



## FORO CATALUNYA EN EXPANSION FISCALIDAD



De izquierda a derecha, sentados: Ramon Adell (UB), Miquel Roca (Roca i Junyent), Antonio Fernández-Galiano (Unidad Editorial), Ana I. Pereda (EXPANSIÓN), Luis Conde (Seeliger y Conde), José García Montalvo (UPF) y Carlos Tusquets (Mediolanum). De pie: Jordi Mercader (Miquel y Costas), Xavier Vives (IESE), Antoni Zabalza (Ercros), Martí Saballs (EXPANSIÓN), José Luis Bonet (Freixenet), Amancio López (Hotusa), Joan Oliveras (Bagués Masriera), Heribert Padrol (Gómez-Acebo & Pombo), Juan Torras (Egon Zehnder), Daniel Fernández (Edhasa), Teresa García-Milà (Graduate School of Economics), Josep Maria Fradera (UPF) y Aurelio Fernández (Unidad Editorial), en la reunión que se celebró el 21 de mayo en el hotel Eurostars Grand Marina, ubicado en el World Trade Center de Barcelona. Además asistieron: Eugenia Bieta (Esade), José Antonio Martínez Álamo (ICL-Iberpotash). También forman parte del foro: Joaquim Coello (IEB), Josep Oliu (Banco Sabadell), Jordi Gual (La Caixa), y Carles Gasóliba (Cidob). / Elena Ramón

# Cuando el ciudadano no sabe quién gasta el dinero de sus impuestos

**ENTRE LA REFORMA Y EL CONCIERTO CATALÁN/** El debate planteó la percepción ciudadana de la poca transparencia del modelo tributario, pero también los riesgos de una batalla fiscal entre comunidades.

M.Menchén, Barcelona

¿Sería viable conceder a Cataluña el concierto económico, en la línea del modelo vasco? Este es uno de los interrogantes que planeó sobre la primera reunión del FORO CATALUNYA EN EXPANSIÓN, que se centró en cómo la fiscalidad podría incidir en las relaciones entre la Generalitat y el Gobierno. "Hemos pretendido rodearnos de gente de relieve y que nos ayudés a aportar luz al debate entre Cataluña y el resto de España", avanzó el presidente de Unidad Editorial, Antonio Fernández-Galiano, al inicio de la sesión.

Los dos ponentes que se encargaron de la exposición inicial fueron Heribert Padrol, socio de Gómez-Acebo & Pombo, y Antoni Zabalza, ex secretario de Estado de Hacienda en el Gobierno de Felipe González y ahora presidente de Ercros. Sus reflexiones permitieron confrontar los pros y contras de la descentralización de la política fiscal, una de las grandes reivindicaciones de la Generalitat.

Padrol admitió que todos los modelos de financiación

han supuesto avances respecto al anterior. Sin embargo, criticó que en la reforma pactada por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y el tripartito tampoco se respetó el principio de ordinalidad, ya que "el fondo de suficiencia global, que rompe realmente este principio de ordinalidad, fue establecido para el mantenimiento del *statu quo* de las comunidades en el anterior modelo de financiación".

En opinión de Padrol—en el pasado ejerció cargos de responsabilidad en la Agencia Tributaria—, que Cataluña mantenga su posición en el ranking de autonomías según aportación y recepción de recursos es determinante en cualquier modelo futuro. Aunque también alude a otra anomalía que debería resolverse: "La falta de correspondencia entre la responsabilidad en la vertiente de los ingresos y de los gastos" de las autonomías, una interpretación que fue compartida por la mayoría de asistentes.

"Las comunidades son responsables en educación y en sanidad, los servicios sociales más importantes, pero tienen una gran dependencia del

Gobierno en el control de ingresos", recordó Teresa García-Milà, directora de la Graduate School of Economics (GSE). Juan Torras, socio de Egon Zehnder, ahondó en esta idea y señaló que "tenemos un problema con la Constitución: no define bien cuál es la competencia del gasto de la Administración y cuál es la de las autonomías".

García-Milà añadió que a este problema de clarificación

**Padrol: "El fondo de suficiencia mantiene el 'statu quo' de las CCAA en el modelo de financiación"**

**García-Milà señala que un problema del sistema es que "la lealtad institucional a veces falla"**

**Zabalza defiende que la gestión de los grandes impuestos siempre compete al gobierno central**

de responsabilidades en ingresos y gastos se le suma que "la lealtad institucional a veces falla". Este hecho provocaría, según su parecer, que desde Cataluña se apueste por "tener más poder, controlar los recursos y luego ya redistribuiremos".

Es lo que Heribert Padrol resumió como "autonomía fiscal plena", por la que Cataluña sería la titular, gestiona, recaudaría e inspeccionaría todos los impuestos en la comunidad. En otras palabras, aplicar el pacto fiscal que sigue reclamando la patronal catalana Fomento del Trabajo y que el Ejecutivo de Artur Mas intentó negociar con el Gobierno de Mariano Rajoy a mediados de 2012, antes de exigir una consulta sobre la independencia de Cataluña.

**El "error" del cupo vasco**

Antoni Zabalza mostró su oposición a un concierto fiscal del tipo vasco o navarro para Cataluña, por ser "incoherente con los principios del federalismo fiscal y con la teoría económica de la Hacienda pública". Su planteamiento se basa en que "las jurisdicciones centrales [el Go-

bierno] están en mejores condiciones que las regionales para recaudar impuestos de bases territorialmente móviles o que son importantes", como el IVA o Sociedades. "Es impensable que un país federal no asigne al gobierno central las bases impositivas más potentes y más elásticas respecto al ciclo económico".

El actual presidente de Ercros recuerda que "la ley del cupo plantea un cálculo equívoco" y que, de aplicarse correctamente la fórmula, este sistema "ni mucho menos daría a la Generalitat más recursos de los que está obteniendo con el modelo actual". Esta afirmación contradice uno de los argumentos del soberanismo, que asegura que el déficit fiscal de Cataluña con el resto del Estado ronda los 16.000 millones de euros anuales y que ese dinero permitiría dar un vuelco a las arcas de la Generalitat.

"Estoy seguro de que los errores que se cometieron con el País Vasco y Navarra no se cometerían en estos momentos", aventuró el ex alto cargo del Estado, quien enfatiza que el Gobierno es

Pasa a la página siguiente >

## La reforma de la Agencia Tributaria

Heribert Padrol abogó por una profunda reforma de la Agencia Tributaria, donde trabajó durante muchos años y de la que recordó que "ha sido y es la joya de la corona de la Administración española; durante muchos años fue la mejor del mundo". Sin embargo, advirtió de que "el propio éxito informático le ha creado una enorme debilidad: la comprobación tributaria se ha replegado sobre la pantalla". Este problema explicaría por qué, pese a protagonizar las alzas fiscales más altas en la crisis, España es el país que menos recauda, con un 371% sobre el PIB, sólo por delante de Irlanda. También criticó la mala seguridad jurídica en España. Padrol señala que quizás harían falta más funcionarios, y que la creación de un Fisco propio en Cataluña no afectaría a este hecho. Eso sí, admitió que uno de los principales obstáculos sería "la resistencia a la reforma de los grandes cuerpos del Estado": "La esencia de la democracia es la limitación de los poderes políticos, pero deben ser limitaciones sensatas y no paralizantes", describió.



## FORO CATALUNYA EN EXPANSION FISCALIDAD

**Juan Torras**  
Socio de Egon Zehnder

La Constitución pone un problema: no define bien cuál es la competencia de gasto del Estado y de las CCAA"

**Ramon Adell**  
Profesor de la UB

Un exceso de solidaridad en el sistema de financiación está derivando en descontento general de la ciudadanía"

**Luis Conde** Presidente de Seeliger y Conde

Quizás no es ni cupo, ni Agencia Tributaria autonómica; podría ser una agencia tributaria compartida"

**Xavier Vives**  
Profesor del IESE

Si Europa va a más, se podría avanzar hacia impuestos federales europeos, con autonomía para los Estados"

**Teresa Garcia-Milà**  
Directora de la GSE

Las CCAA tienen una gran responsabilidad en el gasto, pero tienen una gran dependencia del Gobierno en los ingresos"

**Amancio López**  
Presidente de Hotusa

La gestión tributaria de pantalla permite no tener ningún problema al que está fuera de la película y crece el fraude"

&lt; Viene de página anterior

consciente de los errores en el cálculo y aún no ha intervenido.

Zabalza se refería a la negociación pendiente que tiene el Ministerio de Hacienda con el Gobierno vasco desde 2011, para calcular el cupo -dinero que paga la comunidad foral al Estado por la prestación de servicios en su territorio-. Para este año se ha establecido un pago de 1.524 millones de euros, el doble que en 2013.

Pese a las excepcionalidades del caso vasco y navarro, Zabalza concluyó que en España "la distribución actual de competencias en lo que se refiere a impuestos es, en general, correcta", y que replicar en Cataluña el modelo del concierto foral "desestabilizaría las finanzas públicas del país de forma muy significativa", ya que esta región supone el 18,8% del PIB. Padrol no se mostró de acuerdo y matizó que la sostenibilidad de las arcas del Estado tras conceder la "autonomía fiscal plena" a la Generalitat "dependería de cómo se fije el llamado cupo, así como del establecimiento de un periodo transitorio para la obtención de mayores recursos por parte de la Generalitat".

¿Por qué razón debería aceptar yo al gobierno catalán como mi intermediario ante el gobierno central?", se preguntó Zabalza, quien, partiendo de la base que los grandes impuestos deben mantenerse en el Ejecutivo central, reclamó que los ingresos recaigan en quien marca el gasto en última instancia.

Ninguno de los miembros del foro exigió que un hipotético pacto fiscal pusiera fin a la solidaridad interterritorial

**Heribert Padrol** Socio de Gómez-Acebo & Pombo

La autonomía fiscal plena de Cataluña debería basarse en una total conexión informática con el resto del Estado"

Hay una demanda ciudadana a favor de más transparencia y orden en la gestión de los recursos que pagamos todos"

**Antoni Zabalza** Exsecretario de Estado de Hacienda

La existencia del cupo vasco es uno de los factores más desestabilizantes que hay en España"

Es impensable que un país federal no asigne al gobierno central los impuestos más potentes, como el IVA o el IRPF"

con el resto de España, aunque sí se dejó entrever la necesidad de reducir esa aportación. "Quizás un exceso de solidaridad del sistema de financiación actual está derivando en un descuento general de los ciudadanos", valoró Ramon Adell, profesor de la Universitat de Barcelona y responsable del servicio de estudios de Fomento del Trabajo.

Xavier Vives, profesor del

**Adell y Vives pideron revisar la fórmula para calcular la solidaridad interterritorial**

IESE, no habló explícitamente de reducir el actual nivel de solidaridad, pero criticó que el modelo vigente "tiene rasgos federales mal definidos" y "no tiene en cuenta los costes diferencia-

les en las distintas comunidades; se piensa que lo que cuesta un médico en Cataluña y en Extremadura es lo mismo y no es verdad".

Daniel Fernández, presidente de Edhasa y del Gremio de Editores de Cataluña, recordó que la negociación de un nuevo modelo fiscal supera la discusión estrictamente teórica y afecta a la política. "El éxito de una frase como *España nos roba*, que ha cala-

do en la mentalidad y en una parte importante de la ciudadanía catalana, sitúa el debate mucho más allá de la fiscalidad", lamentó. En su opinión, "es una realidad sentimental" que debe combatirse con "argumentos económicos serios, pero también con argumentos políticos", y por reconocer que "los ingresos extraordinarios vía Europa en la cuenta de resultados de España han compensado una cierta mala

gestión de unos cuantos años".

El actual modelo de financiación incluye diversos fondos y una maraña de transferencias del Estado para redistribuir la riqueza hacia las autonomías que dificulta saber con exactitud hacia dónde va cada euro. Esta "falta de transparencia respecto a la recaudación", según Garcia-Milà, provoca que "la gente no confíe en que el Estado utilice sus impuestos en algo que valga para la ciudadanía, para el desarrollo y para el equilibrio territorial bien entendido". Y aquí reaparece la necesidad de clarificar las competencias de cada administración y las divergencias sobre cuáles es el mejor modelo.

Luis Conde, presidente de Seeliger y Conde, quiso evitar los extremos y recordó una idea que ya recoge el Estatuto de Autonomía que aprobó Cataluña en 2006: "Quizás no es ni cupo, ni Agencia Tributaria autonómica; podría ser una agencia tributaria compartida", recordó. "Ninguno de los dos extremos es bueno", apoyó la directora gene-

**Entre la lucha contra el fraude fiscal y la persecución del contribuyente**

Los problemas detectados por Heribert Padrol en la gestión tributaria también son percibidos por la mayoría del foro. El presidente de Hotusa, Amancio López, criticó que "la gestión tributaria a través de la pantalla" permite que "el que está fuera de la película no tiene ningún problema y la economía sumergida parece que crece". Es más, criticó que en lugar de esforzarse

en aflorar nuevos contribuyentes, se centren en encontrar errores en la declaración de las empresas que sí realizan su labor porque la sanción "puede ser enormemente rentable". "Me parece grave esa concepción fiscal del busco, actúo e informo de lo que ya conozco e ignoro lo que no conozco", lamentó Joan Oliveras, consejero delegado de la joyería Bagués Masriera. Josep Maria

Fradera, profesor de Historia en la Universitat Pompeu Fabra (UPF), recordó que todo país tiene dos constituciones, la escrita y la no escrita. Y en esta segunda, donde se recogen las costumbres adquiridas en el tiempo, está el fraude fiscal. "que es más viejo que la Constitución actualmente vigente". En su opinión, para atajar este problema haría falta "la resolución de un par de casos judiciales

clamorosos; podría ser un elemento sustancialmente renovador en el panorama nacional". Xavier Vives, del IESE, comparte que es necesaria una mayor inversión en la lucha contra el fraude fiscal en España. Al tener una Agencia Tributaria "muy eficiente con los que pagan e ineficiente con los que no lo hacen", se acaba teniendo una Administración que penaliza la economía productiva".



**José Antonio Martínez**  
CEO de Iberpotash

“Hemos creado un sistema político en el que hay demasiados órganos con capacidad para gestionar el gasto”



**Eugenia Bieto**  
Directora de Esade

“Grandes diferencias en materia fiscal entre territorios pueden provocar decisiones oportunistas”



**José María Fradera**  
Profesor de la UPF

“El cupo vasco y el fraude fiscal están en la constitución no escrita, que es más vieja que la actualmente vigente”



**Joan Oliveras**  
CEO de Bagueés-Masriera

“El problema actual es que el calendario político, social y económico no coinciden ni en ritmo, ni en tiempo”



**Daniel Fernández**  
Presidente de Edhasa

“En la cuenta de resultados de España, los ingresos extraordinarios vía Europa compensaron cierta mala gestión”



**Carlos Tusquets**  
Presidente de Mediolanum

“Tenemos un claro problema que necesita soluciones; no se arregla diciendo al otro ‘oye que estás equivocado’”

## Diez claves para el modelo fiscal

- 1 El Estado debe definir claramente cuáles son las competencias en el gasto de la Administración central, autonómica y local**
- 2 El Gobierno debe ser el titular de los grandes impuestos, como el IVA o el IRPF, precisamente para evitar ‘dumping’ fiscal entre CCAA**
- 3 Armonizar más los impuestos, como patrimonio y sucesiones, evitaría batallas entre CCAA que hoy compiten a la baja afectando los ingresos**
- 4 Un pacto fiscal para Cataluña no debería dar más ingresos a la Generalitat si se calcula bien el cupo; el modelo vasco es erróneo**
- 5 Una buena conexión informática debería permitir que la lucha contra el fraude fiscal no se resintiera tras un hipotético concierto catalán**
- 6 Es necesaria una mayor correlación entre la responsabilidad en el gasto de las CCAA y su peso en la generación y control de ingresos**
- 7 El cálculo de la solidaridad entre CCAA debe tener en cuenta el coste diferencial de la prestación de servicios según la región**
- 8 La ordinalidad debe respetarse en la nueva financiación. Si Cataluña es la tercera en generar ingresos, también en recibir gasto**
- 9 Es necesaria una reforma de la Agencia Tributaria, que deje de limitar su buena acción a las inspecciones a contribuyentes ya existentes**
- 10 Los ingresos que vienen de la UE han permitido posponer en el tiempo una verdadera reforma de la Administración**

## Adell advierte de que la competencia fiscal puede provocar ‘dumping’ fiscal y deslocalizaciones

para la prestación de servicios. “Puede ser eficiente con la perspectiva europea”, defiende el profesor del IESE.

García-Milà aportó luz en este punto con el caso de EEUU: “Minnesota tiene unos impuestos más altos que Texas, porque allí el modelo público de educación está más extendido y en EEUU un Estado puede tener una fiscalidad muy diferente a la de otro; los ciudadanos pueden preferir pagar más impuestos y tener más servicios públicos”.

Bieto también habló de la coordinación estatal, para aventurar que “unas grandes diferencias en materia fiscal en diferentes territorios puede llevar al final a determinadas decisiones que a mí me parecen oportunistas y cortoplacistas”. Se refería a la deslocalización de empresas de una comunidad autónoma a otra en función de sus ventajas fiscales. “Hay que ser cuidadosos con el dumping fiscal, que puede generar problemas y deslocalizaciones discretas, calladas, pero efectivas”, advierte Adell.

Esta cuestión ha provocado un fuerte debate en Cataluña, ya que junto al sentimiento de maltrato fiscal que se ha ido extendiendo y que en el foro se mencionó en varias ocasiones, desde algunos ámbitos se ha criticado que existan autonomías que se benefician del actual modelo de financiación y que ofrecen unos tipos impositivos más bajos.

ral de Esade, Eugenia Bieto, para criticar la descentralización o centralización total.

### Competencia fiscal

Padrol señaló que uno de los aspectos más importantes de un concierto económico para Cataluña sería “la asunción de la capacidad normativa por parte del Parlament”, algo que no estaría tan claro con la creación de un ente consorciado. “La capacidad de gasto de los parlamentos no se corresponde con su capacidad de generar ingresos”, constató José Antonio Martínez Álamo, consejero delegado de Iberpotash.

En este aspecto, Zabalza recordó que los gobiernos autonómicos ya tienen capacidad normativa en todos los impuestos cedidos totalmente

por el Estado y en algunos que, como el IRPF, están cedidos de forma parcial. “El problema es que, tradicionalmente, las comunidades han hecho uso de su competencia tributaria para reducir impuestos”, criticó. Para el ex secretario de Estado, este proceder ha supuesto una “restricción blanda”.

El ex secretario de Estado de Hacienda señala que, partiendo de este margen de maniobra, “los gobiernos que deciden el gasto deberían ser también los que tienen la responsabilidad de obtener los recursos necesarios para financiarlo”. “Ésta es la mejor manera –argumenta Zabalza– de enfrentar al político con el coste de sus decisiones, y a su elector con el coste del servicio que está recibiendo”.

### Zabalza: “las CCAA han hecho uso de sus competencias tributarias para bajar impuestos”

### La reforma Lagares propone armonizar algunos impuestos autonómicos, como Sucesiones

Los tributos cedidos totalmente suponen 2.677 millones de euros en Cataluña, el 11,3% de sus ingresos no financieros, por los 14.320 millones (el 60,6%) de los impuestos cedidos de forma parcial. La Generalitat sólo puede modificar el tramo autonómico del IRPF, con el tipo máxi-

mo más alto de España: 56%.

Zabalza recordó que una de las ventajas de que el Estado preserve competencias sobre los grandes impuestos es evitar una pugna entre autonomías, que “afectan a la estabilidad financiera” y “crea distorsiones entre comunidades que no son razonables”, como la “batalla fiscal a la baja entre las comunidades autónomas” con impuestos que tienen cedidos totalmente, el caso de Sucesiones y Donaciones.

La propuesta de reforma fiscal dirigida por Manuel Lagares recomienda que estos dos tributos estén armonizados y fije una tributación mínima para todo el territorio. El documento pide la supresión de Patrimonio, que junto a Sucesiones y Donaciones suponen una “usurpación de ren-

ta” porque grava el ahorro, según Juan Torras. En el caso del IVA, Padrol constató que “hay una regulación amplia y uniforme en el ámbito de la UE”, que impide “establecer tipos distintos en las regiones de un Estado”, por lo que un concierto económico catalán no debería provocar distorsiones territoriales. En su opinión, lo que rompe la unidad de mercado es el exceso de trámites administrativos.

En este aspecto, Vives confió en que una mayor integración europea permita “avanzar hacia impuestos federales europeos”, a partir de los cuales cada Estado, e incluso las regiones, dispongan “en algunos casos de mayor autonomía” para asumir la responsabilidad fiscal de subir impuestos si quiere lograr recursos