcPol

Carlos Victoria Lanzón
Universidad Complutense de Madrid

Los autores agradecen las aportaciones de los participantes en el seminario del I Foro de Fiscalidad de EsadeEcPol.

Gráficos y visualización: **Javier Martínez Santos,** EsadeEcPol

Línea de investigación

Macro y Fiscal

RESUMEN EJECUTIVO

La progresividad del sistema fiscal español descansa fundamentalmente en el IRPF. Sin embargo, el tipo marginal que expresa esta progresividad tiene un comportamiento errático: pasa del 0% hasta los 15.000 euros a incrementarse en 43 puntos en niveles de rentas bajas, para posteriormente reducirse nuevamente en las rentas medias. El ejemplo más extremo de esta anomalía se da para quienes ganan entre 15.000 y 20.000 euros anuales, un tramo que comprende a millones de contribuyentes: para ellos, de cada euro que ganan por encima de 15.000, un altísimo porcentaje va al IRPF.

→ Por ejemplo: si a un contribuyente con una base imponible de 15.000€ que vienen de su salario le aumentan el sueldo en 1.500€ (un 10%), el sistema actual le retendría 645€ (un tipo marginal del 43%). En cambio, un contribuyente que gane 26.000€ con un aumento idéntico del 10% solo pagaría un tipo marginal sobre ese extra de ingresos de aproximadamente el 30%.

En un contexto de alta inflación, esto implica que los contribuyentes en este tramo no vean apenas actualizado su poder adquisitivo real, porque la mayoría de las subidas se verían afectadas por este elevado tipo marginal.

→ En el ejemplo anterior, con una inflación anual del 8,4% como la que tuvo España en 2022, pasar de 15.000€ netos a 15.718€ no cubriría lo necesario para mantener el poder adquisitivo (que serían 16.260€).

En paralelo, el hecho de que la obligación de declarar solo se generalice en 22.000€ y que, a pesar de todo, la retención aplicada por defecto sea menor que el impuesto que resultaría en caso de presentar declaración crea importantes incentivos a no declarar.

La reciente reforma del IRPF de 2022, activada en 2023, se une a la aprobada en 2018 para reducir la fiscalidad del colectivo de menores rentas, amortiguando al mismo tiempo el impacto de la inflación en la tributación de este colectivo. Sin embargo, ambas reformas han consolidado dos tarifas diferentes para declarantes y no declarantes: varios millones de contribuyentes soportan unas retenciones inferiores a la tarifa del IRPF y no tienen obligación de declarar. Esto, pese a ser en general una ventaja para estos contribuyentes, genera distorsiones, asimetrías y situaciones injustas en el IRPF, además de impedir la universalización de la declaración.

Para solventar estos desequilibrios, proponemos reducir la diferencia entre la retención en los ingresos por defecto y el tipo que se derivaría de presentar declaración, introduciendo una

deducción que sea equivalente a la diferencia de esa retención en los ingresos y la cuota que correspondería a cada declarante. Esto:

- Es más viable técnica y políticamente en el corto plazo que otras alternativas más ambiciosas pero complicadas, como sería la fusión de ambos tipos.
- Amplía de facto el incentivo de presentar declaración hasta generalizarla al máximo posible de población por encima del umbral mínimo, pero sin cargar de manera adicional ni tocar excesivamente los impuestos asumidos por una población en situación potencialmente vulnerable.

A medio plazo, además, habría que considerar:

- Actualizar el IRPF efectivo de las rentas media-bajas que absorben impactos inflacionarios desproporcionados para aminorarlos, especialmente si volvemos a una situación de tasas de inflación más significativas a las observadas antes de 2021.
- Promover la extensión de la declaración de IRPF más allá de la solución de corto plazo arriba descrita.

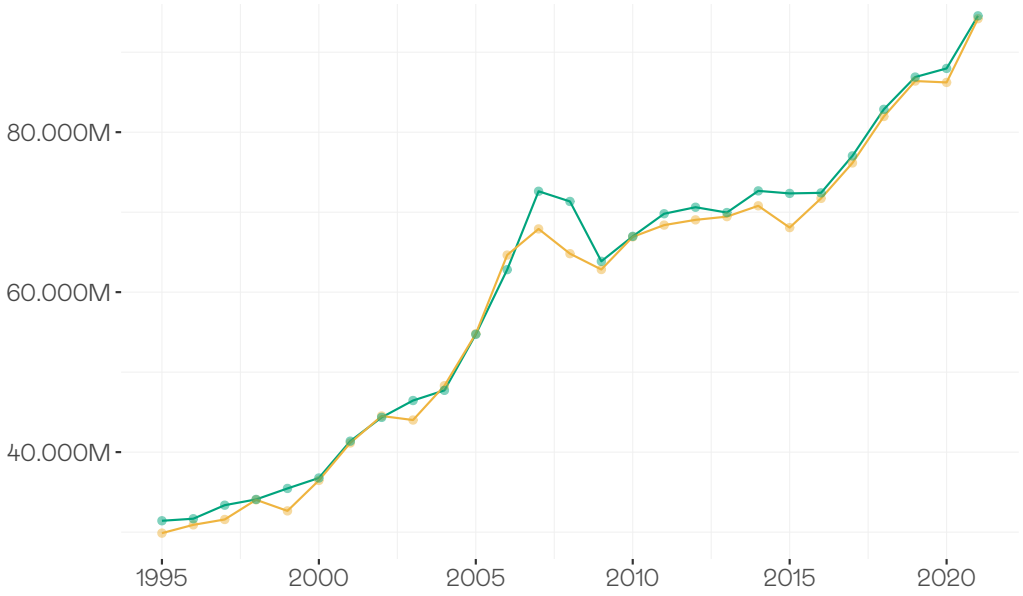
Además, con la universalización de la declaración del IRPF sería factible articular una política social y de rentas más eficaz y mucho menos costosa en términos administrativos, tanto en el caso de ayudas puntuales en situaciones de crisis (ayuda de 200 euros, rentas de emergencia…), como en el caso de políticas estructurales como el ingreso mínimo vital o impuestos negativos sobre la renta/complementos salariales.

1. Introducción

El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) es el principal impuesto de nuestro sistema fiscal. En 2020, se presentaron 21.638.795 declaraciones, que correspondían a 24.430.537 contribuyentes, ya que una parte de los mismos presentaron una declaración conjunta con el otro cónyuge.[1] Este hecho demuestra no solo que el IRPF es un impuesto masivo, sino que también es muy complejo debido a la amplia casuística que se presenta.

El IRPF es también el impuesto que más ingresos genera para nuestro sistema fiscal: en 2021, a pesar de no haber recuperado aún el nivel de PIB de 2019, su recaudación alcanzó el máximo de la serie histórica, y, según los datos de 2022, esta sigue creciendo. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de la recaudación del IRPF en millones de euros. Como se puede apreciar, el comportamiento del impuesto es similar tanto si se evalúa en términos de lo devengado o de la recaudación líquida.

Gráfico 1.
Evolución de los Ingresos por IRPF líquidos y devengados



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Agencia Tributaria 2021 (p) I EsadeEcPol

Para analizar la evolución de la recaudación del IRPF (o de cualquier otro tributo) es importante tener en cuenta dos factores clave:[2]

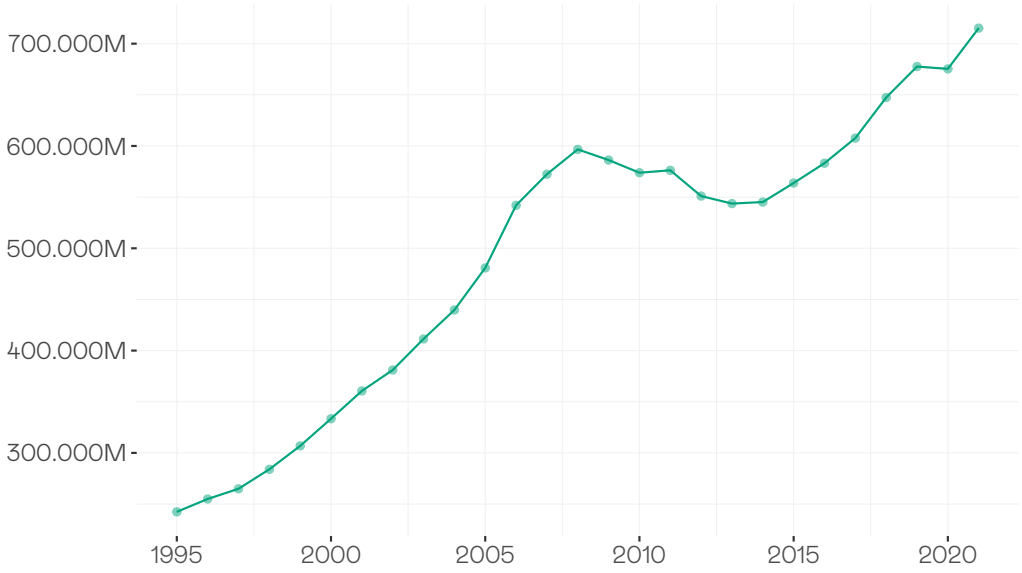
→ **La base imponible:** es decir, la magnitud por la que se determina la cuantía de un impuesto y sobre la que este se aplica. Se refiere a la renta que se sujeta al IRPF y se mide en términos monetarios.

→ **El tipo impositivo efectivo:** es decir, el porcentaje de la base imponible que se dedica al pago del impuesto. Se calcula como el cociente entre la cuota líquida (el importe que finalmente tendrá que pagar el contribuyente, tras aplicar deducciones y otros beneficios fiscales) y la base imponible.

1. Estadística de los declarantes del IRPF, AEAT.
2. Existe un tercer factor denominado "pase a caja", no especialmente relevante en el análisis macro del IRPF en los últimos años.

La principal causa de que el IRPF alcanzase niveles de recaudación históricos es que la renta de los hogares (la base imponible) también alcanzó su máximo. Y, de acuerdo con su evolución en los tres primeros trimestres de 2022, se prevé que siga subiendo.

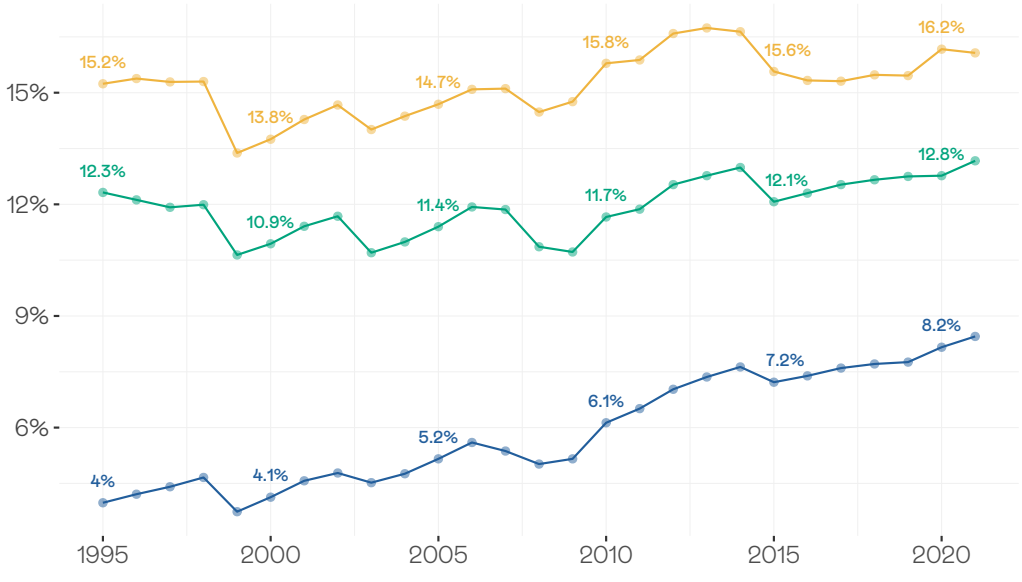
Gráfico 2.
Rentas brutas de los hogares
Bases imponibles declaradas en el IRPF



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Agencia Tributaria 2021 (p) I EsadeEcPol

Otro factor detrás del aumento de la recaudación del IRPF es el incremento del tipo impositivo efectivo, que con un 15,6% también se sitúa en máximos históricos. Nuevamente, según los datos provisionales de los tres primeros trimestres de 2022 el tipo impositivo efectivo también sigue creciendo. Distinguiendo entre los dos tipos de rentas más habituales (salarios y pensiones), podemos también comparar la evolución del tipo efectivo de IRPF sobre ambos.

Gráfico 3.
Evolución del tipo efectivo medio (1995-2021)
Salarios, renta de los hogares y pensiones



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Agencia Tributaria 2021 (p) I EsadeEcPol

El tipo impositivo efectivo sobre los salarios ha ido aumentando, si bien aún no ha alcanzado su nivel más elevado, registrado en 2014. Este incremento se explica porque los salarios han ido aumentando a lo largo del tiempo. Con todo, y aunque actualmente nos encontramos en un proceso inflacionario, los salarios no se han disparado. Por ejemplo, en 2022 la variación salarial recogida en los convenios se limitó al 2,69%, en comparación con el 8,4% del IPC promedio.

Sí se observa un aumento sostenido y continuado del tipo efectivo sobre las pensiones, que alcanzó su nivel más alto en 2021. Como las pensiones han crecido más que los salarios, el aumento de su tipo efectivo ha sido superior. También explica parte de este aumento un importante "efecto sustitución", ya que los nuevos pensionistas que entran en el sistema tienen derecho a pensiones superiores a las que se dejan de pagar por fallecimiento. En cualquier caso, durante todo el periodo analizado (1995-2021), los tipos efectivos sobre las pensiones han sido inferiores a los de los salarios. Esto se debe a dos factores: en primer lugar, los salarios medios son superiores a las pensiones medias,[3] y, en segundo lugar, los mínimos personales de los pensionistas son más elevados.

Se advierte una cierta "progresividad en frío",[4] aunque no excesiva hasta 2022. La carga tributaria que soportan los pensionistas por el aumento de sus pensiones es cada vez mayor, sin que esto se haya traducido en una mayor capacidad económica, debido a la elevada inflación. Para los trabajadores esta pérdida superior, ya que como se mencionaba con anterioridad los salarios no han crecido al ritmo que lo han hecho los precios.

El aumento del tipo efectivo sobre las pensiones, que pasó del 7,8% en 2019 al 8,3% en 2021 (aunque este dato aún es provisional), también se debe a un aspecto del impuesto que normalmente no se estudia en profundidad: la reducción por rendimientos del trabajo para el tramo entre 13.115 y 16.825 euros de base imponible (14.047,5 y 19.747,5 euros tras la revisión de 2023), definida en el artículo 20 de la ley del IRPF.

Esta reducción implica que pequeños incrementos en la renta del contribuyente pueden resultar en una tributación adicional significativa, pasando de una tributación adicional nula a absorber más del 40% del aumento de la renta. Según se explica en el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022, los tipos marginales en el tramo entre 14.000 (antes de la última reforma) y 22.000 euros se han aproximado al 43%. Como hay varios millones de pensionistas y trabajadores en este tramo, esto ocasiona que las subidas de pensiones y salarios se conviertan en subidas más que proporcionales de los tipos efectivos de tributación.

3. Datos tributarios de la Agencia Tributaria, que no incluyen salarios ni pensiones de los territorios forales.

2. La reducción por rendimientos del trabajo y las paradojas en su tributación

La reducción por rendimientos del trabajo se contempla entre los artículos 17 y 20 de la Ley del IRPF y se refleja en la casilla 23 de la declaración de la renta. En el artículo 19.f se establece una reducción general de 2.000 euros, que denominaremos "tramo fijo de la reducción por rendimientos del trabajo". El tramo variable es la reducción prevista en el artículo 20 de la ley, que permite a los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo inferiores a 19.747,5 euros (antes 16.825 euros) reducir el rendimiento neto del trabajo en determinadas cuantías (ver Tabla), siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros. Esta reducción ha sido a menudo entendida como un beneficio fiscal, pero, bajo nuestro punto de vista, una reducción que se aplica al 80% de las rentas sujetas al impuesto es más un parámetro general del impuesto que un beneficio.

Tabla 1
Reducción por obtención de rendimientos del trabajo

Reducción por obtención de rendimientos del trabajo	
Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 14.047,5 euros	6.498 euros anuales
Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 14.047,5 y 19.747,5 euros	6.498 euros anuales menos el resultado de multiplicar por 1,14 la diferencia entre el rendimiento del trabajo y 14.047,5 euros anuales

La reducción de los 2.000 euros es adicional a la prevista en el artículo 20. Así, un contribuyente soltero y sin hijos que gane 14.047,5 euros tendrá una reducción variable de 6.498 y otra fija de 2.000 euros, por lo que su base imponible serían 5.549,5 euros. Como este importe es el mínimo personal, el contribuyente no tiene que pagar IRPF.

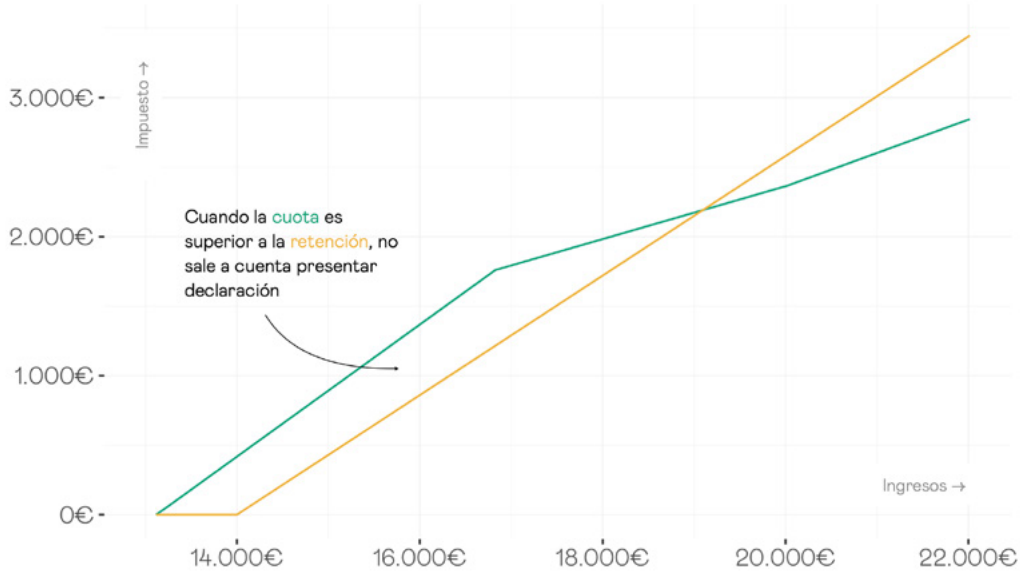
2.1 La reforma de 2018

Tras la reforma aprobada en el marco de la aprobación de la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 se permite que aquellos contribuyentes, solteros y sin hijos, que obtengan rendimientos del trabajo asalariado iguales o inferiores a 14.000 euros no tributen en el IRPF ni tampoco tengan obligación de presentar declaración (salvo que tuvieran más de un pagador y el segundo superase en cuantía los 1.500 euros). Con carácter general, la obligación de declarar está en 22.000 euros anuales cuando estos procedan de un solo pagador.

Es importante aclarar que, si el contribuyente no tiene obligación de declarar, la retención, si es inferior a la cuota del IRPF, determina su tributación final. Por ejemplo, un contribuyente que gane 15.000 euros al que, como veremos, no se le retiene, no tiene, normalmente, obligación de presentar declaración. En estas circunstancias, su tributación final es cero. Sin embargo, si este contribuyente tuviese dos pagadores, y ambos le pagasen más de 1.500 euros, entonces tendría que presentar declaración. En este caso, ambos pagadores no le habrán retenido, pero al presentar la declaración, si no hay otros factores que influyan, tendría que pagar 387,22 euros.[4]

El gráfico siguiente muestra las cuotas de IRPF y las retenciones según el reglamento del impuesto tras la reforma de 2018 y antes de la reforma de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Como se puede observar, la retención es menor que la cuota del IRPF para aquellos con base imponible entre 13.200 y 19.094 euros. Es importante destacar que si estos contribuyentes (que suman varios millones de personas)[5] presentasen declaración, tendrían que pagar la diferencia, por lo que se generan desincentivos a declarar.

Gráfico 4.
Cuota a pagar en la declaración y límite de retención de ingresos antes de la reforma de 2022



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Ley y el Reglamento del IRPF
I EsadeEcPol

Otra cuestión relevante es que el Reglamento del IRPF limita la retención al 43% de la diferencia entre los rendimientos del contribuyente y el límite excluyente de la obligación de retener (con carácter general 14.000 euros), siempre que el contribuyente gane menos de 22.000 euros (límite de la obligación de declarar).

Veamos el siguiente ejemplo: un contribuyente tiene una base imponible de 14.000 euros procedentes de su salario. Si su sueldo aumenta un 5%, en ese caso su tributación aumenta: pasa de no pagar

4. Hemos supuesto un contribuyente soltero y sin hijos que obtiene rendimientos del trabajo, y hemos aplicado la normativa vigente a 1-1-2023. La cuota está calculada con la tarifa estatal del IRPF, que es la que se aplica a las retenciones. Esta cuota puede variar ligeramente en función de la Comunidad Autónoma de residencia.
5. La Agencia Tributaria hace pública la estadística de declarantes, pero no la de no-declarantes.

nada a pagar 299,88 euros, soportando un tipo efectivo del 2,04%.[6] Esto supondría que el tipo marginal al que están sometidas esta renta adicional de 700 euros es del 43% (al estar limitado por el Reglamento; si no, la cuota líquida sería superior). Expresado en otros términos, un incremento de retribución bruto del 5% se convierte en un 2,85% neto. Tomando una nómina en 14 pagas, si se pasa de cobrar 900 a 950 euros al mes, el empleado se queda con toda la cuantía. Sin embargo, se pasa de 1.000 a 1.050 euros al mes, la cuantía con la que se queda el empleado se queda en 1.028,57 euros.

Los datos son similares para contribuyentes solteros y sin hijos en el tramo de base imponible entre 14.000 y 18.000 euros. Por ejemplo, si un contribuyente gana 16.000 euros de base imponible, su tributación en IRPF sería la siguiente: cuota líquida (a pagar) de 859,20 euros y tipo efectivo de 5,37%. Si este contribuyente pasa a ganar un 5% más, entonces pasaría a ganar 16.800 euros, y su tributación efectiva sería: cuota líquida de 1.202,88 euros y tipo efectivo de 7,16%. En este caso, el marginal al que se ha sometido la tributación del contribuyente ha sido del 43%.

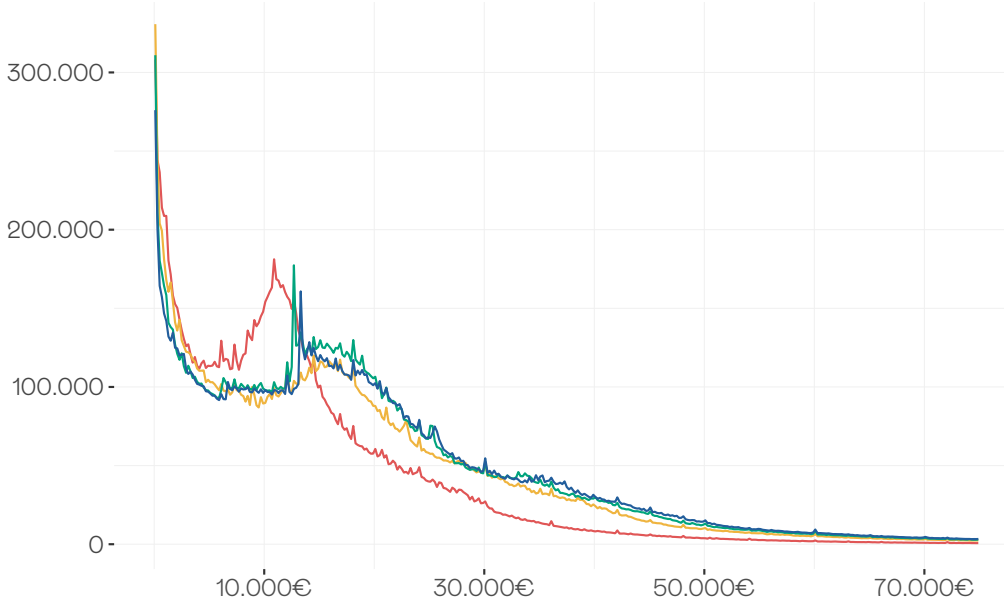
Sin embargo, fuera de ese tramo, la progresividad se reduce, aunque estemos hablando de rentas superiores. Así, un contribuyente que gana 26.000 euros de base imponible pagará una cuota líquida de 4.310,58 euros, soportando un tipo efectivo del 16,58%. Si este contribuyente pasa a ganar un 5% más, en este caso, pasaría a tener una base imponible de 27.300 euros, y en consecuencia una cuota líquida de 4.698,83 euros. Aquí, el tipo efectivo soportado sería del 17,21%, un aumento de tipos muy inferior a los dos casos anteriores. Esto supondría que los 1.300 euros de incremento de ganancias estarían sometidos a un tipo marginal del 29,86%, trece puntos menos que en los casos anteriores.

Como se puede observar en estos tres ejemplos, el aumento del tipo efectivo no sólo depende, como es obvio en un impuesto por tramos, de la cuantía de propio incremento, sino también del tramo en el que se sitúe el contribuyente. Además, el efecto del tramo decreciente de la reducción por rendimientos del trabajo eleva el tipo marginal. Sin embargo, lo habitual en este tramo, el inferior a los 22.000 que determina habitualmente la obligación de declarar, es que sea la normativa reglamentaria de retenciones la que determine, en la práctica, la tributación de estos asalariados o pensionistas, llevando el marginal al 43%.

El tramo entre 12.000 y 16.000 euros es particularmente relevante, puesto que estamos hablando de rentas medio-bajas, y, sobre todo, porque se produce una acumulación de contribuyentes en el mismo. Por ejemplo, en el caso de salarios, se puede observar en este gráfico que acompaña al Informe anual de Recaudación Tributaria 2021 de la Agencia Tributaria, cómo hay un máximo en la curva descendente de los salarios.

6. Cálculo efectuado con el servicio de retenciones de la Agencia Tributaria que replica el funcionamiento del impuesto. Para simplificar hemos prescindido de la cuota del empleado a la Seguridad Social, que es deducible, por eso se utiliza la terminología de base imponible en el IRPF. No obstante, los cálculos podrían empezar con unos 70 euros más al mes y se llegaría al mismo resultado.

Gráfico 5.
Número de asalariados por tramo de salario en 2001, 2011, 2019 y 2021



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Agencia Tributaria 2021 (p) I EsadeEcPol

En el caso de las pensiones, este efecto es todavía superior porque la pensión pública máxima estaba, en 2022, en 39.469 euros. Por esa razón, la concentración de pensiones en el tramo 12.000 y 16.000 euros es importante. Esto lleva a que los aumentos, tanto para compensar la inflación como "efecto sustitución", lleven a incrementos importantes en el tipo efectivo.

En los cálculos que se realizaron en 2018 respecto de la modificación del artículo 20 de la Ley del IRPF se estimó que el número de contribuyentes que reducían su factura fiscal era aproximadamente de tres millones, correspondiendo con los contribuyentes entre 11.900 y 16.000 euros. La razón para utilizar esta aproximación en lugar de otras alternativas, como elevar el mínimo personal o reducir el primer tramo (o desplazarlo), es reducir el coste recaudatorio. Todos los contribuyentes del IRPF tienen un mínimo personal y pasan por el primer tramo. En consecuencia, actuar sobre el tramo decreciente de la reducción por rendimientos del trabajo permite que sólo tres millones de personas paguen menos, y no que también lo hagan, por ejemplo, contribuyentes con bases imponibles superiores a 100.000 euros. Esta problemática se debe considerar también en la situación actual de inflación, en la que cambios de parámetros como el mínimo personal o los primeros tramos del impuesto supondrían un coste recaudatorio mucho más elevado para el Estado que modificar la reducción por rendimientos del trabajo.

2.2 La reforma de 2022-23

A partir del 1 de enero de 2023 se introducen tres modificaciones relevantes. En primer lugar se modifica, ampliándose, el tramo variable de la reducción por rendimientos del trabajo, para lo que se modifica el artículo 20 de la Ley del IRPF:

> *Los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo inferiores a 19.747,5 euros siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros, minorarán el rendimiento neto del trabajo en las siguientes cuantías:*

a) Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 14.047,5 euros: 6.498 euros anuales.

b) Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 14.047,5 y 19.747,5 euros: 6.498 euros menos el resultado de multiplicar por 1,14 la diferencia entre el rendimiento del trabajo y 14.047,5 euros anuales.

A estos efectos, el rendimiento neto del trabajo será el resultante de minorar el rendimiento íntegro en los gastos previstos en las letras a), b), c), d) y e) del artículo 19.2 de esta ley.

Como consecuencia de la aplicación de la reducción prevista en este artículo, el saldo resultante no podrá ser negativo.

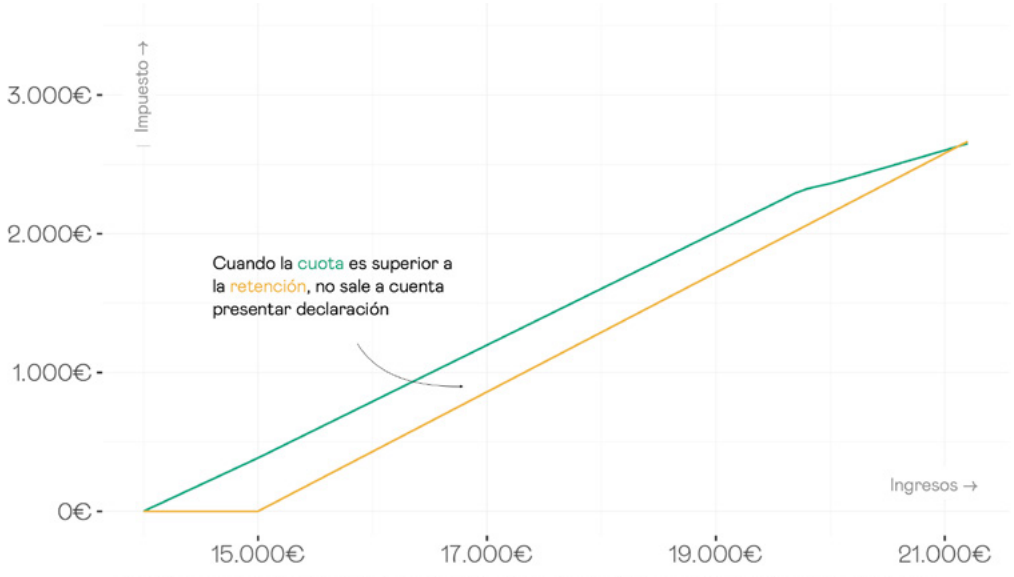
El efecto directo de la nueva y ampliada reducción por rendimientos del trabajo es que, con una renta de 14.000 euros, la tributación según la tarifa del impuesto es cero, para cualquier contribuyente soltero y sin hijos.

A partir de aquí, la nueva reducción por rendimientos se extiende a mayores importes, tanto porque es superior como porque la pendiente es inferior.

Además, hay otros dos cambios reglamentarios, mucho más sutiles, pero con una mayor incidencia práctica. Por una parte, el nuevo límite mínimo de retención son 15.000 euros. Sigue vigente el tipo máximo de retención al 43% sobre el exceso de esta cuantía. Por otra parte, se ha modificado también la obligación de declarar: a partir de ahora, con rentas del trabajo no superiores a 15.000 euros (antes 14.000), no hay obligación de declarar, sea cual sea el número de pagadores. Por otra parte, se sigue manteniendo el límite de declaración en 22.000 euros si no hay un segundo pagador de rendimientos del trabajo que pague más de 1.500 euros.

La primera conclusión de esta nueva regulación es que un contribuyente que gane 15.000 euros al año en rendimientos del trabajo no tributará. Esto se debe a que no se le retiene nada y no tiene obligación de declarar. Con la normativa anterior, se le hubiesen retenido 430 euros (43% del exceso sobre el antiguo límite de 14.000 euros) y no hubiese tenido que presentar tampoco declaración, salvo que tuviese un segundo pagador relevante. Por otra parte, si el contribuyente que gana 15.000 euros, por la razón que sea, presentase declaración, entonces pagaría 387 euros. Esta situación se da hasta que el contribuyente gana 21.200 euros, ya que a partir de esta cifra no se aplica el máximo de retención porque la tarifa es inferior. Obviamente, si el contribuyente no tiene obligación de declarar, y la retención es inferior a la cuota, no presentará declaración.

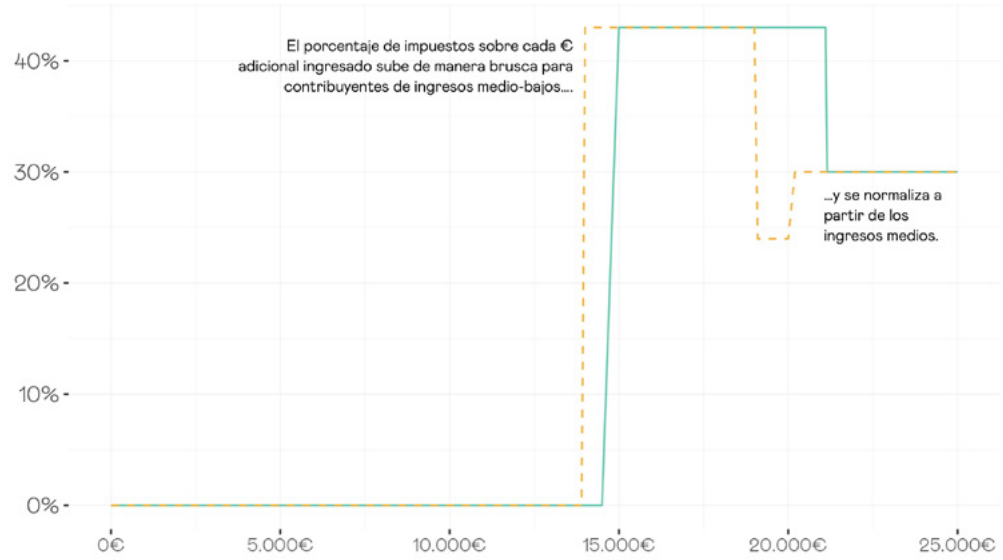
Gráfico 6.
Cuota a pagar en la declaración y límite de retención de ingresos tras la reforma de 2022



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Ley y el Reglamento del IRPF I EsadeEcPol

Esto se puede observar en el siguiente gráfico, en el que se aprecian las diferencias respecto a la situación previa.

Gráfico 7.
Tipos marginales según la renta en 2022 y 2023



Fuente: elaboración propia de los autores a partir de la Agencia Tributaria I EsadeEcPol

Para la inmensa mayoría de los perceptores de rentas entre 15.000 y 20.000 euros, la rebaja fiscal que se les aplica no es el aumento de la reducción por rendimientos del trabajo, sino simplemente el aumento a 15.000 del mínimo de retención. En ese tramo, la rebaja fiscal es de 430 euros respecto a la situación anterior. Entre 14.000 y 15.000 euros, lo probable es que no haya apenas declaraciones del IRPF.

Si hasta 2022 había varios millones de españoles que obtenían rentas en el IRPF y que no presentaban declaración, ahora habrá más porque, previsiblemente, habrá más contribuyentes que, si presentasen

la declaración, no teniendo obligación de hacerla, tendrían que pagar varios cientos de euros. Esto agrava los problemas que planteaba la situación anterior, entre otros, los siguientes:

→ Un gravísimo problema de equidad horizontal: dos contribuyentes que obtienen la misma renta, de las mismas fuentes, pagarán distinto IRPF en función del número de pagadores o de circunstancias aleatorias. Por ejemplo, si dos trabajadores ganan 15.000 euros, pero uno de ellos vende su coche usado y pierde 2.000 euros, este estará obligado a presentar declaración, teniendo que pagar 382 euros. Otro caso, más frecuente, es el de contribuyentes que ganan entre 15.000 y 21.000 euros, pero que han tenido dos o más pagadores relevantes. En este caso, se estaría penalizando efectivamente a personas con más de un pagador, ignorando completamente, por ejemplo, las circunstancias que provocan esta situación. Conviene recordar que, en la mayoría de los supuestos, tener dos o más pagadores no determina una cuota diferente a pagar. Sin embargo, a igualdad de rentas, si tener más pagadores determina la obligación de declarar, y además se han aplicado los límites de los artículos 81 y 85 del Reglamento, entonces, sí que hay diferencia real de tributación entre dos situaciones objetivamente iguales: obtener la misma renta con un pagador o con varios.

→ El tipo establecido por la comunidad autónoma en su tarifa no se aplica porque sólo se aplica la tarifa de retenciones, que es estatal.

→ El ciudadano afectado pierde el derecho a beneficiarse de cualquier deducción o incentivo fiscal establecido por la comunidad autónoma o el Estado. Es particularmente relevante recordar que estamos hablando aquí de contribuyentes de renta baja, en unas circunstancias en las que la política de rentas se puede articular, precisamente, a través de este tipo de herramientas.

→ En estas condiciones resulta imposible universalizar la obligación de declarar el IRPF. La universalización de la obligación de declarar el IRPF es una recomendación del Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario. En particular, algunos de sus miembros reiteraron esta cuestión en el I Foro de Fiscalidad organizado por EsadeEcPol.

Más adelante, en la sección sobre propuestas, apuntaremos a una solución a este problema. Ahora, simplemente cabe insistir en que esta reforma del IRPF, que se traduce en la mayor parte de los casos en una menor tributación en el IRPF de unos 430 euros, supone, en buena medida una compensación por la inflación y no tanto una rebaja fiscal. De acuerdo con los últimos datos de la estadística de declarantes disponibles, estas modificaciones afectarían, en buena medida de forma parcial, a un máximo del 20% de los declarantes, y un 10%, aproximadamente, de la recaudación del IRPF.

Tabla 2
Cuota líquida incrementada total de los declarantes de IRPF en 2020

Tramos de Rend. e Imputac. (miles de euros)	DATOS GENERALES		INFORMACIÓN SOBRE LA PARTIDA 587				
			LIQUIDACIONES PARTIDA		IMPORTE PARTIDA		
	Liquidaciones Número Total	Distribución Número	Número	Distribución Número	Importe	Distribución	Media
Negativo y Cero	1.433.065	6,62	249	0	198.546	0	797
(0 - 1,5]	1.540.143	7,12	1.806	0,01	300.125	0	166
(1,5 - 6]	3.558.652	16,45	74.355	0,54	4.060.689	0	55
(6 - 12]	2.307.532	10,66	1.343.620	9,73	620.744.967	0,71	462
(12 - 21]	4.325.339	19,99	3.980.943	28,82	7.109.875.532	8,18	1.786
(21 - 30]	3.472.166	16,05	3.417.281	24,74	12.897.928.552	14,84	3.774
(30 - 60]	4.084.706	18,88	4.078.978	29,53	32.714.724.139	37,64	8.020
(60 - 150]	802.685	3,71	802.546	5,81	19.141.632.979	22,03	23.851
(150 - 601]	130.394	0,48	103.383	0,75	8.470.779.376	9,75	81.936
Mayor de 601	11.113	0,05	11.113	0,08	5.946.677.985	6,84	535.110
Total	21.638.795	100	13.814.274	100	86.906.922.891	100	6.291

Fuente: Estadística de declarantes del IRPF de 2020. Casilla 587 cuota líquida incrementada total. Agencia Tributaria.

Las declaraciones entre 12.000 y 21.000 euros eran el 20% del total de las del IRPF en 2020. Esta podría ser una aproximación a los beneficiarios de esta rebaja del IRPF que, en buena medida, compensaría la inflación. A estos declarantes habría que añadir los no declarantes que obtengan entre 15.000 y 20.100 euros. En 2020, la recaudación total, en términos homogéneos, del IRPF fue de 87.972 millones de euros.[7] Considerando, que en buena medida esta diferencia corresponde al tramo entre 12.000 y 21.000 euros, se puede considerar que aproximadamente el 90% de la recaudación del IRPF no se ve afectada por ningún tipo de reforma que compense, aunque sea parcialmente, la inflación.

7. Fuente, informe anual de recaudación 2020. Agencia Tributaria.

3. El efecto de la inflación en el IRPF de salarios y pensiones

3.1 Situación en 2022 antes de la reforma de 2023 y la actualización de salarios y pensiones

La reducción por rendimientos del trabajo se contempla entre los artículos 17 y 20 de la Ley del IRPF y se refleja en la casilla 23 de la declaración de la renta. En el artículo 19.f se establece una reducción general de 2.000 euros, que denominaremos "tramo fijo de la reducción por rendimientos del trabajo". El tramo variable es la reducción prevista en el artículo 20 de la ley, que permite a los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo inferiores a 19.747,5 euros (antes 16.825 euros) reducir el rendimiento neto del trabajo en determinadas cuantías (ver Tabla), siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros. Esta reducción ha sido a menudo entendida como un beneficio fiscal, pero, bajo nuestro punto de vista, una reducción que se aplica al 80% de las rentas sujetas al impuesto es más un parámetro general del impuesto que un beneficio.

Durante los once primeros meses de 2022, la recaudación acumulada del IRPF se incrementó en un 16,3% en términos homogéneos.[8] Este resultado se debió, por una parte, al aumento de la renta de los hogares, que se incrementó, en términos nominales, en un 8,8%, destacando los salarios, que se incrementaron un 9,4%, mientras que las pensiones crecieron un 8,9% y el resto de las rentas cayeron en términos interanuales un 0,7%.

Estas bases se corresponden a más salarios y pensiones, y también a mayores salarios y pensiones de media, en términos nominales. Pero estos mayores salarios y pensiones, en casi todos los casos en los que no hay un incremento superior al 8,4%, suponen una subida meramente nominal, inferior a la inflación, y, por lo tanto, una menor capacidad económica.

Los tipos efectivos de retención sobre salarios y pensiones se incrementaron en 2022. Los tipos efectivos sobre salarios crecieron un 2,2% y sobre las pensiones un 9,9%. Esto es coherente con el aumento de las pensiones no sólo por revalorización sino también por el efecto sustitución que comentábamos anteriormente. Para hacernos una idea del efecto de la progresividad en frío en 2022, los salarios estaban creciendo algo por debajo de la inflación pasada, pero su tipo medio se está incrementando. Las pensiones sí están creciendo en términos medios reales, pero el aumento en un año no debería justificar una tributación cuyo tipo crezca en un 10%. Hasta que no se tengan más datos, es complicado dar una cifra exacta, pero, en buena medida, el incremento de recaudación que se está obteniendo por encima del incremento nominal de bases es progresividad debida a aumentos nominales y no reales de la renta, es decir progresividad en frío.

8. Se habla de recaudación en términos homogéneos cuando se homogeneizan elementos que distorsionan la comparativa entre años, fundamentalmente el ritmo de devoluciones realizado.

Un inciso: para valorar adecuadamente estos datos, hay que partir del hecho de que los salarios y pensiones se retienen, según una tarifa variable, en función de la cuantía total que se pagar al asalariado o pensionista. Si hay varios pagadores, cada uno de ellos retendrá en función de las cuantías que vaya a pagar, y finalmente, el contribuyente completará lo que falte en la correspondiente declaración del IRPF. En los últimos años, debido a que hay más pagadores (por ejemplo, el SEPE en caso de ERE, ERTE y desempleo), y otras rentas, las campañas del IRPF son positivas, es decir que hay más importe a ingresar en la Agencia Tributaria, que importe que deba devolver la Agencia Tributaria a los contribuyentes. Por esta razón, los incrementos de los tipos de las retenciones anticipan incrementos de los tipos efectivos finales cuando se presente la correspondiente declaración de la renta.

Como ya se ha comentado, en la mayoría de los supuestos, tener dos o más pagadores no determina una cuota diferente a pagar. Sin embargo, a igualdad de rentas, si tener más pagadores determina la obligación de declarar, y además se han aplicado los límites de los artículos 81 y 85 del Reglamento, entonces, sí que hay diferencia real de tributación entre dos situaciones objetivamente iguales.

Nuevamente, el incremento que más llama la atención es el del tipo de retención efectivo de las pensiones, que sube casi un 9,9%. Sin embargo, las pensiones subieron en enero de 2022 con carácter general un 2,5% (las no contributivas un 3%). Además, por otra parte, tenemos el efecto sustitución, ya que los nuevos pensionistas que entran en el sistema tienen pensiones más elevadas que los pensionistas fallecidos. Por último, como se ha explicado anteriormente, en el tramo entre 14.000 y unos 17.000 euros anuales, el marginal implícito es de un 43%, lo que lleva a elevar rápidamente, y con cuantías relativamente pequeñas, el tipo efectivo.

3.2 La actualización de salarios y pensiones en 2023 y el efecto de la reforma

Por una parte, en enero de 2023, las pensiones subieron con carácter general un 8,5% (las no contributivas de jubilación e invalidez, de forma extraordinaria, un 15%). Si las pensiones están en el tramo entre 15.000 y 20.000 euros, entonces habrá cierta progresividad en frío, aunque, en general matizada con una retención inferior, habitualmente de unos 430 euros menos. Por ejemplo, una pensión de 15.000 euros que pase a 16.275 euros pasará de tributar 430 euros, con un tipo efectivo del 2,86%, a pagar 548,25 euros, con un tipo efectivo del 3,36%.

Si la correspondiente pensión está fuera del tramo de la reforma, entonces la progresividad en frío será equivalente, directamente, al marginal del correspondiente tramo. Así, tomando el ejemplo de un contribuyente que gane 26.000 euros, y que se le actualice la pensión al 8,5%, entonces pasará a ganar 28.210 euros, para mantener su poder adquisitivo y su capacidad económica. Sin embargo, en este caso, antes pagaba una cuota líquida de 3.910,40 euros, soportando un tipo efectivo del 15,04%. Ahora pasaría a pagar 4.572,91 euros, soportando un tipo efectivo del 16,21%. Si no hubiese habido progresividad en frío, entonces el pensionista hubiese seguido pagando un 15,04%, ya que el incremento del 8,5% sólo compensa la inflación. La diferencia, el 1,07% supone 330 euros de más impuestos, es decir, un marginal del 30% de "progresividad en frío".[9]

9. Los números son ligeramente distintos al del contribuyente citado anteriormente con la misma renta, porque al ser pensionista se le aplica una reducción de 600 euros. No hemos aplicado mínimos por edad. El tipo marginal no varía. Para simplificar hemos considerado que un 8,5% compensa la inflación, aunque la tasa de diciembre sobre diciembre sea un 8,4%.

En el caso de los salarios, nos encontramos una situación similar, también en función de si estamos en el tramo donde hay una rebaja, o no. Aquí, la progresividad en frío tiene, habitualmente, dos partes. Una primera más obvia es el aumento de tributación, al marginal correspondiente (salvo en el tramo que se ha rebajado) del aumento nominal de la renta. La segunda parte es que la renta es menor en términos reales y se sigue soportando un tipo efectivo más elevado. Pensemos, en un contribuyente que sigue ganando lo mismo en términos nominales. Sin embargo, la capacidad económica del contribuyente se ha reducido, y sigue pagando el mismo tipo efectivo. Esta parte de la progresividad en frío no se refleja en una mayor recaudación.

Sobre esta cuestión, cabría señalar un par de cuestiones: en primer lugar, que corregir y adaptar todo el IRPF a la inflación tiene un coste muy importante. Si en 2022 el IRPF habrá recaudado unos 110.000 millones de euros, actualizarlo completamente a una inflación del 8,4% supone renunciar a recaudar unos 9.000 millones de euros, lo que es casi un punto de PIB más de déficit. La segunda cuestión es que este importe de menor recaudación supone, por definición, mayor capacidad de gasto para los hogares, lo que alimenta la inflación. Para adaptar completamente el IRPF a la inflación no sólo hay que tocar los tramos, sino prácticamente todos los elementos del impuesto.

Dicho esto, y con el objetivo de plantear un ajuste del impuesto viable, cabría preguntarse si no se podía haber compensado algo al resto del 80% de los declarantes del IRPF, que verán, en muchos casos, cómo suben sus tipos efectivos con aumentos retributivos muy por debajo de la inflación.

4. Los efectos de las reformas de 2018 y 2022

Antes de continuar, conviene realizar una somera explicación de la reforma del artículo 20 de la LIRPF realizada en los Presupuestos Generales del Estado para 2018 y sus efectos. Para esto, resulta preciso introducir el concepto de "cuña fiscal". Este concepto se define como la diferencia entre lo que un empresario tiene que pagar para tener un empleado y lo que este empleado percibe en términos netos. En realidad, en España hay dos grandes conceptos en los que se materializa esta diferencia: la cuota de la Seguridad Social y la retención del IRPF. En todo caso, la cotización de Seguridad Social no es propiamente un impuesto, porque da (o debería dar) derecho a algo: se está cotizando para generar el derecho a una pensión en el futuro; esto no llega directamente a la cuenta corriente, pero tampoco lo hace una contribución empresarial a un plan de pensiones, que también es salario.

Aclarado este concepto, cabe señalar que esta cuña fiscal es particularmente crítica cuando el salario es reducido. En este sentido, cobra especial relevancia el análisis de aquellos trabajadores que perciben el salario mínimo interprofesional (SMI). La siguiente tabla presenta las cuantías anuales del SMI desde 2015 y hasta 2023,[10] a modo de referencia.

Tabla 3
Cuantías anuales brutas del SMI (2015-2023)

Año	Cuantía anual (euros)
2023	15.120
2022	14.000
2021	13.510
2020	13.300
2019	12.600
2018	10.302,6
2017	9.907,8
2016	9.172,8
2015	9.034,2

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, el incremento del SMI para 2020, que ascendió a 950 euros (14 pagas) frente al SMI para 2019 que eran 900 euros, supuso un incremento anual del 5,56%, es decir, de 50 euros por catorce pagas, 700 euros. Pero, además, en estos casos, hay que incluir el coste de seguridad social,

10. El IPC para 2023 es de 1.080 euros en catorce pagas, es decir un total anual de 15.120 euros. Si el perceptor tiene que cotizar a la Seguridad Social, lo que ocurre casi siempre, el importe de la cuota del empleado se deduce de la base del IRPF (y de las retenciones), con lo que la tributación por IRPF en 2023 sería cero, gracias al cambio de parámetros en el Reglamento del IRPF.

que es de 268,8 euros al año (distribuido en doce ingresos a la Seguridad Social). De este aumento de coste, 225 euros corresponden a la empresa y 43,75 euros corresponden al trabajador. De los 700 euros de incremento de sueldo al trabajador, a éste le llegan 656,25 euros a la cuenta corriente. Por otra parte, el coste total para el empresario se ha incrementado en 968,8 euros, por la mayor cotización del empleado, además del salario.

¿Y aquí dónde está el IRPF? Pues simplemente no hay IRPF. O no lo hay, para ser preciso, si el trabajador no tiene otras fuentes de renta. Ahora bien, esto no siempre ha sido así. En 2017, un asalariado que ganase estos 950 euros brutos entonces pagaría aproximadamente un 4,51% de IRPF, lo que supondría unos 613 euros anuales de impuestos. Esto quiere decir que si estuviese vigente el IRPF previo a los Presupuestos de 2018 una buena parte de la subida del SMI para los trabajadores que lo cobran se hubiese ido en impuestos. Un trabajador que cobrase el SMI no cobraría en su cuenta 945 euros sino 901. Y esto se puede decir, *mutatis mutandis*, de las posteriores subidas. Además, la diferencia no son cotizaciones que dan derecho a una mayor pensión en el futuro sino impuestos que se pagan sin contraprestación.

De manera más general, la siguiente tabla presenta los límites de la obligación de declarar y de la reducción por rendimientos del trabajo (la cuantía a partir de la cual no se aplica esta) anteriores y posteriores a las reformas de 2018 y 2022. Como se observa, estos se han ido aumentando de manera progresiva.

Tabla 4
Parámetros en las reformas de 2018 y 2022 (euros)

	Mínimo sobre el que no se retiene.	Límite de la reducción por rendimientos del trabajo
Antes de 2018	12.000	14.450
2018-2022	14.000	16.825
A partir de 2023	15.000	19.747,5

Fuente: Elaboración propia.

Ambas reformas estaban orientadas, de manera declarada, a reducir la carga impositiva de los trabajadores con menores renta, si bien una en un contexto de crecimiento y otra en un contexto de crisis e inflación.[11] En todo caso, la reforma de 2022 atiende (que no soluciona, como veremos), una cuestión relacionada con las cuantías del SMI que vimos anteriormente. Si se miran ambas tablas, se observa que, antes de la reforma de 2022, el límite de la obligación de retener, y en la práctica

11. "A tal efecto, con el objeto de reducir la carga impositiva de los trabajadores con menores rentas se aumenta la reducción por obtención de rendimientos del trabajo. De esta forma se mejora la renta disponible de este colectivo y se amplía el umbral de tributación, esto es, la cuantía de salario bruto anual a partir de la cual se empieza a pagar el impuesto" (Exposición de motivos, Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018). "De manera paralela resulta imprescindible acometer una reducción del impuesto a favor de trabajadores, pensionistas, autónomos y familias con menor nivel de renta, al ser el sector de la población más castigado por la situación económica actual. A tal efecto, en relación con los trabajadores y pensionistas, se eleva la cuantía de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo y el umbral a partir del cual resulta aplicable" (Exposición de motivos, Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023).

de tributar efectivamente, se situaba exactamente en la cuantía del SMI de ese año. En ausencia de cambios, un incremento positivo del SMI hubiera provocado que, todos los trabajadores en los que este incremento incide hubieran tenido que tributar efectivamente un 43% de la actualización del SMI, cuando hasta ahora todos los aumentos (y eso que no eran para compensar la inflación) los percibieron íntegros.[12]

En estas circunstancias, hay dos cuestiones fundamentales a destacar. Por una parte, aquellos contribuyentes de rentas bajas que no están sometidos al IRPF. En este caso, salvo que se optase por una importante reforma del impuesto que implantase un impuesto negativo, no se les puede compensar por vía fiscal. Sin embargo, hasta la barrera de los 14.000 euros, 15.000 euros en la práctica desde 1 de enero de 2023, los incrementos nominales de renta no tributan. A partir de aquí, un incremento puramente nominal de renta aumenta de forma importante el IRPF a pagar.

12. Salvo por la cuota del empleado a la Seguridad Social.

5. La segunda ronda de inflación y el IRPF

Se conoce como un efecto de segunda ronda inflacionario el aumento de los salarios para compensar la inflación, lo que a su vez incrementa los costes de las empresas, que suben precios, lo que vuelve a alimentar la inflación, generando una espiral precios-salarios. Cuando esto pasa es cuando se dispara la recaudación del IRPF y también la progresividad en frío, es decir suben las bases y los tipos del IRPF. Mientras que en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), la traslación a recaudación del aumento de precios es inmediata, sin embargo, en el IRPF hay que esperar a que el incremento se traslade a salarios y pensiones que dan lugar al 80% de la cuota líquida del IRPF.

Sin embargo, cuando esto ocurre, la progresividad del impuesto da lugar a un reparto más injusto de la carga impositiva. Lo que en condiciones normales es una ventaja, desde el punto de vista de la equidad y del cumplimiento del mandato del artículo 31 de la Constitución, ahora se convierte en una desventaja. Y todos estos problemas se acentúan en los tramos más bajos del impuesto, tanto por el efecto de la reducción por rendimientos del trabajo, como por los problemas derivados de tener en la práctica una doble tarifa.

Un par de cuestiones adicionales que es importante remarcar antes de pasar a las conclusiones. Cuando estamos hablando de rentas bajas, cualquier reducción nominal de impuestos para compensar la inflación tiene también un especial efecto inflacionario. Por ejemplo, tomemos el ejemplo del contribuyente que gana 1.000 euros al mes, en 14 pagas y después de pagar la cuota de Seguridad Social, y al que se le sube un 5% por el salario. Este incremento de 50 euros al mes tributa un 43%, por lo que sólo le llegan al trabajador 28,5 euros. Si se le rebaja el IRPF a este contribuyente para que no lo pague, con independencia del sistema por el que se haga, este contribuyente se va a gastar estos 21,5 euros. En estos niveles de renta, y más en circunstancias inflacionarias, no se puede esperar que se ahorren estos 21,5 euros. Esto incrementa el consumo y la demanda agregada, lo que a su vez incrementa la presión inflacionaria, aunque estemos hablando de 300 euros al año, porque hay varios millones de contribuyentes en situaciones similares. Esto, por supuesto, se puede compensar, reduciendo el gasto público, o elevando otros impuestos. Pero hay que ser consciente de este efecto e integrarlo en las decisiones de política económica. Este es el caso, literalmente, de lo que se ha hecho con la reforma del Reglamento del IRPF para 2023 (porque sólo con el aumento del tramo variable de la reducción por rendimientos del trabajo, el trabajador tendría que pagar IRPF).

Un segundo efecto a tener en cuenta va en dirección contraria. Que una subida de 50 euros se quede en 28,5 se percibe, especialmente si el empleado está acostumbrado a percibir íntegras las subidas salariales. En este caso, los asalariados de menores salarios podrían exigir mayores incrementos salariales no sólo para compensar la inflación sino también los impuestos. El caso paradigmático de que la empresa pague el IRPF de sus empleados es el de profesionales de elevada remuneración, que negocian su salario después de impuestos. Obviamente, la capacidad de negociación de los

empleados de menos renta no es la misma, especialmente en mercados de trabajo como el español donde hay mucho desempleo.

Sin embargo, tras la pandemia sí hay casos de vacantes en empleos que no están especialmente bien remunerados. El hecho de la cuña fiscal se eleve por el efecto de la inflación no es bueno. Porque, ante esta mayor presión salarial, las empresas podrían tener que aumentar costes salariales, asumiendo, al menos en parte el IRPF. Esto supone, si se traslada a precios, aún más inflación. Si no se traslada, y no hay aumentos de productividad, entonces nos encontraremos con menos empleo y menos crecimiento económico, por la reducción de márgenes empresariales. Éste podría, paradójicamente, ser un efecto derivado de la decisión de no actualizar ningún parámetro del IRPF, más allá del tramo variable de la reducción por rendimientos del trabajo y el límite mínimo de retención.

6. Alternativas de política pública

Dentro del menú de alternativas de política pública que nos encontramos en esta situación, se encuentran la modificación de determinadas características del impuesto, tales como la deflactación del primer tramo (o de los primeros tramos) del IRPF, el incremento de los mínimos personales, o el aumento de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo. Un reciente artículo (Álamo Cerrillo, 2022) analiza algunos de estos elementos en el marco de la situación inflacionista en la que nos encontramos. En todos estos casos, es imprescindible analizar la viabilidad técnica de la reforma, así como el coste presupuestario que tendría modificar cada elemento del impuesto.

La deflactación, defendida e implementada por algunos gobiernos autonómicos y también en otros países, ha sido señalada (por ejemplo, en Almunia, 2022) como un mecanismo para evitar parcialmente la progresividad en frío. En cualquier caso, como señala este autor, "para que los contribuyentes mantengan el poder adquisitivo (después de impuestos) intacto en términos reales, sería necesario deflactar los tramos de acuerdo con la inflación".

Los principales problemas de esta medida se centran en el coste de deflactar los primeros tramos del impuesto, al tratarse de una modificación generalizada, y su potencial efecto sobre las rentas más altas. Un incremento de los mínimos personales conllevaría un problema similar, al afectar a todos los contribuyentes. Esto se podría evitar aumentando los tipos impositivos de los tramos más elevados, de tal forma que este aumento compensase para estos contribuyentes la reducción de los primeros tramos.

El recurso a incrementar la reducción por rendimientos del trabajo ha sido la opción tomada por el Gobierno en la Ley de Presupuestos de 2023. Como se ha señalado, se ha incrementado la cuantía de salario bruto a partir de la cual se empieza a pagar el impuesto hasta los 15.000 euros anuales (desde los 14.000) y se ha extendido hasta afectar a contribuyentes con salarios brutos anuales de hasta 21.000 euros.

El principal problema de esta medida, como ha señalado De la Fuente (2022), es la existencia de tipos efectivos del 40,66% en el intervalo entre 14.048 y 16.337 euros y del 51,36% en el intervalo entre 16.338 y 19.747 euros. En la práctica, si no se presenta declaración, como hemos visto, los marginales se quedan en el 43%, que sigue siendo un tipo muy elevado para una renta baja.

De manera paralela, se ha elevado también el umbral inferior de la obligación a partir de la cual se tiene que retener, de los perceptores de rendimientos del trabajo a 15.000 euros anuales.[13] Esto mitiga el efecto del tipo efectivo al que se enfrentarían, por ejemplo, los trabajadores perceptores del SMI, recibiendo un incremento neto de 6 euros por cada 10 euros que se subiera este, pero

13. Estamos hablando con carácter general en todo el documento de contribuyentes solteros, sin hijos, menores de 65 años y no pensionistas. Para el resto de los supuestos se establece el mismo incremento lineal. Pueden compararse en el BOE las dos redacciones del artículo 81 del Reglamento del IRPF.

no solventa el problema de progresividad en frío para aquellos que se encuentran por encima de 20.100 euros que se enfrentan simplemente a la tarifa del impuesto.

El segundo problema, ya derivado de la reforma de 2018, y que ha extendido la reforma de 2022, es el del distinto trato a declarantes y no declarantes entre 14.000 y 20.100 euros, como señalábamos antes.

Este problema tiene todo un menú de soluciones que podemos agrupar en tres tipos. Una primera opción es sustituir las dos curvas por una nueva, reformando sustancialmente el impuesto. Esto seguramente sea lo ideal, pero parece poco viable a corto plazo.

La segunda alternativa es suprimir el artículo 81 del Reglamento del IRPF y obligar a retener en todos los supuestos en función de la cuota del impuesto, no estableciendo tampoco un máximo del 43% de retención sobre el exceso. Esto supone un importante incremento de impuestos a todos los contribuyentes que ganan entre 14.000 y 20.100 euros. Un planteamiento similar es generalizar la declaración del IRPF sin más cambios. En este supuesto, los no declarantes entre 14.000 y 21.000 euros, como los demás contribuyentes del IRPF, tendrían que declarar, se enfrentarían a la tarifa y tendrían que pagarla, deduciéndose las retenciones. El efecto práctico es muy parecido.

Hay en realidad una tercera alternativa, que es la que defendemos: establecer una nueva deducción por rendimientos del trabajo en la cuota del impuesto. Esta deducción sería la diferencia positiva entre el límite de retención, es decir el 43% del exceso entre los rendimientos del trabajo y 15.000 euros (o el importe correspondiente mínimo para retener previsto en el artículo 81 del Reglamento) y la cuota correspondiente a los rendimientos del contribuyente (de acuerdo con la tarifa). Cuando se practica esta deducción, que como todas se practica en la declaración, el contribuyente es indiferente entre declarar o no, porque la cuantía a pagar es la misma. Esto permite generalizar la obligación de declarar sin subir impuestos. Se dejaría de ingresar una cuantía relativamente pequeña, que se corresponde a los supuestos en los que un contribuyente ahora tiene que declarar (por ejemplo, porque ha tenido una pérdida patrimonial) y tenía que ingresar. Esta alternativa, que nos parece la más viable, resolvería los problemas planteados, sin subidas indiscriminadas de impuestos en un tramo muy delicado y sin un coste excesivo.

Como argumento central para defender esta propuesta es el ya comentado de la equidad horizontal: evitar que se trate de distinta forma a contribuyentes con la misma renta, y del mismo tipo (rendimientos del trabajo), en función de parámetros que no deberían tener ningún reflejo en el IRPF que se pague. Por esa razón, la existencia de dos tarifas en la práctica, que afectan a millones de contribuyentes de renta baja es un defecto de diseño del principal impuesto del sistema fiscal español que debería corregirse. Nosotros nos inclinamos porque, a corto plazo, se abordase una deducción específica para equiparar la tributación efectiva de los declarantes entre 14.000 y 20.100 euros al límite máximo de retención.

El segundo argumento citado, la cuestión de la información, es todavía más importante, y se enmarca en el papel que puede desempeñar el IRPF en la implementación de determinadas prestaciones

dirigidas a las personas de menor renta. Dada la estructura de las retenciones y de la cuota del IRPF, en el caso de que una persona con derecho a una ayuda o deducción quisiera pedirla, o se implementase una ayuda de carácter extraordinario vinculada al IRPF, y tuviera que presentar declaración, esta tendría que pagar la diferencia entre la cuota y lo retenido, lo que tendría un efecto desincentivador sobre la política en cuestión.

Es cierto por otro lado que la universalización de la declaración de IRPF exige un esfuerzo de digitalización adicional a los ciudadanos. Esto obligaría a la Agencia Tributaria a mejorar la información y asistencia presencial. Por otra parte, este planteamiento sería inviable si las declaraciones no se presentan, en su totalidad, por internet. Pero, en cualquier caso, este planteamiento, que aporta muchísimas ventajas, exige necesariamente corregir el fallo de diseño derivado de las dos últimas reformas del IRPF.

7. Conclusiones y recomendaciones

En los últimos años se ha producido un aumento de la recaudación del IRPF. De hecho, incluso en 2020 creció la recaudación del IRPF. Este aumento del IRPF se debe tanto a mayores bases imponibles, como también a un aumento del tipo efectivo. En condiciones normales ambos aspectos son positivos. En un impuesto que se nutre en más de un 80% de los rendimientos del trabajo, el aumento de la recaudación suele estar asociado a mejoras en el empleo, y/o a salarios y pensiones más elevados. Esto lleva a bases más amplias y, también a tipos efectivos superiores.

Nadie discute, al menos en circunstancias normales, que la ampliación de bases en los impuestos es una buena noticia, y en el IRPF especialmente. Obviamente, se puede discutir si los tipos efectivos deben ser mayores o menores. Aunque hay cuestiones relevantes de diseño fiscal, es una decisión democrática la que determina cuántos impuestos tiene que pagar un ciudadano. Y, en cualquier caso, el principio constitucional de capacidad económica y el de progresividad llevan a que los contribuyentes que tengan más rentas reales deban pagar un mayor porcentaje de la misma. Por supuesto, se puede discutir cuál es el grado óptimo, o simplemente el posible de progresividad tanto en el IRPF como en el sistema fiscal en su conjunto.

En circunstancias inflacionarias, todos estos parámetros cambian. Efectivamente aumentan las bases imponibles lo que lleva a un aumento de la recaudación. En realidad, no tenemos un aumento real de la recaudación, sino monetario. Es cierto que la recaudación nominal aumenta, pero también lo hacen los gastos, es decir lo que puede hacer el Estado con esa recaudación. De hecho, en un periodo inflacionario, disminuye la recaudación real de aquellos tributos que tienen una base no monetaria, como los impuestos especiales.

Pero, el aumento de los tipos efectivos por aumentos puramente nominales de la renta gravada, la progresividad en frío sí que es muchísimo más problemática. Los tipos impositivos medios en el IRPF han ido subiendo, especialmente en los salarios, y sobre todo en pensiones. Esto se ha debido en muy pequeña medida a la inflación, ya que los aumentos salariales y de pensiones, derivados en parte de la inflación, no han sido muy importantes. Otros factores como el efecto sustitución de las pensiones, han sido más relevantes. Pero lo que se empezó a producir en 2022 es que la capacidad económica real de las familias se está reduciendo con la inflación. Pero en paralelo, están aumentando los tipos efectivos de retención en el IRPF en pensiones y salarios, lo que anticipa tipos finales efectivos más elevados.

La decisión de no actualizar el impuesto para más del 80% de los declarantes llevará a aumentos de los tipos efectivos en todas las rentas pese a que no haya incremento de la renta más que en términos nominales, sin aumento de la capacidad económica real. Solucionar este efecto de progresividad en frío es complejo, y sobre todo supone renunciar a cuantías muy importantes. Los nuevos parámetros de la reducción por rendimientos del trabajo, y especialmente, el nuevo límite de retención, han paliado, en buena medida este problema en las rentas más bajas sometidas a IRPF. A cambio, se han

agravado los problemas de la existencia de dos tarifas en el impuesto. Solucionar esta cuestión, a un coste razonable, sí es factible, como se ha explicado anteriormente.

Una última conclusión es que, en algunos supuestos, dada la diferencia entre los parámetros de retención y de liquidación del impuesto, puede haber casos de injusticia, que además suponen barreras de eficiencia en el sistema económico. Pongamos el ejemplo de un trabajador que está ganando en 2023 1.300 euros al mes (con pagas extras prorrateadas). En noviembre, cambia de empleo por otro en el que gana 1.500 euros los dos últimos meses del año. En este caso, no hay retenciones, pero como el segundo pagador es superior a 1.500 euros, ahora el contribuyente tiene que presentar declaración. Si los dos últimos meses hubiese trabajado en la misma compañía, hubiese soportado una retención de 258 euros por haber ganado 15.600 euros y no tendría que presentar declaración, con lo que su tributación final sería ésa. Sin embargo, si este contribuyente tiene que presentar declaración, entonces su tributación por IRPF sube a 628,30 euros (suponiendo que se aplicase la tarifa estatal duplicada). Como se puede observar, en este caso, el marginal es del 92,5%, el contribuyente gana 400 euros más y paga por este aumento de salario 370,5 euros.

Si el contribuyente en estos casos pasa a ser autónomo, entonces el mero hecho de tener rendimientos de actividades económica obliga a presentar la declaración. Aquí se pueden dar problemas similares a los del caso anterior, pero con más frecuencia porque basta tener un solo euro de rendimiento para estar obligado a presentar declaración. En cualquier caso, conviene no olvidar que estamos en un impuesto masivo. Un problema que afecte al 1% de los trabajadores de un tramo masivo de varios millones de personas, es un problema que afecta a decenas de miles de contribuyentes.

Otro problema adicional es que el contribuyente no puede beneficiarse de cualquier deducción o incentivo fiscal, porque en ese caso tendría que presentar declaración, teniendo que tributar más. Si, además, estos aumentos de renta, que llevan a la obligación de presentar declaración, se derivan sólo de la inflación, entonces todos estos problemas se agravan.

Este estudio no pretende ser una propuesta de reforma del IRPF. Ni siquiera se pretende un estudio completo de la problemática de la inflación en el IRPF. Sólo hemos pretendido ilustrar aspectos habitualmente olvidados en un impuesto masivo, pero que explican, al menos en parte el comportamiento recaudatorio del impuesto en los últimos tiempos.

Lo que se puede hacer a partir de aquí tiene mucho que ver con las opciones viables para hacer frente a la inflación y al déficit público. En este sentido, aunque la progresividad en frío no es algo positivo, sí que se puede plantear como una parte de los sacrificios que habría que soportar, dentro de un paquete más amplio, como un pacto de rentas, para afrontar el empobrecimiento de España derivado de un shock externo de oferta.

Sin embargo, como todo, hay un grado tolerable de progresividad en frío. Efectivamente, este grado tolerable es inferior cuanto menor sea la renta. Por eso, en la reforma para 2023, se ha acometido

el tramo entre 14.000 y 20.000 euros. Pero esta reforma ha agravado algunos problemas previos de la de 2018. En este sentido, habría que plantearse:

→ En primer término, introducir en la ley los límites reglamentarios de retención. No tiene sentido que, si no se presenta la declaración, se pague menos. Especialmente, cuando se ha tomado la opción de obligar a presentar declaración de IRPF a todos los beneficiarios del ingreso mínimo vital. Actualmente hay situaciones de injusticia que además suponen importantes barreras en la eficiencia económica. La propuesta más viable y sencilla es introducir una deducción adicional en cuota que reduzca la diferencia entre la cuota de retención y la cuota íntegra derivada de los rendimientos del IRPF.

→ Promover la extensión de la declaración de IRPF a medio plazo. La extensión de la declaración también podría permitir acometer, aunque sea parcialmente, la recomendación del Libro blanco para la reforma fiscal de 2022 de convertir el tramo variable de la reducción por rendimientos del trabajo es un crédito reembolsable. Esta propuesta del libro blanco para la reforma de la tributación en España tiene similitudes con el complemento salarial garantizado, y también con otras como el impuesto negativo sobre la renta.

→ Acometer una actualización de algunos parámetros en el IRPF, especialmente los que afectan a las rentas bajas pero superiores a 20.100 euros y que soportan una elevada progresividad en frío, para aliviarla, aunque sea mínimamente.

→ A medio plazo, especialmente si la inflación no se reduce, habría que plantearse una reforma más ambiciosa del IRPF que se ha ido diseñando en estos últimos años para circunstancias económicas muy diferentes de las actuales.

Referencias

Álamo Cerrillo, Raquel (2022). "Inflación, familia e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", Crónica Tributaria, Núm. 185/2022 (13-33).

Almunia, Miguel (2022). "Pros y Contras de Ajustar el IRPF con la Inflación", Nada es Gratis. Disponible en: https://nadaesgratis.es/miguel-almunia/pros-y-contras-de-ajustar-el-irpf-con-la-inflacion

Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022). "Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria". Disponible en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

De la Fuente, Ángel (2022). "Situación económica y respuesta a la crisis de Ucrania", BOLETÍN FEDEA No. 19, Estudios sobre la Economía Española 2022/25. Disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-25.pdf

De la Torre Díaz, Francisco (2023). "Y esto, ¿quién lo paga? Economía para adutos (Debate 2023).