

# Transformació del sistema fiscal andorrà



*Enric Tarrado i Vives*

## **Introducció**

Sota el títol *Transformació del sistema fiscal andorrà* intentaré exposar els fonaments sobre els quals s'hauria de basar la futura evolució del sistema tributari andorrà. Aquesta evolució està condicionada pel nostre model de país des del punt de vista econòmic, polític i social, i també s'ha d'enfocar tenint en compte l'evolució i la perspectiva històrica de la fiscalitat andorrana i les diferents finalitats de la fiscalitat.

Avui en dia la fiscalitat ja no es pot plantejar únicament com l'eina per incrementar els ingressos de l'administració, sinó com un mecanisme més per pal·liar externalitats de l'economia de lliure mercat i de la societat, per afavorir col·lectius fràgils i per facilitar un posicionament més competitiu dels sectors econòmics andorrans en el context internacional.

La fiscalitat a Andorra, per activa o per passiva, és una matèria de plena actualitat a escala nacional i internacional, i iniciatives com aquesta Diada d'Andorra de la Universitat Catalana d'Estiu ofereixen una molt bona oportunitat per tractar-la i analitzar-la entre la majoria dels col·lectius de la societat, econòmica i política, andorrana.

## **Evolució i perspectiva històrica**

En primer lloc, cal tenir present la perspectiva històrica i la forma en què ha evolucionat el sistema fiscal andorrà: Fins a principi del segle XX, la fiscalitat andorrana es fonamentava en veritables impostos directes, com el foc i lloc, els delmes, la quèstia o els tributs eclesiàstics, que requeien sobre els ciutadans andor-

rans. En aquest sistema, les competències tributàries es concentraven en tres administracions tributàries principals: els coprínceps, els comuns i l'Església. A partir del segle XX, aquest model es veu modificat i alterat amb l'inici de l'expansió econòmica d'Andorra, potenciada per la construcció de carreteres i després amb l'expansió comercial posterior a la Guerra Civil espanyola, cap a una fiscalitat indirecta sobre els béns.

Així doncs, en menys d'un segle, el Principat ha passat d'un sistema impositiu tradicional, basat en els impostos directes, que repercutien en essència sobre la població resident, a un sistema impositiu indirecte, fonamentat en les taxes sobre el consum i que ha estat la conseqüència d'una economia oberta a l'exterior i amb un gran pes del sector turístic i comercial. L'evolució de la fiscalitat ha seguit, doncs, l'evolució de l'activitat econòmica i de l'estructura de l'economia andorranca, i ha ampliat les bases de tributació per tal de distribuir de forma òptima el pes de la càrrega fiscal.

### **Els desenvolupaments tributaris recents**

Entre els desenvolupaments tributaris més recents, destaco principalment els impostos sobre els serveis bancaris, financers i d'assegurances, en vigor des de l'any 2002; els impostos sobre els serveis professionals i empresarials, sobre la producció interna i sobre les activitats comercials, coneguts com l'ISI, l'IPI i l'IAC, en vigor des de l'1 de gener del 2006; la modificació de l'impost sobre les transmissions patrimonials immobiliàries (ITP), amb l'increment del tipus fins a un màxim del 4%, i el proper projecte de llei de l'impost sobre les plusvàlues immobiliàries.

#### *Els impostos de l'ISI, l'IPI i l'IAC*

Amb els impostos de l'ISI, l'IPI i l'IAC es generalitza la fiscalitat indirecta a tots els sectors de l'economia productiva. El model de liquidació general es basa en un sistema de liquidació per mòduls i, alternativament, l'obligat tributari pot optar per un sistema de determinació directa de la base de tributació per facturacions.

En primer lloc, considero positiva la generalització dels impostos indirectes a tots els sectors de l'economia, tot i que creiem que arriba massa tard. Un incompliment de temps respecte al compromís de l'acord d'unió duanera, en què des de l'any 1991 s'hauria d'haver desenvolupat l'impost sobre la producció interna (IPI), i un retard de més de dos anys entre el moment en què es van aprovar les lleis, el 3 de novembre del 2004, i la seva aplicació. Aquest retard ha suposat un perjudici per a les arques de l'Estat; però sobretot l'aplicació d'aquests nous impostos arriba en un moment delicat en la conjuntura econòmica andorranca, en què l'elevat

cost dels factors de producció dificulta cada vegada més la competitivitat, per la via dels preus, de molts productes i serveis.

Per altra banda, des del punt de vista de l'aplicació pràctica dels impostos, si bé el sistema modular pot representar una alternativa de simplicitat en la gestió dels impostos, entenem que la multiplicitat de figures impositives (IMI, IPI, ISI i IAC) per gravar el valor final dels productes i serveis comercialitzats a Andorra crea confusió tant als empresaris com als clients, que acaben pagant els impostos. De fet, vull recordar que la mateixa Llei de l'impost indirecte sobre la prestació de serveis, de 13 d'abril del 2000, preveu que "una vegada acabat el desenvolupament d'aquesta figura a tots els sectors, l'optimització tributària hauria de comportar la refosa de tots els impostos indirectes sobre els béns i els serveis, és a dir l'impost de mercaderies indirecte i el que fixa aquesta Llei, en una sola figura impositiva a fi de millorar per una banda l'estructura impositiva indirecta de l'Estat andorrà i per altra banda l'homogeneïtzació de les nostres estructures tributàries amb les dels nostres veïns".

És amb aquest objectiu que el nostre grup parlamentari va presentar una proposta de resolució, que va ser aprovada pel Consell General el 30 de juny del 2006, en què se sol·licitava al Govern que es dugués a terme aquesta refosa de textos fiscals al més aviat possible.

Compartim, doncs, la creació d'aquests nous impostos sempre que representin un pas previ cap a un impost general indirecte del tipus IVA o TVA, en el qual la determinació directa, per la via de la facturació, sigui cada vegada més el model general que se segueixi i obligatori a partir d'un cert volum de negoci. Així, en el futur, veiem el sistema modular com una fórmula alternativa per als petits empresaris, per la facilitat i la simplificació de la seva gestió fiscal.

#### *La fiscalitat sobre el sector financer*

El model fiscal actual sobre el sector financer és el resultat d'un procés que es va iniciar l'any 1995 amb la no-remuneració de les inversions obligatòries i de les reserves en garantia de les entitats bancàries; posteriorment, l'any 2001, es van aplicar els mòduls en el marc de l'impost sobre la prestació de serveis (ISI) i finalment, l'any 2002, s'aprova la llei vigent de l'impost indirecte sobre la prestació de serveis bancaris i de serveis financers, amb un sistema de determinació quasi directe de la quota que parteix de variables comptables del marge ordinari.

Molts pocs països han adoptat els impostos indirectes per gravar el sector financer, i aquest fet és degut que resulta poc eficient gravar alhora els béns o les inversions i el seu finançament. Per exemple, en el cas de la compra d'un habitatge nou que es finança amb un préstec hipotecari, a Andorra es gravaria amb l'IPI

el valor de l'habitatge i amb l'ISI el servei financer d'atorgament del préstec. Per aquest motiu i ara que ja s'ha generalitzat l'impost indirecte a tots els sectors, creiem que seria convenient transformar l'impost indirecte sobre el sector financer en un impost directe sobre els beneficis. Aquest model es justificaria, a més, per l'elevat control comptable de què ja disposa el sector financer, a través de l'INAF. Únicament s'hauria de mantenir l'impost indirecte pel que fa a les comissions bancàries.

### *L'ITP i l'impost sobre les plusvàlues immobiliàries*

El nostre grup parlamentari ja va presentar en el seu programa electoral la creació d'una llei fiscal sobre les plusvàlues immobiliàries i celebrem que hagi entrat recentment a tràmit parlamentari. Entenem aquest nou impost com una eina per desincentivar l'economia especulativa sobre l'habitatge, que va en detriment de les necessitats de la població andorrana. Es tracta d'un impost directe que ha de permetre discriminar situacions econòmicament diferents: no s'han de gravar igual les plusvàlues generades en sis mesos en les compravendes sobre plànol —que en la majoria dels casos, fraudulentament, no arriben ni a escripturar-se— que les plusvàlues generades per a una família que després d'un llarg període de temps d'haver adquirit l'habitatge se'l ven per comprar-ne un de més gran, per raó que la seva situació familiar hagi pogut canviar. Són aquests els tipus de situacions que cal discriminar fiscalment i un mitjà per fer-ho en són les exempcions fiscals.

L'exempció de l'ITP en la compra d'un primer habitatge i sota certes condicions (anys de residència, rendes, preu de l'habitatge...) és un exemple positiu per seguir al qual el nostre grup ha donat suport.

### **La fiscalitat dels comuns**

No hem d'oblidar en l'àmbit de la fiscalitat andorrana el rol dels comuns com a organismes amb una potestat tributària pròpia, reconeguda per la Constitució. Així, en matèria tributària, la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns configura i delimita les competències dels comuns en relació amb els tributs següents:

- Tributs tradicionals del foc i lloc i de l'estrany.
- Taxes per la prestació de serveis comunals.
- Taxes i drets per la realització d'actes administratius d'intervenció i el lliurament d'autoritzacions.
- Impost d'establiment d'activitats comercials, industrials i professionals no comercials.

-Tributs immobiliaris sobre la propietat immobiliària edificada, sobre la propietat immobiliària no edificada, sobre els seus rendiments arrendataris i sobre les transaccions immobiliàries que cal inscriure en el cadastre comunal.

El 27 de juny del 2003, l'aprovació de la Llei de les finances comunals ordena i adapta el marc tributari comunal a les premisses de la Llei de bases de l'ordenament tributari. D'acord amb la Llei de les finances comunals, els tributs comunals abracen la totalitat de les figures tributàries, és a dir, impostos, taxes i contribucions especials.

Dit això, cal precisar un nou factor que afecta econòmicament les relacions entre l'administració general i la comunal relacionat amb l'àmbit fiscal. La Llei qualificada de transferències als comuns, de 1993, estableix un mecanisme de finançament als comuns mitjançant transferències anyals a càrrec dels pressupostos de l'administració general. L'article 3, punt 1, de la llei esmentada estableix que "L'import a transferir cada exercici serà el resultat d'aplicar el percentatge del 18% sobre els ingressos tributaris ajustats, liquidats i imputables comptablement al Pressupost de l'Administració General, efectivament realitzats en l'exercici immediatament anterior". Així mateix, l'article 3, punt 4, precisa que "En cas que el quàntum d'aquest percentatge del 18% dels ingressos tributaris totals fos inferior al quàntum del percentatge del 30% sobre els ingressos recaptats per l'Administració General en concepte d'Impost de Mercaderies Indirecte, de taxes d'entrada de mercaderies i de la devolució de la tarifa exterior comú (TEC) per part de la Comunitat Econòmica Europea, es procedirà a calcular l'import de la transferència d'acord amb aquest segon criteri."

Fins ara, però, els comuns han rebut sempre el 30% dels ingressos en concepte d'IMI. Però amb els nous impostos de l'ISI, l'IPI i l'IAC i de l'impost sobre les plusvàlues immobiliàries és previsible que el 18% dels ingressos tributaris totals sigui superior al 30% de l'IMI. Aquest canvi és significativament important i representa una coresponsabilitat fiscal *de facto* entre els comuns i el Govern.

Cal, doncs, tenir present aquest fet en la creació de nous impostos i en la delegació de noves facultats tributàries als comuns. Un exemple en seria la recent entrada a tràmit de la Llei de modificació de les finances comunals, en què es crea un nou impost sobre la construcció d'entre 50 i 200 euros per metre quadrat construït. Sense entrar en l'efecte perjudicial que un impost d'aquest tipus pot suposar en l'encariment del preu de construcció dels habitatges, i de retruc en el preu de venda, ja desmesuradament elevat, i que també xoca amb les polítiques que s'estan realitzant en matèria d'habitatge, que no són l'objecte d'aquesta intervenció, sí que considerem que la creació d'un impost d'aquest tipus hauria de beneficiar

també l'administració general i no únicament els comuns. Aquest impost no s'emmarca en les competències tributàries dels comuns d'acord amb la seva llei qualificada, i per tant, s'hauria d'estructurar com un text independent en el marc de la coresponsabilitat fiscal entre les dues administracions, l'estatal i la comunal, de forma equivalent a l'ITP.

### **Perspectives sobre la fiscalitat andorrana**

Els futurs projectes fiscals estaran condicionats en bona mesura per l'evolució econòmica del Principat d'Andorra. En cas que es mantinguin els nivells de creixement econòmic dels últims anys, és previsible un increment de les inversions públiques i, per tant, una necessitat més gran de recursos. Per altra banda, el context internacional també crea una pressió sobre els aspectes que diferencien Andorra de la resta d'estats i, malgrat alguns aspectes, Andorra ha de tenir una fiscalitat homologable amb Europa i amb la dels països veïns.

Tot aquest entorn canviant fa que l'àmbit tributari sigui un dels aspectes més dinàmics i evolutius del nostre país. A continuació presentem alguns dels desenvolupaments tributaris que al nostre entendre convindria que s'integressin en l'ordenament jurídic andorrà en els propers anys.

#### *Homologació del sistema tributari indirecte amb les normes europees*

El model econòmic andorrà es basa en el consum de béns i serveis majoritàriament per una població no resident. Aquest és un dels motius clau que fa que el model tributari més eficient sigui l'indirecte, que grava tots els consumidors d'aquests béns i serveis. Dit d'una altra manera, amb un cost d'inspecció i control reduït per l'administració o una estructura petita de la hisenda pública, i amb uns tipus de gravamen relativament reduït, els ingressos tributaris són elevats. És per això que el nostre grup aposta per mantenir i potenciar si convé aquest model com a pilar fonamental del sistema tributari andorrà.

Ara bé, com a model fiscal de base, aquest model s'ha d'homologar amb les estructures fiscals europees, i és en aquest sentit, i com ja hem comentat anteriorment, que és convenient la transformació dels impostos indirectes de l'IMI, l'ISI, l'IPI i l'IAC en un impost del tipus IVA / TVA.

Les directrius europees i els principis fiscals internacionals també propugnen un tractament especial per a aquells *béns especials*, com els tabacs, els alcohols o els carburants, que produeixen uns efectes nocius a la població o al medi ambient i uns costos socials no tinguts en compte a l'hora de fixar els preus privats, i que han de ser suportats pels consumidors mitjançant una imposició específica que gravi selectivament aquests productes. Per aquest motiu també creiem necessà-

ria la creació d'uns impostos especials sobre els tabacs, alcohol i carburants com a substitució de l'actual imposició indirecta de l'IMI / IPI, de l'IAC i, parcialment, de les taxes sobre el consum.

#### *Impostos directes sobre el capital*

Els impostos sobre el capital que graven les rendes i les plusvàlues del capital mobiliari poden ser una de les figures per desenvolupar en el futur. De fet, l'aprovació de l'acord entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea en matèria de la fiscalitat sobre els rendiments de l'estalvi en forma de pagament d'interessos, de l'any 2005, grava amb un impost directe una part de les rendes del capital dels residents a la Unió Europea. Aquest acord *imposat* al Principat d'Andorra un cop es va obtenir el vistiplau suís ha de servir d'exemple per anticipar-nos a les futures negociacions amb la Unió Europea. És en aquest sentit que seria convenient analitzar un possible desenvolupament fiscal a tipus reduïts en relació amb les plusvàlues i les rendes generades en el capital mobiliari (compravenda d'accions, dividends...), en la forma d'una retenció en origen.

#### *Tributs mediambientals*

Aquesta categoria de tributs ha estat l'última que han desenvolupat els països del nostre entorn, a causa de la necessitat de mantenir un creixement mediambiental sostenible i de l'elevada necessitat de recursos que requereix la protecció del medi ambient. Així, sota la premissa *qui contamina paga*, s'han creat unes figures impositives que, a la pràctica, encara que s'anomenin *ecotaxes*, són impostos mediambientals de caràcter finalista.

A Andorra, aquesta tendència no difereix i les elevades inversions en tractament de residus i en la construcció d'estacions depuradores es podrien finançar parcialment amb l'aplicació d'aquesta categoria de tributs.

#### *Tributs sobre societats*

Darrerament també s'ha parlat molt del desenvolupament d'un impost directe sobre les societats, particularment aquelles per a les quals la nova llei permetrà una participació estrangera majoritària.

Tanmateix, cal tenir present que una tributació en matèria de societats amb uns tipus equiparables als dels països del nostre entorn pot introduir un factor desincentivador per a l'inversor estranger que farà que no li sigui atractiu invertir a Andorra, a més de l'elevat cost de control que representa un impost sobre els beneficis per part de l'administració, amb la consegüent creació d'una estructura similar a la d'una hisenda pública d'altres països.

## **Conclusions**

I per acabar, voldria dir que el nostre objectiu no és el desenvolupament tributari complet de tots els impostos i taxes que es poden trobar en els països veïns. Cada país té la seva especificitat i la d'Andorra s'ha de caracteritzar per mantenir fiscalment un diferencial atractiu que, juntament amb els altres factors de la cadena de valor, ens permeti continuar sent un país competitiu envers l'exterior. Aquest model no passa per un creixement quantitatiu, on un dia puguem arribar a ser 150.000 o 200.000 habitants, sinó per un model de país sostenible en què la qualitat sigui la premissa fonamental de cara a l'exterior i per a la població resident. És per això que no creiem en una multiplicitat de figures fiscals que es derivarien d'un creixement en volum sinó en un manteniment dels ingressos fonamentat en unes estructures fiscals equilibrades i eficients, que minimitzin la càrrega tributària i en maximitzin els ingressos per a l'administració.

**Enric Tarrado i Vives**

Empresari i conseller general pel CDA, vicepresident  
de la comissió de Finances i Pressupost del Consell General