

# 8. Federalismo y pacto fiscal

Francisco Cabrillo, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid y presidente de Madrid Network

**E**l paso de los años me confirma en la idea de que el especial tratamiento que se dio en 1978 a las haciendas de Navarra y del País Vasco fue uno de los grandes errores de la actual Constitución. Y no sólo por el diseño del modelo fiscal, sino también porque su mera existencia ha impedido resolver de forma razonable el interminable debate sobre las haciendas regionales en nuestro país.

En contra de lo que a veces se afirma, la esencia del problema de nuestro peculiar federalismo fiscal no radica en el hecho de que la descentralización sea mayor o menor, o de que las comunidades autónomas tengan más o menos competencias. Se trata de que hemos creado un sistema que ofrece privilegios a determinadas regiones frente a otras y deja, además, al Estado en una posición de gran debilidad frente a las comunidades que recaudan la totalidad de sus impuestos y ‘pactan’ con el Gobierno central la cuantía con la que contribuyen al mantenimiento del sector público nacional.

En principio, este modelo no tendría por qué implicar que las contribuciones al fondo común de estas dos regiones fueran me-

---

*Las comunidades autónomas, por su parte, deberían tener impuestos propios -incluido IRPF- que adaptarían a sus necesidades y las preferencias de sus ciudadanos*

---

nores que las de otras con un nivel de renta per capita equivalente (Madrid) o incluso menor (Cataluña). Pero esto es lo que sucede en la práctica; y es comprensible que un residente en Madrid o Barcelona se pregunte por qué una persona de sus mismas características que vive, por ejemplo, en Bilbao, es tratada mejor que él por el hecho de que su comunidad autónoma transfiere muchos

menos recursos a las regiones de menor renta del país.

Se ha dicho muchas veces que el sistema foral español refleja una historia muy particular, que nos diferencia de otros países. Y es cierto. El resultado es que tenemos hoy algo que se parece muy poco al federalismo fiscal moderno, que es el modelo al que, en mi opinión, nos deberíamos orientar. Un sistema federal de verdad exige varias cosas. Primero, que se distinga claramente entre los ingresos del Estado nacional y los ingresos de las comunidades autónomas.

Hay abundante literatura que permite argumentar que el modelo de participación de las regiones en los ingresos estatales es ineficiente y tiende a elevar por encima del nivel óptimo el gasto público de cada una de ellas porque, como es bien sabido, el gasto da votos al político en el poder y la recaudación de impuestos se los quita.

Al gobernante autonómico le interesa, por tanto, gastar lo más posible y conseguir financiar su gasto presionando al gobierno central para que le ceda un porcentaje cada vez mayor de los tributos compartidos.

### **Impuestos propios para las regiones**

Mucho mejor sería, por tanto, que el Estado tuviera sus impuestos, que recaudaría en todo el país y le permitirían financiarse. Las comunidades autónomas, por su parte, deberían tener impuestos propios -incluido un IRPF- que adaptarían a sus necesidades y a las preferencias de sus ciudadanos.

En segundo lugar, las reglas del juego deberían ser las mismas para todas las regiones. Es verdad que existe una restricción constitucional que establece un trato diferente a dos regiones; pero, al menos, debería intentarse que las transferencias se ligaran de forma automática a los niveles de renta y no se dejaran al albur de negociaciones políticas.

Un tercer punto es que hay que aceptar que la estructura de ingresos y gastos de las diversas comunidades autónomas sea diferente. Hay que ser conscientes de que no son compatibles con el federalismo una presión fiscal uniforme en todo el país y una oferta de servicios públicos igual en todas las regiones.

Y, por fin, la autonomía en los gastos y en los ingresos no debería ser utilizada para crear problemas a la unidad de mercado, entendiendo ésta en sus estrictos términos. Y el hecho de que, por ejemplo, los tipos del IRPF, del impuesto de sucesiones o del gravamen de transmisiones patrimoniales sean distintos en las distintas regiones no afecta, en principio, a la unidad de mercado.

Es fácil darse cuenta de que un modelo de esta naturaleza tiene poco que ver con las haciendas forales o con las propuestas de “pacto fiscal” que plantea hoy el gobierno de Cataluña. El actual modelo de financiación de las comunidades autónomas es muy ineficiente; y las transferencias de renta entre las regiones han llegado a convertirse en un juego de suma cero, en el que cada una intenta obtener ventajas a costa de las demás. Todo el debate se adorna, además, de patriotismo local y de la reclamación de supuestas deudas históricas, en las que, por cierto, todas las regiones se consideran acreedoras y ninguna deudora, lo que dice mucho sobre la falta de racionalidad del planteamiento.

La situación del país es muy preocupante, y no sólo en el corto plazo. Volver a centralizar competencias puede plantear hoy más problemas de los que resuelve. En nuestra actual situación me parece más razonable mantener un elevado grado de autonomía en las haciendas regionales, en el marco de un sistema federal moderno y sensato. Y en él sobran los pactos fiscales y las reivindicaciones históricas.

*Columna publicada en Expansión el 6 de agosto de 2012*