



MINISTERIO  
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS

**DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA  
CON FECHA 4 DE FEBRERO DE 2021**

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO XX/2021, DE XX  
DE XX, POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA  
DE LAS PERSONAS FÍSICAS APROBADO POR EL REAL DECRETO 439/2007, DE 30 DE  
MARZO, EN MATERIA DE REDUCCIONES EN LA BASE IMPONIBLE POR APORTACIONES A  
SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL Y PAGOS A CUENTA**



## ÍNDICE

|                                                                               |          |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO .....</b>                            | <b>3</b> |
| 1. Motivación .....                                                           | 3        |
| 2. Objetivos .....                                                            | 3        |
| 3. Alternativas .....                                                         | 4        |
| 4. Adecuación a los principios de buena regulación .....                      | 4        |
| 5. Plan Anual Normativo .....                                                 | 4        |
| <b>II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN .....</b> | <b>4</b> |
| 1. Contenido del proyecto .....                                               | 4        |
| 2. Análisis jurídico .....                                                    | 6        |
| 3. Descripción de la tramitación .....                                        | 6        |
| <b>III. ANÁLISIS DE IMPACTOS .....</b>                                        | <b>7</b> |
| 1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias .....      | 7        |
| 2. Impacto económico y presupuestario .....                                   | 7        |
| 3. Impacto de género .....                                                    | 7        |
| 4. Otros impactos .....                                                       | 7        |



Para la elaboración de la memoria se ha tenido en cuenta la estructura prevista en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE de 28 de noviembre), así como la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo a la que se refiere la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE de 14 de noviembre).

## **I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO**

### **1. Motivación.**

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ha introducido varias modificaciones en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio BOE de 29 de noviembre), en adelante, Ley del Impuesto.

En concreto, la referida Ley de Presupuestos Generales del Estado ha aprobado una nueva escala general estatal a efectos de incrementar el tipo marginal aplicable a las rentas más altas, con la finalidad de hacer compatible un crecimiento económico equilibrado y un aumento de los ingresos tributarios que permita el fortalecimiento del Estado del bienestar y reduzca desigualdades, estableciéndose de manera correlativa, una escala de retenciones aplicable a los perceptores de rendimientos del trabajo que recoge la citada subida en el tipo marginal máximo.

Asimismo, establece una reducción del límite general no porcentual aplicable en la base imponible de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, previéndose a su vez que el nuevo límite pueda incrementarse para las contribuciones empresariales, de tal forma que con la modificación establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, se distingue entre aportaciones realizadas por el propio contribuyente y contribuciones empresariales realizadas por el promotor.

En caso de que en un mismo período impositivo concurran unas y otras, y la totalidad de las cantidades aportadas no pueda ser objeto de reducción por insuficiencia de base imponible o por aplicación del límite porcentual, es preciso determinar la procedencia de los excesos de aportaciones a efectos de que puedan ser objeto de reducción en los cinco ejercicios siguientes respetando los nuevos límites.

Por análogas razones, es necesario el establecimiento de un régimen transitorio con objeto de determinar cómo se van a poder reducir los excesos de aportaciones pendientes de reducción a 1 de enero de 2021, al haberse generado estos en ejercicios en los que el límite de reducción en la base imponible por aportaciones a sistemas de previsión social no distinguía entre aportaciones realizadas por el propio contribuyente y contribuciones empresariales realizadas por el promotor.

Las modificaciones anteriores en la Ley del Impuesto, determinan la necesidad de modificar a su vez, mediante el presente Real Decreto, el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo (BOE de 31 de marzo) en los preceptos que desarrollan las referidas modificaciones legales.

Teniendo en cuenta que las modificaciones propuestas en el presente Real Decreto derivadas de los cambios llevados a cabo en la Ley del Impuesto no van a dar lugar a impactos diferentes a los derivados de la aprobación de la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado, no se considera necesario hacer una Memoria normal, optándose en consecuencia por la abreviada.

### **2. Objetivos.**

Los objetivos a alcanzar a través de la norma son:

1) Adaptar el Reglamento del Impuesto a los cambios introducidos en la Ley del Impuesto por la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado.



2) Aclarar aquellas cuestiones que los cambios llevados a cabo en la Ley exigen el oportuno desarrollo reglamentario.

### **3. Alternativas.**

La naturaleza de las modificaciones que se introducen, que inciden en un texto reglamentario aprobado mediante real decreto, hace preciso que aquellas se concreten en cambios en el citado texto, sin que, por tanto, se hayan considerado otras alternativas.

### **4. Adecuación a los principios de buena regulación**

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre).

Así, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, al justificarse su contenido por razones de interés general, como es la adaptación del texto a los cambios legales producidos en la Ley del Impuesto, siendo los fines perseguidos, anteriormente detallados, claros y precisos, sin que exista otro instrumento más adecuado para su consecución.

Además, se cumple también el principio de proporcionalidad, pues como puede inferirse del análisis de su contenido se llevan a cabo los cambios normativos imprescindibles para alcanzar estrictamente los objetivos perseguidos.

Todo ello con pleno respeto al principio de seguridad jurídica, permitiendo dotar al Reglamento, una vez se adapte al cambios operados a nivel legal, de la necesaria coherencia, respetando el principio de jerarquía normativa, de manera que el contribuyente conozca y comprenda la regulación del impuesto, sin equívocos, de manera clara y precisa, dotando de la debida estabilidad y predictibilidad a su regulación en un marco de plena coherencia con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea.

En cuanto al principio de transparencia, sin perjuicio de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado, se garantiza la publicación del proyecto, así como de su Memoria del Análisis de Impacto Normativo en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda, a efectos de que puedan ser conocidos dichos textos en el trámite de audiencia pública por todos los ciudadanos.

Por último, en relación con el principio de eficiencia se ha intentado que la norma genere las menores cargas administrativas para los ciudadanos.

### **5. Plan Anual Normativo**

La presente norma no se encuentra recogida en el Plan Anual Normativo a que se refiere el artículo 25 de la mencionada Ley 50/1997, correspondiente al año 2020.

No obstante, debe advertirse que la presente norma es consecuencia de otra norma que sí estaba recogida en el mismo, esto es, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2021, cuya aprobación ha sido posterior a la elaboración del citado Plan Anual Normativo.

En consecuencia, la falta de concreción de las medidas que finalmente se han incorporado a la citada Ley de las que trae causa la presente norma explica que no fuera recogida en su día cuando se elaboró el citado Plan Anual Normativo.

## **II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

### **1. Contenido del proyecto.**

El presente Real Decreto se estructura en un único artículo y dos disposiciones finales.

El artículo único modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, desarrollando, por una parte, determinados aspectos derivados de las medidas aprobadas por la

citada Ley, y por otra, adaptando el Reglamento del Impuesto a las modificaciones legalmente establecidas.

El apartado uno del artículo único modifica el artículo 51 del Reglamento del Impuesto. Esta modificación está motivada los nuevos límites aplicables a las reducciones en la base imponible por aportaciones a sistemas de previsión social establecidos mediante la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Así, a partir de 1 de enero de 2021, el apartado 1 del artículo 52 de la Ley del Impuesto disminuye el límite correspondiente al conjunto de las reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social previstas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51 de dicha Ley, establecido en la letra b) de dicho artículo, que pasa de 8.000 a 2.000 euros, que se incrementará en 8.000 euros siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.

Esta nueva configuración de los límites de las reducciones contrasta con la existente hasta 31 de diciembre de 2020, que además del límite porcentual que no ha sufrido variación, establecía un límite cuantitativo único de 8.000 euros que comprendía tanto las aportaciones realizadas por el contribuyente como las contribuciones empresariales imputadas por el promotor.

Conforme a lo establecido en la redacción actual del artículo 51 de del Reglamento del Impuesto, las aportaciones que por insuficiencia de base imponible o por aplicación del límite porcentual no se hubieran podido reducir en el período impositivo en que se realizaron (excesos de aportaciones) podrán reducirse en los cinco ejercicios siguientes, con aplicación de los límites de reducción existentes para las aportaciones realizadas en el periodo impositivo en el que se aplique la reducción.

Dado que la nueva configuración de los límites distingue entre aportaciones realizadas por los contribuyentes y contribuciones empresariales imputadas por el promotor, en caso de que en un mismo período impositivo concurren unas y otras y además existan excesos de aportaciones, es preciso determinar la procedencia de tales excesos a efectos de que puedan ser objeto de reducción en los cinco ejercicios siguientes respetando los nuevos límites.

Con esta finalidad, se añade un nuevo párrafo al artículo 51 del Reglamento del Impuesto estableciendo un criterio proporcional para determinar la procedencia de tales excesos.

Por análogas razones, el apartado cinco del artículo único añade una disposición transitoria decimonovena al Reglamento del Impuesto con objeto de determinar cómo se van a poder reducir los excesos de aportaciones pendientes de reducción a 1 de enero de 2021, al haberse generado estos en ejercicios en los que el límite de reducción en base imponible por aportaciones a sistemas de previsión social no distinguía entre aportaciones realizadas por el propio contribuyente y contribuciones empresariales realizadas por el promotor.

Ahora bien, a diferencia de la modificación operada en el artículo 51 del Reglamento del Impuesto, en el que se establece una regla de determinación proporcional, en esta ocasión se ha estimado preferible considerar que las cantidades pendientes de reducción corresponden preferentemente a contribuciones empresariales imputadas por el promotor, siempre, lógicamente, que el importe de las cantidades pendientes de reducción no sea superior al importe de las contribuciones empresariales realizadas durante los periodos impositivos 2016 a 2020.

Ello obedece a que en el momento de realizar las aportaciones no existía un tratamiento diferenciado entre aportaciones del contribuyente y contribuciones empresariales, por lo que el contribuyente no podía conocer las consecuencias fiscales de los excesos de aportaciones.

Habida cuenta que el límite aplicable a las contribuciones empresariales es sustancialmente superior al límite de las aportaciones del contribuyente, el hecho de considerar que los excesos de aportaciones corresponden preferentemente a contribuciones empresariales permite con carácter



general mayores posibilidades de aprovechamiento de la reducción y por tanto resulta más favorable para el contribuyente.

En cuanto al segundo de los objetivos señalados, el apartado dos del artículo único adapta la escala de retenciones aplicable a los perceptores de rendimientos del trabajo prevista en el artículo 85 del Reglamento del Impuesto a la escala aprobada por la citada Ley 11/2020. Como consecuencia de lo anterior, el apartado tres del artículo único modifica el artículo 87 del Reglamento del Impuesto fijando el tipo máximo de retención en caso de regularización en el 47 por ciento, al haberse subido en 2 puntos el tipo marginal máximo de la escala de retenciones, estableciéndose el citado porcentaje en el 19 por ciento cuando la totalidad de los rendimientos del trabajo se hubiesen obtenido en Ceuta y Melilla y se beneficien de la deducción prevista en el artículo 68.4 de la Ley del Impuesto (deducción por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla). Por último, en relación con el régimen especial aplicable a trabajadores desplazados a territorio español, el apartado cuatro del artículo único modifica el apartado 3 del artículo 114 del Reglamento del Impuesto para actualizar el tipo de retención aplicable a los rendimientos del trabajo que excedan de 600.000 euros, al estar fijado legalmente en el 47 por ciento.

Las disposiciones finales se refieren, respectivamente, al título competencial por el que se dicta el Real decreto (artículo 149.1.14ª de la Constitución, relativo a la competencia en materia de Hacienda General) y a su entrada en vigor (día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado).

## **2. Análisis jurídico.**

### **2.1. Justificación del rango formal.**

El rango de real decreto del presente proyecto normativo se fundamenta en que su objeto es la introducción de modificaciones en el referido Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Debe indicarse la existencia de una habilitación legal de carácter general prevista en la disposición final séptima de la citada Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que habilita al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley.

### **2.2. Relación de la norma con el Derecho de la Unión Europea y adecuación al mismo.**

Este Real Decreto no incorpora transposición alguna del Derecho de la Unión Europea.

### **2.3. Normas que quedan derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.**

El presente Real Decreto no deroga norma en vigor alguna.

## **3. Descripción de la tramitación.**

Se ha prescindido del trámite de consulta pública a que se refiere el artículo 26.2 de la citada Ley 50/1997, en la medida en que el Real Decreto supone el desarrollo de aspectos parciales de la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Con fecha 4 de febrero, al objeto de dar cumplimiento al trámite de audiencia e información pública a que se refiere el apartado 6 del aludido artículo 26, se publicó en la página web del Ministerio de Hacienda el texto de este Real Decreto, para que, en el plazo de 15 días hábiles, se formularan las pertinentes observaciones, plazo que finaliza el 25 de febrero.

Posteriormente, con fecha XX de YY, se ha procedido a recabar el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento.

Recibido el antedicho informe, con fecha XX se ha remitido el texto del Real Decreto al Consejo de Estado para que emita su preceptivo dictamen.



### **III. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

#### **1. Adecuación del proyecto al orden de distribución de competencias.**

El proyecto se adecua al orden de distribución de competencias, al dictarse al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 14ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Hacienda General.

#### **2. Impacto económico y presupuestario.**

Como se ha comentado, este Real Decreto introduce diversas modificaciones en el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuyo contenido se ha explicado pormenorizadamente en el Capítulo II de esta Memoria.

Las medidas adoptadas no tienen impacto económico, ni presupuestario ni incrementan las cargas administrativas, al ser consecuencia de cambios operados a nivel legal y, por tanto, ya se tuvieron en consideración con ocasión de la elaboración de las correspondientes normas de rango legal.

#### **3. Impacto por razón de género.**

Ninguna de las modificaciones normativas que este Proyecto de Real Decreto introduce en el Reglamento del Impuesto, al ser consecuencia de las medidas adoptadas a nivel legal, no conllevará impacto alguno por razón de género distintos que los derivados de la citada Ley 6/2018.

#### **4. Otros impactos**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE de 17 de enero), y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (BOE de 19 de noviembre), cabe señalar que el impacto de esta iniciativa normativa en la infancia y en la adolescencia, y en la familia, respectivamente, es nulo.

Tampoco se estima que esta norma conlleve impacto alguno en el ámbito de la competencia o de la discapacidad.

Todo ello sin perjuicio de los impactos que en dichas materias se produjeron como consecuencia de la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 de la que el presente Real Decreto trae causa.