



Informe

Combatre l'impacte fiscal de la inflació. Una proposta per deflactar l'IRPF a Catalunya

Combatre l'impacte fiscal de la inflació. Una proposta per deflactar l'IRPF a Catalunya

Autor: Santiago Calvo López

JULIOL 2022

Sobre l'Institut Ostrom

L'Institut Ostrom és el think tank de política pública líder a Catalunya. Els nostres principis fundacionals són el reconeixement del pluralisme, l'exercici de la tolerància, la salvaguarda dels drets civils, la promoció de les institucions inclusives, el foment de les societats obertes i l'impuls de l'economia de mercat.

Fundats el 2016, som un pol independent i no partidista de coneixement, debat i generació d'idees, compromès amb el pensament profund i rigorós i amb vocació d'incidir de forma determinant a l'opinió pública i les institucions catalanes, a través de la investigació, la divulgació i la influència en el debat públic.

La nostra institució rep el seu nom en homenatge a Elinor Ostrom, Professora d'Economia Política, titular de la Càtedra Arthur F. Bentley de la Universitat d'Indiana i primera dona guardonada amb un premi Nobel d'Economia.

L'Institut està constituït per persones de generacions i àmbits professionals molt diversos, que coincideixen en la necessitat de proveir el país d'una capacitat d'anàlisi pròpia, independent i rigorosa. Buscar també convertir-se en una organització connectada a escala europea i mundial amb institucions líders al panorama liberal internacional.

Som membres de l'Atlas Network, xarxa integrada per gairebé cinc-cents think tanks de tot el món, entre els quals destaquen el Cato Institute i l'American Enterprise Institute (AEI) als Estats Units, el Fraser Institute canadenc; Adam Smith Institute (ASI) i l'Institute of Economic Affairs (IEA) al Regne Unit ; l'Institut Timbre a Àustria o el Centre for Civil Society a l'Índia.



Sobre l'autor

Santiago Calvo López és Doctor en Economia i Màster en Fiscalitat Internacional per la Universitat Santiago de Compostela. Investigador visitant a la Hunter College de Nova York. Participa en diversos mitjans de comunicació com a analista econòmic entre els quals destaquen El Correo Gallego i EsRadio Galicia.

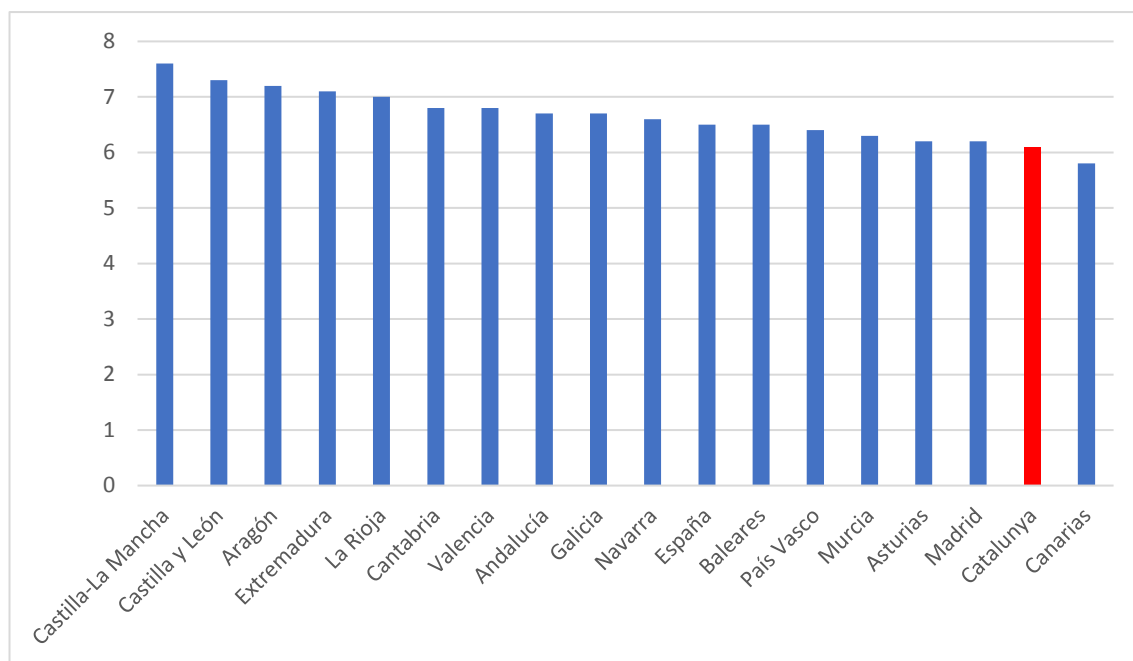
Índex

Sobre l'Institut Ostrom	2
Sobre l'autor	2
1. Inflació i pressió fiscal.....	4
2. El cost de la inflació a Catalunya.....	7
3. Per què deflactar la quota autonòmica?	13
4. Conclusions	16
5. Referències	2

1. Inflació i pressió fiscal

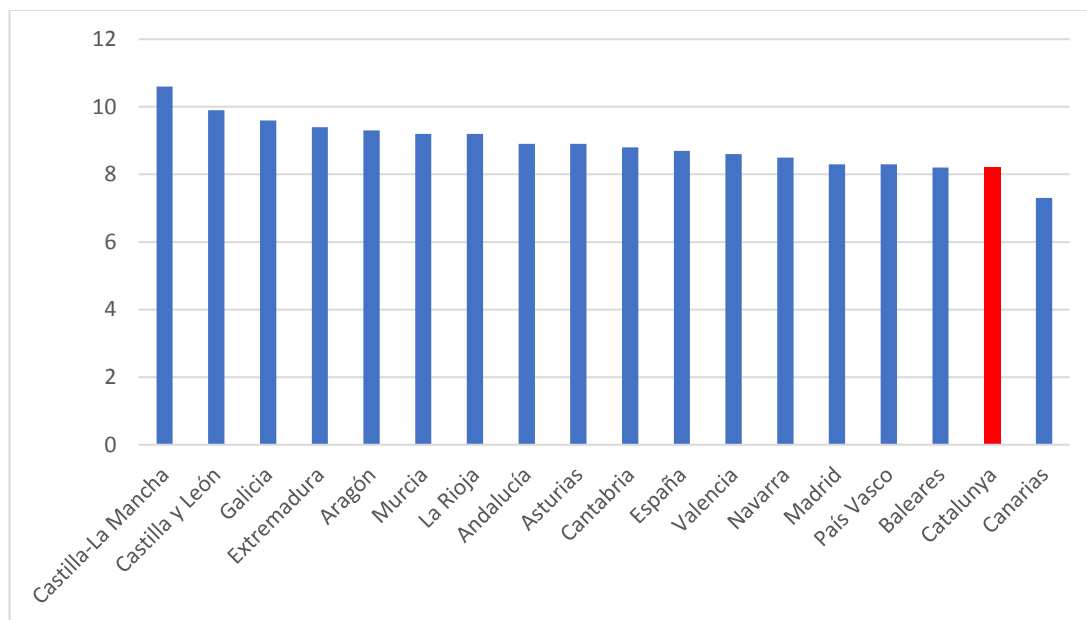
La inflació està registrant xifres mai vistes en les darreres quatre dècades a les economies desenvolupades de tot el món. El 2021, al conjunt de l'Estat espanyol, l'Índex de Preus de Consum (d'ara endavant, IPC) va augmentar en un 6,5%, afectant totes les regions de manera més o menys homogènia. A Catalunya, l'increment va ser del 6,1%. A la primera meitat de l'any 2022, la tendència és molt pitjor, ja que fins al mes de maig, a Catalunya els preus van créixer un 8,2% respecte al mateix període de l'exercici precedent, lleugerament per sota de la mitjana estatal (8,7%).

Figura 1. Variació anual de l'Índex de Preus de Consum l'any 2021



Font: INE

Figura 2.Variació anual de l'IPC, maig de 2022



Font: INE

Hi ha factors explicatius tant pel que fa a la demanda com pel costat de l'oferta. L'estalvi acumulat durant el confinament ha permès que el consum intern expliqui part del creixement econòmic experimentat els darrers trimestres. Segons les previsions de FUNCAS (2022), la demanda interna explicaria 3,8 punts de creixement del PIB per a aquest any, tot i calcular una pèrdua de renda real disponible de les llars de 16.700 milions d'euros a causa de l'impacte de la inflació. Per la banda de l'oferta, els colls d'ampolla en el subministrament de matèries primeres i el xoc causat per la invasió a Ucraïna han provocat escassetat d'alguns productes i un encariment de l'energia, especialment del gas.

La inflació, però, no és innòcua des del punt de vista impositiu. D'acord amb Sanz et al. (2004), el creixement dels preus afecta el funcionament normal de la cistella de tributs, i els impostos sobre la renda són un dels que pateixen més distorsions. Això és degut a l'impacte en les bases imposables, en la progressivitat real i en les desgravacions i exempcions. Tal com indiquen els autors, i fent referència a González-Páramo, "si els impostos personals i progressius estiguessin dissenyats a prova d'inflació, aquesta no afectaria ni la determinació de la factura impositiva total ni la seva distribució entre els contribuents" (p.101). Malauradament, cap sistema fiscal no ha introduït cap tipus de mecanisme automàtic per esmoreir l'impacte de l'alça dels preus en el funcionament normal de l'impost de la renda.

De manera més detallada, la inflació pot ocasionar que molts contribuents superin els llindars exempts i/o les deduccions a què tenen dret en termes nominals, però no en termes reals. Això, *de facto*, provoca una reducció d'aquests, i justament els individus amb menors ingressos són els més afectats. Així mateix, davant d'augmentos nominals de la renda, els contribuents es veuen "empesos" a trams superiors de l'escala de tipus aplicats a l'impost, per la qual cosa augmenta la càrrega fiscal sense que la capacitat econòmica hagi augmentat. Això es coneix com a *rèmora fiscal* o *progressivitat en fred*. A l'apartat següent s'explicarà més detalladament el cost que ha suposat la no actualització de l'impost d'acord amb l'augment dels preus en els darrers anys i, especialment el 2021.

2. El cost de la inflació a Catalunya

Tal com s'ha esmentat a l'apartat anterior, la inflació pot generar costos importants en forma d'una càrrega impositiva més gran als contribuents sense necessitat que el govern hagi de modificar cap element impositiu. Això és així especialment en el cas dels impostos progressius com l'IRPF. L'IRPF és un impost el fet imposable del qual és l'obtenció de rendes per part del contribuent; ja siguin rendiments del treball, del capital, d'activitats econòmiques, guanys i pèrdues patrimonials o les imputacions de renda que s'estableixin per llei. L'impost està cedit al 50% a les comunitats autònomes del règim comú, i aquestes poden comptar, a més, amb certa capacitat normativa per modificar algunes característiques del tribut.

A la campanya de la Renda del 2021 que es va liquidar durant el segon trimestre del 2022, el tram estatal estipulava fins a sis esglaons de rendiments per als quals s'aplicava un tipus impositiu diferenciat i progressiu tal com es mostra a la taula de baix.

Taula 1. Estructura de l'IRPF estatal, 2021

Trams IRPF 2021	Tipus estatal
Fins a 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%

Pràcticament tots els governs autonòmics han modificat d'alguna manera les escales del gravamen, i han respectat, per imperatiu, la progressivitat de l'impost. Catalunya ha fet ús de la seva capacitat normativa per afegir un esglaó més i modificar els tipus impositius tal com es reflecteix a la taula següent.

Taula 2. Estructura de l'IRPF a Catalunya, 2021

Trams IRPF 2021	Tipus Catalunya
Fins a 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%

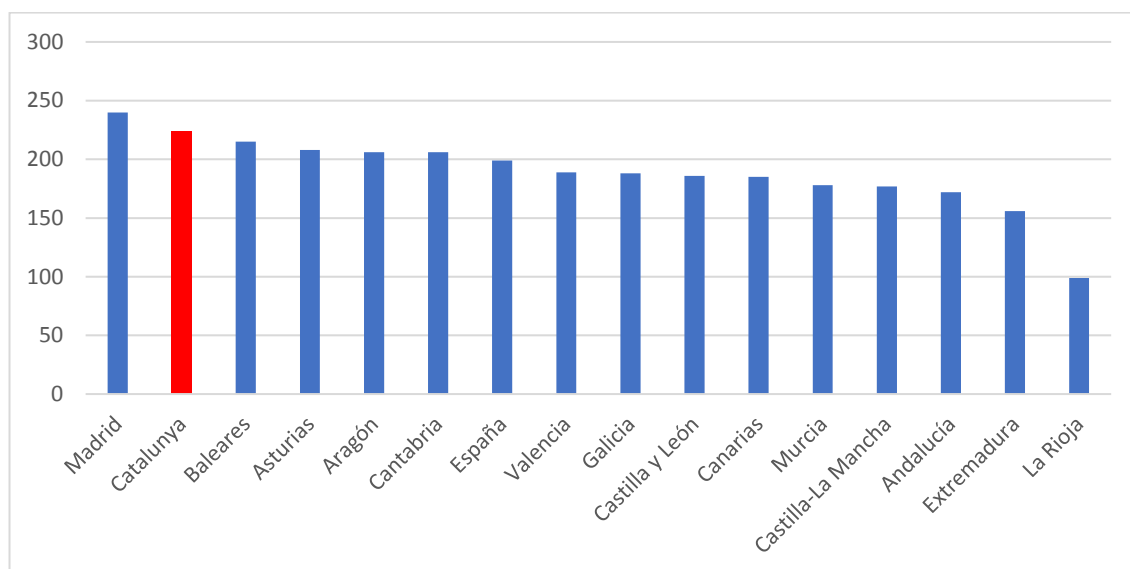
A partir de 175.000 euros	25,5%
---------------------------	-------

Per al context espanyol hi ha treballs interessants que han quantificat el cost de la rèmora fiscal per a l'IRPF. Per proximitat en el temps, i per fer referència al context actual d'un increment considerable dels preus, farem referència als treballs de José Félix Sanz (2022a) i (2022b), el qual realitza les seves estimacions a partir de les microdades posades a disposició per l'Institut d'Estudis Fiscals i l'Agència Estatal d'Administració Tributària disponibles per al 2018 (última mostra disponible). Els seus càlculs es refereixen tant a l'exercici 2021, tenint en compte la dada d'inflació del 6,5% com el cost acumulat per als contribuents entre el 2008 i el 2020.

Per al conjunt de l'Estat, la factura fiscal el 2021 és de 4.110 milions d'euros, dels quals 1.693 milions d'euros es deuen a la no indexació de les tarifes, mentre que els 2.417 milions d'euros restants s'expliquen pels ajustaments no aplicats en la definició de les bases imposables i liquidables. Per arribar a aquests càlculs, l'autor, mitjançant tècniques de microsimulació, simula la liquidació de la campanya de la Renda 2021 (Escenari I), per comparar-ho després amb dos escenaris alternatius més, és a dir, un en què es deflacten totes les tarifes de l'impost (Escenari II), i un altre on a més de deflactar les tarifes, s'indexen la resta dels elements tributaris (Escenari III), és a dir, reduccions, mínims personals i familiars i deduccions.

Catalunya seria l'autonomia que assumeix més càrrega fiscal per contribuent, tal com es detalla a la figura de sota. El motiu és que com que és una de les regions amb més renda per habitant, la progressivitat de l'impost fa que l'efecte de la rèmora fiscal sigui més gran en els trams de renda més elevats. En concret, mentre que per al conjunt de l'Estat cada declarant assumeix un sobreesforç de 199€, els catalans assumeixen un cost de 224€ per contribuent, situant-se només darrere de la Comunitat de Madrid (240€).

Figura 3. Sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF el 2021, en euros per contribuent



Font: Sanz (2022a)

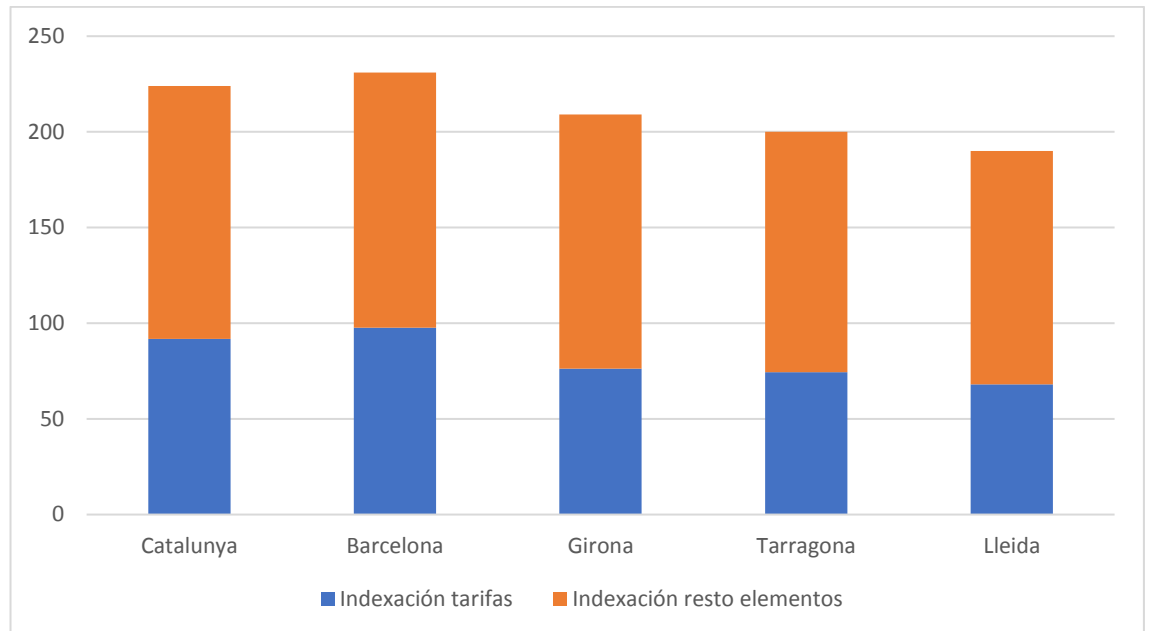
Atenent l'impacte dins de Catalunya, el cost fiscal també ha estat heterogeni. La província més afectada ha estat la de Barcelona, ja que, en total, els càlculs de Sanz (2022a) eleven fins a 633 milions d'euros el sobreimpost associat a la no indexació de l'IRPF. Mentrestant, a Tarragona, Girona i Lleida, l'efecte ha estat més moderat. A la figura 4 es representa el cost en euros per contribuent, i els barcelonins són els més castigats per la inflació (231€), seguits de Girona (209€), Tarragona (200€) i Lleida (190€).

Taula 3. Sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF el 2021 a Catalunya i les seves províncies

	Indexació tarifes	Indexa. resta elem.	Total
Catalunya	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

Font: Sanz (2022a)

Figura 4. Sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF el 2021 a Catalunya i les seves províncies, en euros per contribuent

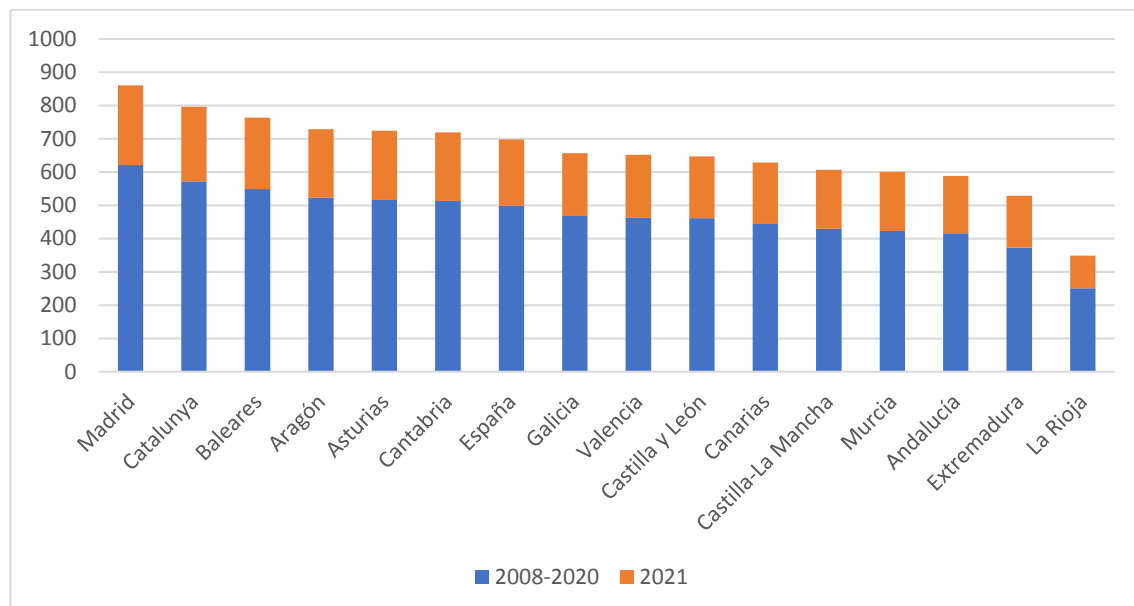


Font: Sanz (2022a)

Fins ara només hem tingut en compte l'elevada inflació registrada l'any 2021, però des de l'any 2007, moment en què va entrar en vigor l'actual estructura de l'IRPF, no s'ha produït cap ajustament pel que fa al nivell de preus, per cosa que, en realitat, els contribuents estarien pagant un sobreimpost acumulat des de l'any 2008. En paraules de Sanz (2022b), "el repartiment de l'IRPF ha passat a fonamentar-se no en la capacitat de pagament real dels contribuents que es va definir en el seu origen (2007), sinó en la capacitat de pagament nominal" (p.5).

Així, a la figura que es mostra a sota es pot observar que el cost per contribuent és encara més gran al reflectit més amunt. La mitjana estatal per contribuent és de 698€ (498€ entre 2008 i 2020 i 199€ el 2021). De nou, és a les regions amb més dinamisme econòmic on els ciutadans pateixen més càrrega fiscal. Catalunya és la segona autonomia a la classificació, reflectint un cost acumulat entre el 2008 i el 2021 per declaració a causa de la no indexació de l'IRPF de 796€.

Figura 5. Sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF acumulat des del 2008, en euros per contribuent



Font: Sanz (2022b)

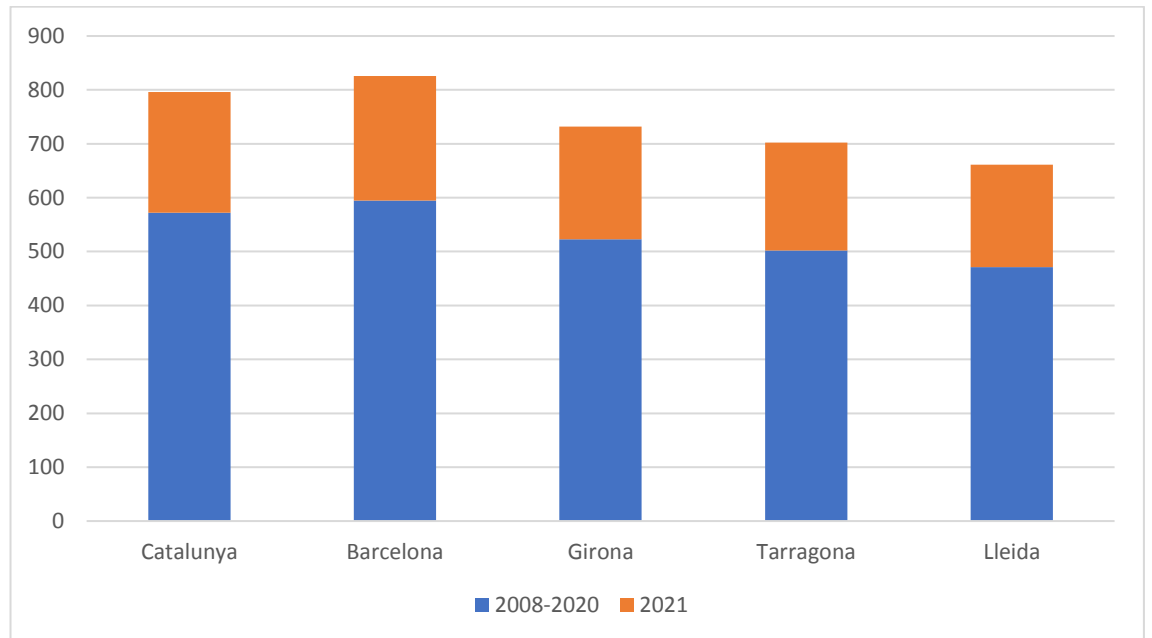
El valor agregat del sobreimpost associat a la no indexació acumulat des del 2008 a Catalunya suma al voltant de 3.000 milions d'euros, dos terços dels quals es corresponen al període 2008-2020, mentre que la resta es deu al període d'alta inflació de l'exercici 2021. Per províncies, la més afectada als dos períodes és la de Barcelona, sumant un cost per declaració de 595€ fins al 2020, que sumant els 231€ de l'any 2021 fan un total de 826€. Girona (732€), Tarragona (702€) i Lleida (661€) completen la classificació.

Taula 4. Sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF acumulat des de 2008 a Catalunya i les seves províncies

	2008-2020	2021	Total
Catalunya	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

Font: Sanz (2022b)

Figura 6. Sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF acumulat des de 2008 a Catalunya i les seves províncies, en euros per contribuent



Font: Sanz (2022b)

3. Per què deflactar la quota autonòmica?

A l'apartat anterior s'ha pogut demostrar que el cost en forma d'un esforç fiscal més gran a l'IRPF a causa de la inflació ha estat quantios pels contribuents catalans, essent la segona autonomia més afectada en el conjunt de l'Estat. Això obliga a dur a terme una política fiscal activa per part dels governs tant estatal com autonòmic, ja que sinó l'impost sobre la renda estaria deixant de gravar la capacitat real dels contribuents, desvirtuant-ne la naturalesa.

El paper dels governs autonòmics ha de ser protagonista per diverses raons. La primera és que tenen cedit el 50% de la quota de l'IRPF. A més, disposen de prou capacitat normativa per poder mitigar l'impacte de l'alça dels preus. Entre les competències normatives disponibles, cal destacar la possible fixació dels mínims personal i familiar (amb el límit del 10% respecte al que estipula la normativa estatal); l'escala autonòmica (amb l'únic requisit que se'n respecti la progressivitat); i les deduccions a la quota íntegra per circumstàncies personals i familiars, per inversions no empresarials, per subvencions i ajuts públics no exempts. Amb la modificació d'aquests elements seria possible reduir el sobreimpost suportat pels ciutadans.

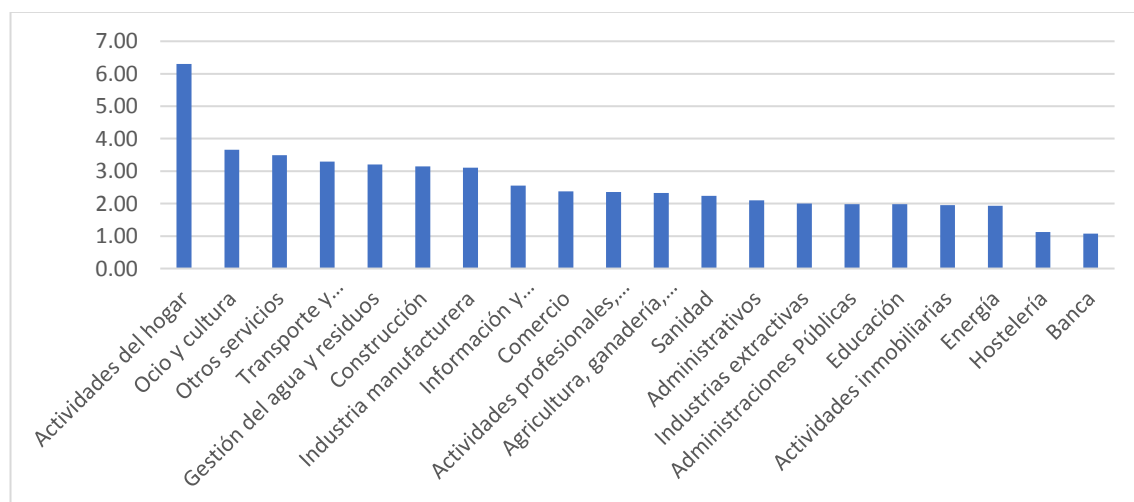
El segon motiu per abordar, des d'una perspectiva autonòmica, la pujada dels preus des del punt de vista tributari és que l'increment de l'IPC i el cost per contribuent, tot i que en tots els casos ha estat important, ha tingut un comportament diferent per comunitats autònomes. Mentre que la inflació el 2021 al conjunt de l'Estat ha estat del 6,5%, a Catalunya ha estat menor (6,1%). No obstant això, atenent el cost per declaració, l'autonomia catalana ha estat la segona amb un sobrecost registrat més gran (224€ el 2021 enfront dels 199€ de la mitjana estatal). La delicada situació dels comptes públics obliga a ser el més clínic possibles, per la qual cosa les hisendes autonòmiques adquireixen més importància i haurien de fer ús de la seva capacitat fiscal per adaptar-se millor a la situació de debilitat econòmica que estan vivint les llars a Espanya i a Catalunya.

El tercer motiu és que el que és pernicios no és la inflació *per se*, sinó els augments salarials en termes nominals sense que el poder adquisitiu dels ciutadans variï a l'alça. És en aquest cas quan els ciutadans són empesos a trams més alts de l'IRPF o, en algunes circumstàncies, obliga a tributar contribuents que, en anys anteriors, per no arribar als mínims, estaven exempts de presentar la declaració de l'impost. Un punt de referència seria observar com estan evolucionant els salaris segons allò pactat en convenis

i si aquests són heterogenis per sectors i regions. Si és així, i com en el cas anterior, els governs autonòmics són els més adequats per adaptar-se millor a les necessitats específiques del territori per corregir els possibles costos associats a la no-indexació impositiva. Aquesta informació és oferta pel Ministeri de Treball i Economia Social.

Fins al mes de juny de 2022 es constata que en el conjunt de l'Estat espanyol l'augment dels salaris pactat als convenis col·lectius ha estat del 2,45%, i un terç dels treballadors es concentra en renegociacions amb increments d'entre l'1,5 i el 2%. Però, de nou, hi ha diferències regionals i per sectors. Pel que fa a la variació salarial per sectors, els treballadors domèstics són els que han vist créixer més les rendes del treball per conveni, mentre que a l'hostaleria i la banca, el creixement ha estat molt més modest (1,1%). És a dir, en tot cas, malgrat observar un augment de les rendes en termes nominals, aquesta no ha estat capaç de compensar l'augment dels preus durant la primera meitat de l'any 2022.

Figura 7. Variació salarial pactada a convenis col·lectius fins a juny de 2022, per sectors

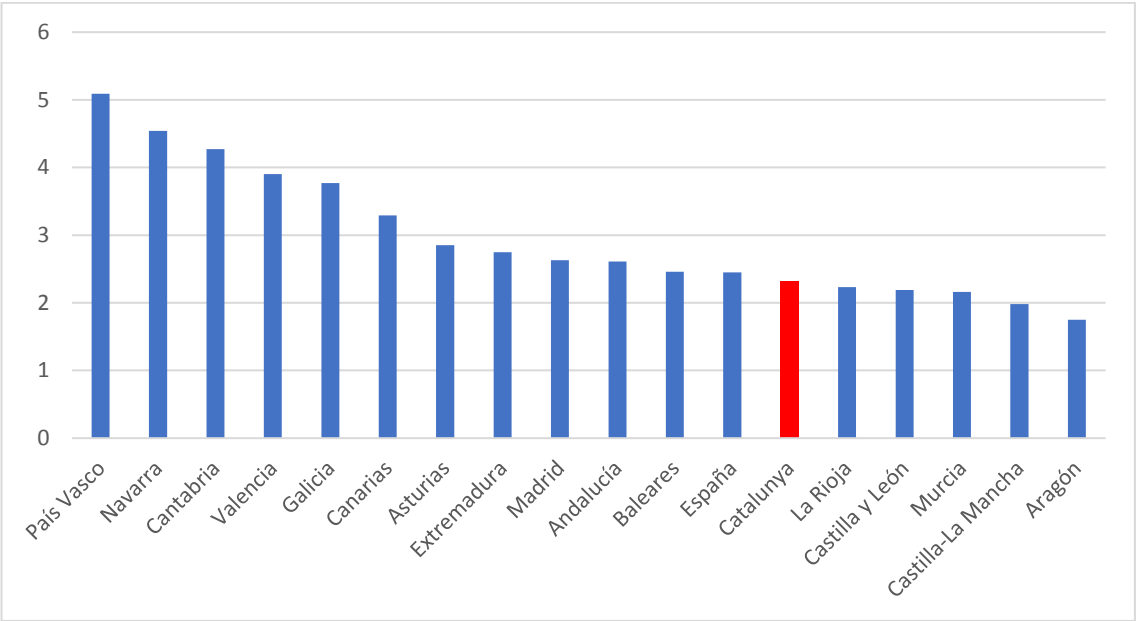


Font: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Per comunitats autònomes, és a les regions forals on s'han produït els majors augments salarials pactats en els convenis col·lectius fins al mes de juny del 2022. Mentrestant, Catalunya és a prop de la mitjana estatal (2,32%), encara que també hi ha certes diferències entre províncies, com així es pot apreciar a la taula 5. Mentre que en els convenis a nivell autonòmic els prop de 300.000 treballadors afectats han vist augmentar els seus ingressos nominals en un 2,17%, a la província de Tarragona aquest percentatge és inferior (1,71%), mentre que a Girona s'observa la dada de

més magnitud (2,90%), així com el nombre més gran d'empleats i empreses afectats.

Figura 8. Variació salarial pactada a convenis col·lectius fins a juny de 2022, per comunitats autònomes



Font: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Taula 5.Variació salarial pactada a convenis col·lectius fins a juny de 2022 a Catalunya i les seves províncies

Lloc	Convenis	Empreses	Treballadors	Var. salarial (%)
Catalunya	233	60,919	553,625	2.32
Autonòmics	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

Font: Ministerio de Trabajo y Economía Social

4 . Conclusions

Els costos associats a la inflació no són menors. Els ciutadans han de suportar preus més grans, fet que situa en una situació molt delicada les seves finances personals. Per aquest motiu, la política econòmica ha de tenir una actitud proactiva amb l'objectiu de mitigar els costos patits per les llars. La política tributària juga un rol fonamental, ja que, com hem vist, en cas de no corregir els efectes perniciosos de la inflació, els objectius de la Hisenda Pública es poden veure compromesos, és a dir, l'assignació eficient dels recursos, la redistribució de la renda i estabilització de les principals variables macroeconòmiques.

Des del punt de vista de l'eficiència econòmica, s'altera la proporció òptima entre el sector públic i privat en augmentar la recaptació, alhora que es transmet la percepció que les Administracions Públiques no estan subjectes a les mateixes restriccions pressupostàries que llars i empreses. Pel que fa a la redistribució de la renda, és necessària la indexació dels impostos progressius com l'IRPF, ja que altrament es grava la renda nominal i no la veritable capacitat econòmica dels contribuents. Això podria conduir a situacions en què ciutadans, malgrat que estiguin obtenint ingressos menors en termes reals, podrien passar a suportar una càrrega fiscal més gran. Concretament, el sobreimpost associat a la no indexació a la inflació de l'estructura de l'IRPF el 2021 a Catalunya fou de 224 euros de mitjana per contribuent (Sanz, 2022a). Finalment, la despesa pública més gran que es deriva dels augments de la recaptació genera més tensió inflacionista, cosa que dificulta el procés d'estabilització dels preus.

Tenint en compte els arguments exposats, considerem necessària l'actuació del govern català a l'hora d'abordar la indexació de l'estructura de l'IRPF i mitigar el sobreesforç fiscal realitzat pels contribuents catalans a causa de la inflació des del 2008, i especialment els anys 2021 i 2022.

Hi ha dos motius principals que sustenten aquesta recomanació. El primer es relaciona amb la literatura que estudia el federalisme fiscal, ja que aquesta posa èmfasi en els avantatges associats a la descentralització fiscal pel fet que els governs subnacionals poden adaptar-se millor a les necessitats i situacions específiques de cada territori, en conèixer millor les preferències dels contribuents (efecte proximitat). Com hem vist, l'alça dels preus i els salaris ha estat heterogeni entre els governs autonòmics, així com

el sobreesforç fiscal, i els contribuents catalans s'han trobat entre els més afectats.

En segon lloc, Catalunya es pot convertir en un referent per al conjunt de l'Estat i altres economies en implementar un mecanisme d'ajust automàtic que no només afecti l'escala de gravamen, com passarà així per a l'any 2023 a la Comunitat de Madrid. Com hem indicat en paràgrafs anteriors, els mínims exempts i els beneficis fiscals (reduccions, mínims personals i familiars i deduccions) també s'haurien d'adaptar per tenir en compte l'impacte de la inflació.

5. Referències

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.

