INFORMES DE LA FUNDACIÓN Nº 8

FEDERALISMO FISCAL

Análisis práctico: el IRPF en España

Federico López Abalo

Fundación para el Avance de la Libertad

España, definida en su organización territorial como un Estado Autonómico, es considerada en teoría como uno de los Estados más descentralizados del mundo. Aunque las funciones típicas del Estado mínimo sean asumidas por el Estado español (defensa, relaciones internacionales, justicia, etc.), las Comunidades Autónomas han adquirido competencias en materias tan importantes como la educación o la sanidad.

Sin embargo, existe una serie de trampas en el sistema autonómico que conducen, en la práctica, a una descentralización un tanto descafeinada y encorsetada. La primera es que las Comunidades Autónomas están sujetas a legislaciones marco bastante completas en materia educativa o sanitaria, por ejemplo. Esto limita en gran medida las posibilidades de competir con otras comunidades. La segunda, tiene que ver con la financiación. Las CC.AA. no tienen libertad financiera absoluta, pues tienen como límite la establecida por el Estado. Es decir, las Comunidades Autónomas tienen limitaciones en los ingresos y en los gastos, lo que no les permite competir entre ellas, en parte debido a que la descentralización tuvo lugar de arriba abajo y no desde abajo hacia arriba.

Este informe se centrará en el estudio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas teniendo como ejemplo y referencia de la situación el impuesto con mayor recaudación, el IRPF. Al final se plantearán las líneas generales de unas posibles soluciones al problema de falta de descentralización fiscal en España.

Fuentes de financiación de las CC.AA.

El artículo 133.2 de la Constitución Española declara que "las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes".

A continuación, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, conocida por sus siglas LOFCA reafirma en el artículo primero la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para desarrollar y ejecutar las competencias que le son propias de acuerdo con la Constitución, las leyes y los respectivos Estatutos.

El artículo 4 de la misma ley define el origen de los recursos de las Comunidades entre los que destacan a parte de la transferencia de los Fondos de Compensación y asignaciones del Estado los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y los cedidos, total o parcialmente por el Estado.

Los tributos propios creados por las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados previamente por el Estado y las Corporaciones locales. Además, deberán gravar hechos que tengan lugar en su territorio siempre que no supongan un obstáculo a la circulación de personas, mercancías y capitales ni afecten a la residencia o ubicación de personas, empresas y capitales.

Por otro lado, los tributos cedidos implican legar el producto de estos, ya sea total o parcial, a las Comunidades Autónomas, sin que estas tengan, necesariamente, la capacidad de modificarlos o regularlos.

En esta tabla se presentan algunos de los impuestos propios que pueden establecer y han establecido las Comunidades y los cedidos que se explotan en la actualidad:

Impuestos propios	Impuestos cedidos
Sobre el medioambiente: • Agua, vertidos y saneamiento. • Bolsas de plástico de un solo uso. • Caza. • Contaminación atmosférica. • Energía eólica. • Estancia en establecimientos turísticos. • Residuos. • Otros.	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
	Impuesto sobre el Patrimonio.
	Impuesto sobree Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD).
	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
	Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).
	Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (*en extinción*).
Sobre las tierras infrautilizadas.	Impuesto sobre las Actividades del Juego de ámbito Estatal.
Sobre los depósitos en entidades de crédito.	Otros impuestos especiales (transporte, electricidad, etc.).

El IRPF, ejemplo de baja descentralización financiera

Entre los impuestos expuestos en la tabla, el IRPF, el Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, es el impuesto con mayor capacidad recaudatoria de los instituidos en España. En 2019 el Estado recaudó un total de 86.892 millones de euros mientras que el I.V.A, otro de los grandes, suponía en el mismo periodo solamente 71.538 millones.

El IRPF es un impuesto personal, directo y subjetivo que grava la renta de las personas físicas. Es un tributo regulado a nivel estatal por la Ley 35/2006, 28 de noviembre modificada por Ley 26/2014, de 17 de noviembre en adelante LIRPF.

El artículo 11 de la LOFCA determina que el IRPF estará cedido con carácter parcial con límite máximo del 50 por ciento a las Comunidades Autónomas. A diferencia de otros impuestos, el IRPF no está armonizado entre los miembros de la Unión Europea, por lo que la competencia entre Estados de la Unión es total en los que respecta a este impuesto. No ocurre lo mismo entre Comunidades o Entidades menores.

Respecto al alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas respecto al IRPF, el artículo 46 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinas normas tributarias dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre tres materias:

- El importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico.
- Deducciones de la cuota íntegra autonómica

por: “circunstancias personales y familiares, por inversiones empresariales y por aplicación de renta, subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma .
- La escala autonómica aplicable a la base liquidable general siempre que esta sea progresiva.

En resumen, el IRPF, grava las rentas del trabajo, las del capital mobiliario e inmobiliario, las actividades económicas, las ganancias y pérdidas patrimoniales y, entre otros, regímenes especiales, como las imputaciones de rentas inmobiliarias de una persona en un año. Quienes obtienen estas rentas tal y como especifica la LIRPF, están realizando el hecho imponible. El cálculo del rendimiento neto de las distintas rentas se realiza en un sistema complejo en el que hay que tener en cuenta rentas exentas, deducciones, reducciones y varias excepciones de excepciones. Calculados los rendimientos netos de cada una de las rentas se integran y compensan para conformar la base imponible general y del ahorro a la que nuevamente se le pueden aplicar una serie de reducciones.

A partir de este paso, las Comunidades Autónomas tienen algo que decir. Una vez determinada la cantidad sobre la que se aplicará el porcentaje aplicable del cual resultará, después de varias posibles reducciones, la cuota tributaria final. Sin embargo, el mencionado porcentaje conocido como escala autonómica es solo modificable por las CCAA en lo que respecta a la base liquidable general, siendo determinada la del ahorro por el Estado en la LIRPF.

Así queda patente el poco margen de maniobra que tienen las Comunidades Autónomas pues, aunque estas pudieran reducir el tipo de gravamen de facto al 0%, en el tramo autonómico se encuentran encorsetados por unas obligaciones en cuanto a la prestación de servicios que además no está liberada sino altamente tasada por leyes marco que estipulan de qué forma y con qué características se debe proveer el servicio público. Y en lo que respecta al IRPF tampoco se les permite competir con partes tan importantes de la ley como el tipo de gravamen a la base liquidable del ahorro, las rentas exentas, las deducciones, las reducciones o la burocracia y claridad del impuesto, baza que no perjudicaría a los ingresos pero que podría ser motivante para muchos contribuyentes.

Posibles soluciones

Está claro que las soluciones más ambiciosas en la búsqueda de un mayor federalismo fiscal pasarían siempre por una reforma constitucional y de la organización territorial del Estado, en un proceso de abajo a arriba en el que se permita la liquidez de las comunidades políticas dentro del marco de un Estado democrático y de derecho.

Una solución práctica que no tuviera que pasar necesariamente por un cambio constitucional debería suponer un acuerdo de gran magnitud entre las diferentes fuerzas políticas a diferentes niveles territoriales pudiéndose pactar una mayor flexibilidad en la regulación y organización de los grandes gastos de las Comunidades Autónomas, como son la sanidad y educación, acompañado de una reforma de las normas de tributarias y de financiación para dar un mayor poder a las Comunidades sobre la totalidad de los impuestos y no solo sobre el tipo de gravamen que, aunque es la parte más visible, no siempre es la más importante en unos impuestos como el IRPF altamente confusos y burocráticos.

Si bien, el mayor obstáculo legislativo de estas reformas serían las leyes orgánicas, mucho menos complicadas de modificar que el texto constitucional, centralizarían el poder tributario y financiero en las Comunidades Autónomas y no en niveles inferiores o mejor dicho en los niveles determinados según los criterios de mercado en los que idealmente se conformarían las comunidades políticas en un marco territorial más líquido.

Con el marco constitucional existente, en el que el ente local principal, el municipio, queda excluido de la potestad legislativa, una descentralización real normativa sería imposible. Sí se podría plantear la recaudación directa por parte de los municipios. No favorecería la competencia entre municipios pero podría implicar una mayor responsabilidad en la gestión de los recursos.

Ideas clave

- Los grandes impuestos están regulados por el Estado y su recaudación esta cedida parcial o totalmente a las Comunidades Autónomas sin que estas tengan apenas capacidad normativa.
- Las Comunidades Autónomas están obligadas constitucionalmente y por ley a proveer unos determinados servicios de una forma concreta.
- Las Comunidades Autónomas tiene unas limitaciones en cuanto a sus gastos y financiación. La poca claridad de las competencias, la falta de un federalismo fiscal y competencial real tiene como resultado una distorsión total de los ingresos y los gastos lo que supone una pérdida para los ciudadanos en competitividad y transparencia.
- Se pueden articular reformas con voluntad política que no pasen necesariamente por una reforma constitucional. Sin embargo, esta es necesaria si se quiere dar un paso más hacia el federalismo real, la comunidad política líquida.

NOTAS

1. *El hecho imponible es un elemento del tributo que se define como la acción o circunstancia que al realizarse genera el nacimiento de la obligación tributaria principal, el pago del tributo.*
2. *Según el diccionario panhispánico, "impuesto que se somete a gravamen la total capacidad económica de una persona definida en el hecho imponible y que tiene en cuenta las características subjetivas del contribuyente".*
3. *Que grava de forma directa al contribuyente.*
4. *Se tienen en cuenta las circunstancias personales del contribuyente en el cálculo de la cuota tributaria.*
5. *El mínimo personal y familiar es una cantidad determinada por las LIRPF y leyes autonómicas del IRPF. con la que se constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se someten a tributación.*
6. *Con la excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.*
7. *La base liquidable del ahorro esta compuesta por la mayor parte de los rendimientos del capital mobiliario y por las ganancias y pérdidas patrimoniales, siempre y cuando se deban a la transmisión de elementos patrimoniales. Además, es base liquidable del ahorro, es subsidiaria en la aplicación de reducciones.*

BIBLIOGRAFÍA

- *Constitución Española de 1978.*
- *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*
- *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinas normas tributarias.*
- *Ley 26/2014, de 17 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

Sobre la Fundación para el Avance de la Libertad

La visión que inspira a la Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib) es la de unas sociedades humanas prósperas, organizadas mediante el orden espontáneo de la cultura y del mercado, y respetuosas de la libertad individual de todos sus integrantes. Esta visión se concreta en la siguiente declaración de misión, que es también un llamamiento a cuantos quieran unirse a nosotros en este esfuerzo: "Nuestra misión es promover el avance de la Libertad individual humana en todos sus aspectos y el éxito de las organizaciones y entidades que la impulsan y defienden".

En desarrollo de su misión, esta fundación libertaria organiza eventos y publica libros, informes y otros documentos así como material audiovisual. En particular, edita índices comparativos sobre la situación de la libertad en diversos ámbitos temáticos y geográficos. La revista mensual *AVANCE de la Libertad* llega a miles de lectores todos los meses. Los representantes de la Fundación participan en todo tipo de actos y en los medios de comunicación. Los proyectos de la Fundación han recibido diversos premios europeos y mundiales. La Fundación forma parte de la Red Atlas, que agrupa a los institutos de pensamiento liberales clásicos y libertarios en todo el mundo.

Corren tiempos difíciles para la Libertad de todos. Necesitamos tu apoyo. Hazte Amigo de la Fundación y suscríbete a nuestros proyectos y a la revista en patreon.com/fundalib o haz una donación en fundalib.org/don/

Propiedad intelectual. Esta obra se publica bajo la licencia de Creative Commons "CC Attribution-NoDerivatives 4.0 International" (CC BY-ND 4.0). Se permite expresamente la reimpresión y reedición del contenido para cualquier fin en tanto no se modifique ni rehaga y siempre que se acredite la autoría, así como la condición de la Fundación para el Avance de la Libertad como entidad editora. Toda cita del presente informe deberá ser fiel y estar correctamente contextualizada. Toda mención digital deberá llevar el correspondiente enlace de hipertexto a la versión digital presente en el sitio web de la Fundación.

Fundación para el Avance de la Libertad, junio de 2021.

c/ Marqués de la Ensenada, 14, 1º 15, 28004 Madrid (España).
www.fundalib.org | contacto@fundalib.org
Coordinador de la colección Informes de la Fundación: Juan Pina.
Diseño gráfico: Álvaro Peral.
Impreso en España - Imprimé en Espagne

Ética financiera. Para la investigación y para la publicación de este informe no se ha gastado dinero del contribuyente ni se ha aceptado subvenciones estatales. Si deseas realizar una donación para apoyar a la Fundación, por favor escanea el código QR o visite www.fundalib.org/don, o bien la página de la Fundación Patreon: www.patreon.com/fundalib.

Atlas Network. La Fundación se enorgullece en formar parte de la Red Atlas, una plataforma compuesta por unos quinientos *think tanks* de un centenar de países que trabajan por la libertad tanto económica como personal. Para más información, por favor visite el sitio web de la Red: www.atlasnetwork.org

INFORMES DE LA FUNDACIÓN

La línea de publicaciones *Informes de la Fundación* persigue el objetivo de tratar de manera sucinta todo tipo de cuestiones específicas que resultan relevantes a la causa de la libertad, con una extensión limitada y un lenguaje divulgativo. Los autores son especialistas en las diversas áreas y cuestiones, que abordan desde una perspectiva favorable a las ideas de la libertad.

FEDERALISMO FISCAL. ANÁLISIS PRÁCTICO: EL IRPF EN ESPAÑA

En este informe, Federico López Abalo se ocupa del federalismo fiscal, centrándose para ello en el principal de los impuestos parcialmente cedidos a las comunidades autónomas, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Pese a su aparente descentralización adinistrativa, España es un país escasamente abierto a la competencia fiscal entre los territorios que la constituyen. Incluso las voces del *mainstream* político que se muestran más partidarias del federalismo fiscal, a la postre tampoco promueven una auténtica federalización con las correspondientes autonomías plenas en materia de ingresos ni de gastos. Desde la perspectiva de la Fundación, España tiene mucho espacio de mejora si abraza de manera resuelta una reforma territorial que conlleve la implantación de un marco federal auténtico en todos los campos y especialmente en el fiscal.

Fundación para el Avance de la Libertad

www.fundalib.org