

# Les implicacions fiscals d'una integració a la Unió Europea per a Andorra

*Mireia Maestre i Cortadella*



## **Introducció**

Andorra es troba en l'actualitat en un procés de modernització del seu sistema fiscal. Les noves figures impositives indirectes que van entrar en vigor a principi d'any són una forma d'incrementar els ingressos de l'Estat, d'una banda, i de fer participar tots els sectors de l'economia en la recaptació, de l'altra. Els impostos indirectes actuals, que són una generalització de l'IMI que es va posar en funcionament l'any 1991 per donar compliment a l'acord d'unió duanera de l'any 1990, s'han inspirat de forma important en l'impost sobre el valor afegit harmonitzat a Europa basat en la 6a Directiva quant a la base de tributació.

Per a Andorra, que es troba dins del territori de la Unió Europea sense formar-ne part, inspirar-se en les polítiques comunitàries en matèria fiscal és una opció, no una obligació, però una opció per al futur que pot passar per una adhesió a mitjà o llarg termini.

Aquesta ponència vol ser una reflexió ràpida sobre quines serien les implicacions d'una integració d'Andorra dins la Unió Europea en matèria fiscal. En un primer moment es recordarà quin és el cabal comunitari en matèria fiscal. Seguidament, convindrà valorar els impostos estatals andorrans que s'haurien de modificar i quins altres caldria crear en el marc del cabal comunitari. I finalment es proposa una reflexió de quins passos podria fer Andorra per anar-se acostant cap al model fiscal europeu.

## **Una evolució llarga cap a l'harmonització fiscal**

El Tractat de Roma del 1957 instaurava el principi de les quatre llibertats (lliure

circulació de mercaderies, de persones, de serveis i de capitals), que són l'eix vertebrador de totes les polítiques comunitàries. Per complir amb aquests principis rector, la fiscalitat no n'és una excepció i amb el temps s'han anat prenent mesures en l'àmbit comunitari que van cap a una harmonització fiscal progressiva.

En matèria d'impostos directes, el tractat no preveu cap mesura concreta, però les polítiques fiscals dels estats membres han de respectar les quatre llibertats. Els avenços més importants en fiscalitat directa han tingut l'objectiu de donar resposta a les situacions de doble imposició o sobre les activitats transfrontereres. Així, el 23 de juliol del 1990 es van aprovar dues directives i un conveni sobre la fiscalitat de les empreses: la Directiva 90/435/CEE sobre el règim fiscal comú aplicable a les societats matrius i a les filials d'estats membres diferents; la Directiva 90/434/CEE per un règim fiscal comú aplicable a les fusions, escissions, aportacions d'actius i intercanvis d'accions que interessin societats d'estats membres diferents, i el Conveni 90/436/CEE relatiu a l'eliminació de les dobles impositcions en el cas de correcció de beneficis entre empreses associades.

El salt important en matèria de fiscalitat europea va fer-se l'any 1992, amb la supressió de les fronteres fiscals i dels controls duaners a les fronteres. A partir d'aquell moment s'han fet molts esforços per aconseguir una harmonització dels impostos indirectes, necessària en el marc de la lliure circulació de mercaderies i de serveis, incloent-hi l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials.

El 1993, la Comissió va proposar una recomanació als estats membres d'establir una distinció entre residents i no-residents en matèria de fiscalitat sobre la renda de les persones.

A final dels anys 90, el 1997 concretament, el Consell va aprovar les mesures incloses en el paquet fiscal per combatre la competència fiscal perjudicial en el marc de la Unió, que s'aplica únicament als impostos directes (sobre les societats i sobre el capital). Els objectius d'aquest paquet són definir una coordinació contra la competència fiscal perjudicial en el marc del mercat únic i orientar les estructures fiscals dels estats membres en un sentit més favorable per a l'ocupació. Però la dificultat d'harmonització en els impostos directes ve donada en part perquè les decisions en l'àmbit de la fiscalitat de les empreses es prenen per unanimitat dels estats membres.

Les mesures concretes del paquet fiscal són:

-Un codi de conducta en matèria de fiscalitat de les empreses que cerca prevenir les distorsions econòmiques i l'erosió de les bases de tributació dins la Comunitat. Els estats membres s'abstenen d'aplicar mesures fiscals perjudicials. El codi, però, és un instrument no vinculant jurídicament.

-Uns elements que vagin cap a una harmonització en matèria de tributació

sobre els rendiments de l'estalvi, que ha culminat amb l'adopció de la directiva sobre els rendiments de l'estalvi i els convenis amb els estats tercers, l'any 2003.

-Un acord per eliminar les retencions a l'origen sobre els pagaments d'interessos i cànon entre empreses. Una directiva es va aprovar el 2003 sobre l'eliminació del pagament d'interessos i cànon entre societats associades d'estats membres diferents.

Els esforços d'harmonització fiscal dins la UE es fan junt amb una voluntat de cooperació administrativa transfronterera per lluitar contra el frau. El programa *Fiscalis* per al període 1998-2003, que tenia com a objectiu l'assoliment de la cooperació administrativa i l'assistència mútua en matèria de fiscalitat indirecta sobretot, va ser reconduït per a cinc anys més amb la tasca d'incloure en la cooperació els impostos sobre la renda, sobre la fortuna i sobre les primes d'assegurances.

L'any 2005, la Comissió, conscient de les limitacions que afecten el ple rendiment del mercat únic els 25 sistemes fiscals nacionals, va llançar un pla que preveia mesures fiscals i duaneres a escala de la UE per aconseguir els objectius de l'estratègia de Lisboa.

#### *Requeriments d'aplicació del cabal comunitari en matèria fiscal per a les adhesions en curs*

El cabal comunitari aplicable als països que estan negociant les seves adhesions és el nivell que es pot considerar d'harmonització en matèria fiscal.

En matèria de fiscalitat directa, el cabal comunitari s'aplica principalment sobre certs aspectes dels impostos sobre societats i de l'impost sobre el capital del paquet fiscal, però en aquesta matèria el cabal no és gaire important, ja que la competència de la Comissió en aquest tema és subsidiària. Tanmateix, el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees vetlla pel respecte de les grans llibertats del tractat: llibertat d'establiment, llibertat de circulació de treballadors, lliure prestació de serveis i llibertat de circulació de capitals. A més, els avenços sobre el principi de no-discriminació han portat el tribunal a intervenir sobre aspectes de fiscalitat. La jurisprudència recorda que encara que la fiscalitat sigui una competència dels estats membres, aquests només poden exercir-la dins el respecte del dret comunitari i s'han d'abstenir de tota discriminació fonamentada sobre la nacionalitat.

Quant a la fiscalitat indirecta, el cabal comprèn essencialment l'harmonització de la legislació de l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials. Aquesta harmonització implica l'aplicació d'un impost general no cumulatiu sobre el consum, a totes les fases de la producció, de la distribució dels béns i serveis, i implica una tracte fiscal igual sobre totes les transaccions interiors i les importacions.

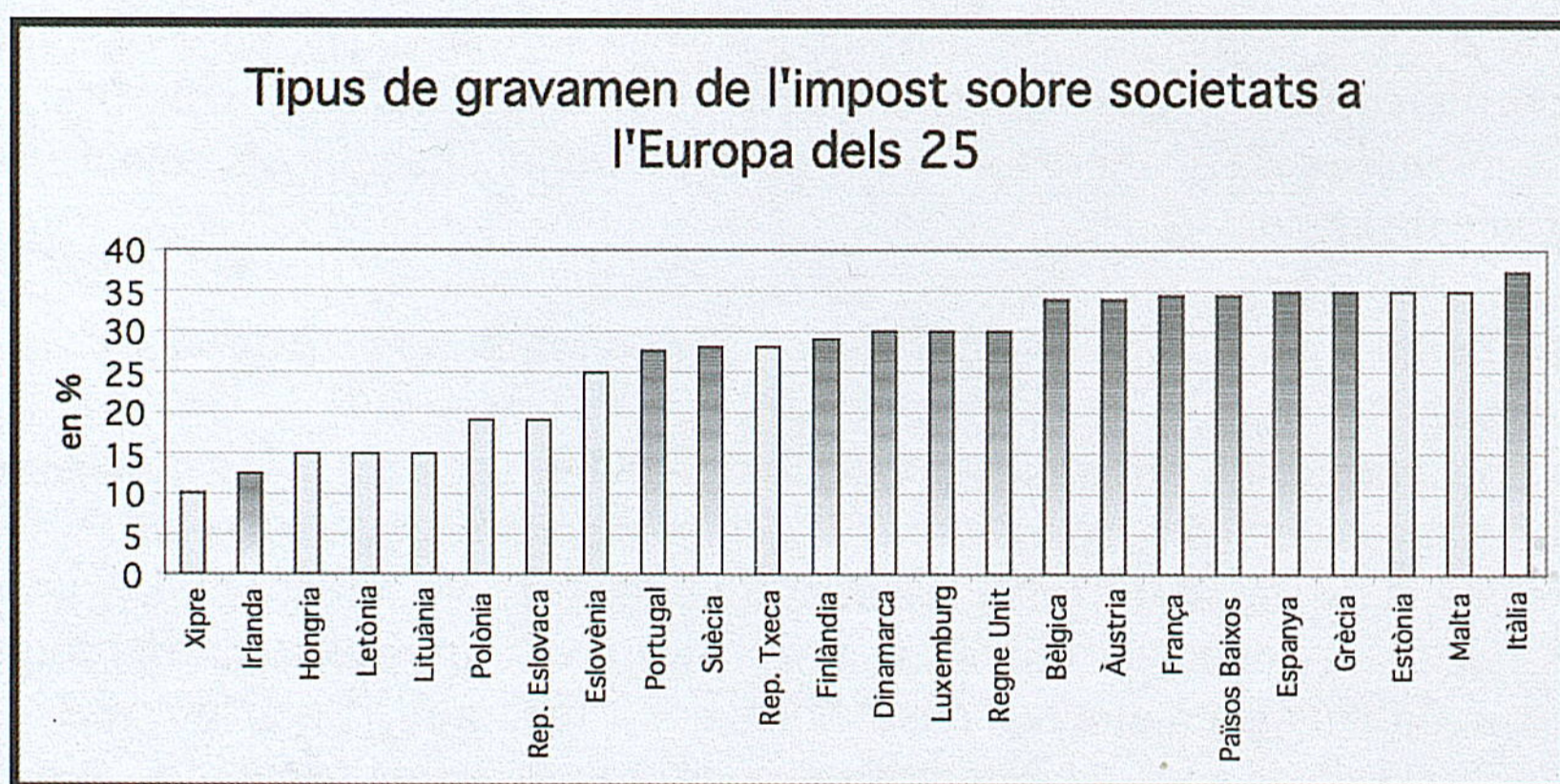
Per als impostos especials, el cabal comunitari inclou les estructures fiscals

harmonitzades dels tipus impositius mínims així com l'aplicació de regles comunes per a la circulació i l'emmagatzematge dels béns (en particular, la utilització de dipòsits fiscals).

Finalment, el cabal també inclou la legislació comunitària relativa a la cooperació administrativa i a l'assistència mútua per disposar dels instruments per lluitar contra l'evasió i el frau fiscals intracomunitaris, tant en matèria de fiscalitat directa com indirecta.

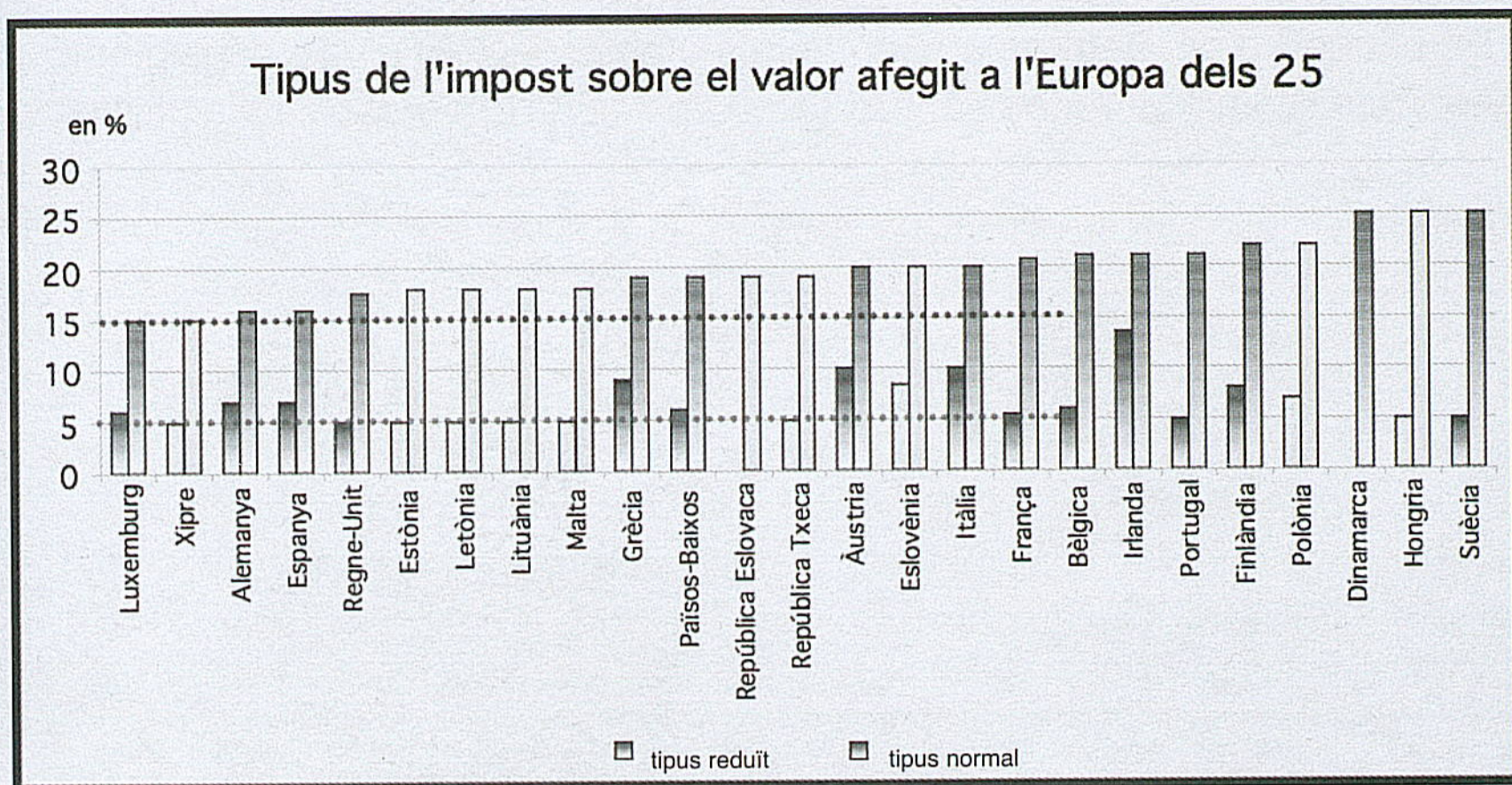
*Un nivell d'harmonització fiscal en l'actualitat limitat als impostos indirectes*

El resultat d'aquestes polítiques d'harmonització fiscal es pot resumir en els gràfics següents, relatiu, un, als tipus dels impostos directes sobre societats als països membres de la UE i el segon, als tipus dels impostos indirectes.



Per als impostos directes no existeix una harmonització fiscal com a tal, ni en el tipus, ni en la base de tributació, ni en cap altre element essencial. El resultat és una fluctuació important entre països: des del 10% de Xipre fins al 38% d'Alemanya. Els nous països que s'han adherit apliquen, per la major part d'entre ells, un tipus de gravamen inferior al 25%. I les diferències s'apunten sense prendre en consideració les diferències existents en les bases de tributació, les exempcions, bonificacions...

Per als impostos indirectes en canvi, la base de tributació és la mateixa per a tots els estats membres, si bé el tipus de gravamen ha de ser d'un mínim del 15% per al tipus normal i del 5% com a mínim per al tipus reduït. A la pràctica, només dos estats membres apliquen el tipus mínim, i arriba fins al 25% per a tres estats membres.



En resum, el grau d'harmonització fiscal dins la Unió Europea es troba reflectit en la taula següent. L'harmonització més gran es troba en els impostos indirectes, seguida dels impostos especials sobre els carburants, els alcohols i els tabacs. Aquests dos tributs necessiten d'una harmonització més gran per ser la base de la lliure circulació de béns i serveis.

Els impostos sobre els rendiments de l'estalvi no es troben harmonitzats com a tal, però cada estat membre aplicarà l'impost a totes les rendes de l'estalvi dels seus residents pel mecanisme d'intercanvi d'informació que ha instaurat la directiva. La directiva inclou tres casos a part: Bèlgica, Luxemburg i Àustria, que no intercanvien informació però que apliquen un tipus del 15%, que s'incrementarà fins al 35%, i reparteixen el 75% als estats membres d'origen del capital.

### **Els efectes per a Andorra d'una adhesió a la UE**

-Els impostos andorrans estatals més significatius per a aquesta anàlisi, perquè és sobre els quals s'aplicarien les modificacions, són:

-Els impostos indirectes sobre els béns: importació de mercaderies (IMI), producció interna (IPI) i sobre les activitats comercials (IAC).

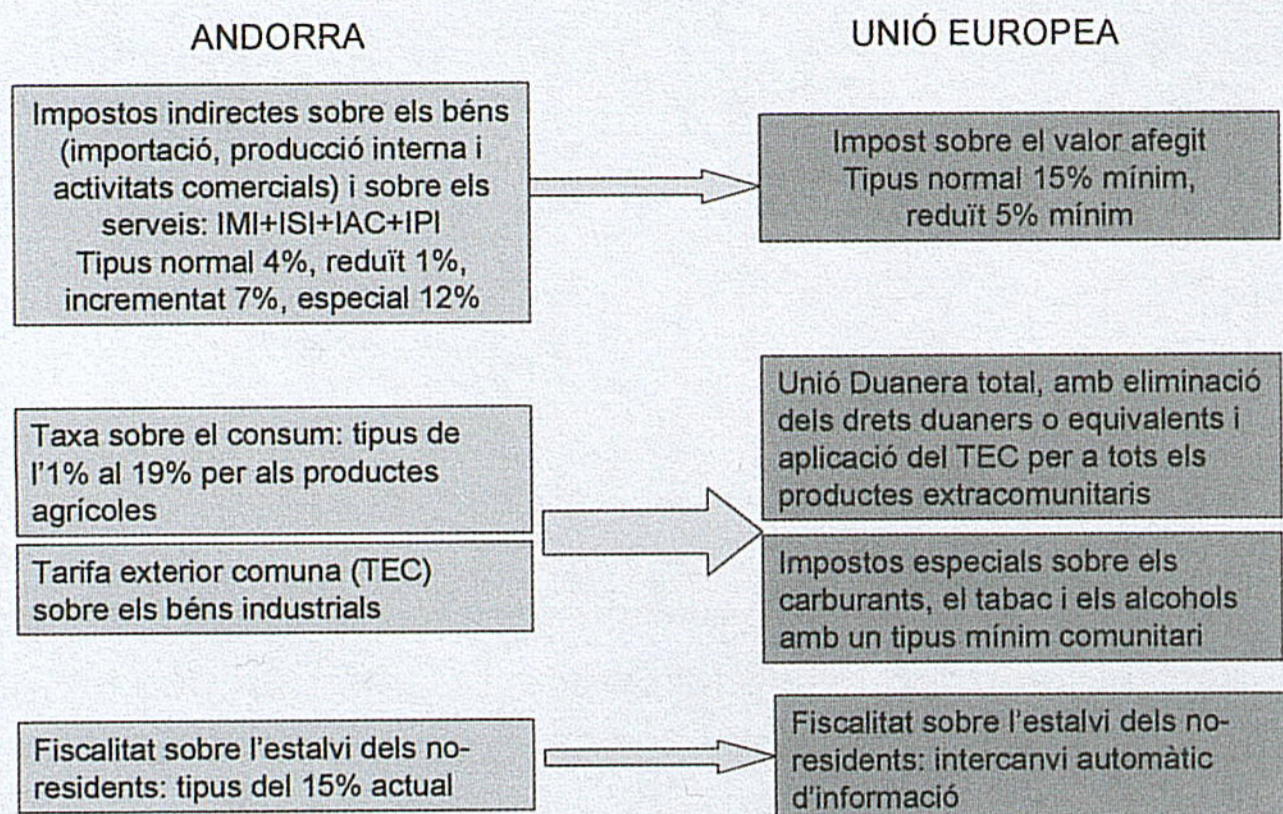
-L'impost indirecte sobre la prestació de serveis (bancaris, sobre les assegurances, sobre la prestació de serveis empresarials i professionals).

-La taxa sobre el consum (dret duaner per als productes no inclosos a la unió duanera del 1990).

-La tarifa exterior comuna (TEC) per als productes posats al consum a Andorra inclosos en la unió duanera.

-La retenció sobre els rendiments de l'estalvi dels no-residents.

En el quadre següent es presenten els efectes fiscals d'una adhesió per part d'Andorra a la Unió Europea l'any 2006.



Els canvis més significatius es trobarien en l'eliminació de la taxa sobre el consum, que s'aplica com un aranzel duaner per als productes no inclosos en l'acord d'unió duanera de l'any 1990. Per a aquests productes agrícoles, caldria eliminar les taxes al consum i aplicar, si escau perquè s'importen de fora del mercat comú, els drets de duana comunitaris, és a dir la tarifa exterior comuna.

Pel que fa als impostos indirectes sobre el consum, caldria convertir els actuals impostos indirectes (IMI, ISI, IPI i IAC) en un impost sobre el valor afegit i incrementar-ne el tipus fins al 15% com a mínim. La base de tributació d'aquests impostos indirectes ja és gairebé idèntica a la base de tributació comunitària.

Un cop eliminada la taxa al consum i modificat l'IMI caldria implantar els impostos especials sobre els tabacs, carburants i alcohols, amb un tipus específic i un tipus *ad valorem*. El grau d'harmonització no és gaire gran però sí que hi ha unes directives que imposen una tributació mínima sobre aquests productes.

L'adaptació dels impostos especials suposaria un increment substancial dels tipus de gravamen aplicables actualment. Si bé el nivell de fiscalitat sobre els carburants és assimilable a l'Estat membre amb la fiscalitat més baixa, no passa el mateix per al gasoli de calefacció ni per als tabacs. La tributació sobre el gasoli de calefacció a Andorra es troba un 6,1% per sota del mínim comunitari. Per als tabacs, la pressió fiscal es troba al voltant del 42% per als tabacs no comunitaris i

al voltant del 15% per als tabacs andorrans i tabac negre. La pressió fiscal més baixa a l'Europa dels 15 és del 69,2%.

Finalment, l'actual acord entre la Comunitat Europea i el Principat d'Andorra, que preveu mesures equivalents a les previstes en la directiva 2003/48/CE del Consell en matèria de fiscalitat sobre els rendiments de l'estalvi, s'hauria de transformar en un intercanvi d'informació automàtic com per a la resta d'estats membres excepte Luxemburg, Bèlgica i Àustria. Ara bé, el fet que Andorra passés a l'intercanvi d'informació suposaria previsiblement per a aquests estats membres el pas igualment a l'intercanvi automàtic d'informació, segons el text de la directiva.

Els efectes fiscals d'una adhesió d'Andorra a la UE també es veurien en els impostos directes, avui inexistents, sobre les societats i sobre el capital (interessos, plusvàlues i dividends). No existeix cap harmonització en aquesta matèria dins la UE, s'aplica el principi de subsidiarietat i és una competència dels estats membres, però convindrà respectar les quatre llibertats fonamentals.

Encara que no existeixi un marc clar sobre els impostos directes, el respecte de les quatre llibertats, del principi d'una competència fiscal lleial entre els estats membres i del principi de no-discriminació apunta a revisar el marc actual sense impostos directes. El model i els tipus, però, no queden determinats per la UE.

### *Cooperació fiscal i assistència mútua incrementades*

A més de les mesures fiscals concretes que una adhesió comportaria, convindria ampliar l'actual acord d'assistència mútua en matèria duanera, que penja de l'acord d'unió duanera i que posa les bases d'una cooperació administrativa sobre els impostos indirectes i les transaccions duaneres, cap a un acord de cooperació i d'assistència mútua per als impostos directes i indirectes. Aquest acord forma part del cabal comunitari.

### *Altres efectes de la integració a Europa*

Els efectes econòmics d'una adhesió a Europa per part d'Andorra van més enllà de les mesures fiscals que convindria adoptar i podrien modificar de forma significativa l'economia del país.

Una adhesió a la Unió Europea suposaria en primer lloc l'aportació econòmica del país a les polítiques comunitàries de desenvolupament (Feoga, Interreg, fons de cohesió...).

D'altra banda, la creació d'una unió duanera per als productes agrícoles eliminaria per a Andorra la possibilitat de gaudir dels productes restituïts europeus, però ja no existirien les franquícies per a viatgers.

Un altre efecte seria la liberalització de l'economia andorrana amb l'obertura en conseqüència de tots els sectors econòmics a la inversió estrangera, i la lliure circulació també dels andorrans i de les empreses andorranes en el mercat comunitari.

I l'altre element que s'apuntarà en aquesta reflexió sense que es pretengui fer la llista de tots els efectes és la transparència de l'economia andorrana mitjançant l'acord d'assistència mútua i l'aplicació de l'intercanvi d'informació per als rendiments de l'estalvi.

### *Impacte sobre les finances públiques andorranes*

Una estimació de l'increment de la recaptació per part d'Andorra en el marc d'una adhesió és força complicat, perquè es crearien dinàmiques avui inexistents i podria donar-se una transformació en l'estructura actual de l'economia andorrana i especialment sobre el comerç (atesa la demanda inelàstica que té Andorra). A més, una estimació correcta seria l'exercici d'una reflexió molt més àmplia.

Els increments vindrien per:

- l'increment dels tipus dels impostos indirectes del 4% al 15%;
- la creació dels impostos especials;
- la possible creació d'un impost directe sobre les societats i sobre el capital.

Les reduccions es veurien en:

- la taxa al consum, que s'eliminarà i s'aplicaria la TEC;
- l'impost sobre els rendiments de l'estalvi.

El professor Jean-Claude Berthélémy va realitzar una part d'aquest exercici l'any 2000 per al Govern d'Andorra. En el seu estudi posava de manifest quin seria el saldo net per a Andorra d'una adhesió al Unió Europea. El seu càlcul apuntava cap un saldo net negatiu de 8,6 milions d'euros, ja que Andorra hauria d'aportar unes contribucions a les polítiques europees que voltarien els 14,7 milions d'euros. Els ingressos que rebria Andorra com a ajudes serien d'uns 9,9 milions d'euros. La pèrdua de les restitucions es quantificava en uns 3 milions d'euros.

Aquest estudi no prenia en consideració l'increment de recaptació per la modificació dels impostos existents i la creació de nous, així que el saldo net per a les finances públiques seria positiu si la recaptació suplementària superés els 8,6 milions d'euros.

### **Conclusions**

L'harmonització fiscal europea és un treball de llarg termini, i com es pot constatar el grau d'uniformització és relativament alt per als impostos indirectes, però molt baix per als impostos directes. Tanmateix, la Comissió i els estats membres segueixen el camí per assolir un *level playing field* (regles del joc uniformes) i una com-



petència fiscal lleial, tant en el marc de la mateixa UE com en el marc de l'OCDE. Això fa pensar que el camí pot ser llarg i lent, però la direcció es troba marcada.

Per a les noves adhesions existeix un cabal comunitari en matèria fiscal molt determinat i cada vegada que s'assoleix un avenç entre els països membres, aquest forma part del cabal comunitari, amb poques possibilitats de transició, contràriament als estats membres (com s'ha pogut veure amb l'excepció per a la fiscalitat de l'estalvi amb tres països membres). Per tant, cada vegada que s'integren nous països els requeriments s'incrementen.

Andorra no es troba en situació de ser candidata a la Unió Europea però podria trobar-s'hi amb el temps. Per preparar aquest camí, en matèria fiscal, sense trasbalsos importants per a l'economia andorrana es proposa:

- Transformar els actuals impostos indirectes en un impost sobre el valor afegit únic, seguint el model europeu però conservant el tipus més adaptat per al país, ja que només caldria modificar el tipus a l'alça en el marc d'una adhesió.

- Modificar les taxes al consum i l'IMI per als tabacs, alcohols i carburants i crear un impost especial sobre aquest productes, seguint el model europeu però aplicant els tipus que determini Andorra, mentre no es faci la candidatura a l'adhesió.

- Començar el camí cap a impostos directes, fet que permetria, a banda de la preparació per a l'adhesió, la conclusió, si es compleixen a més els requeriments d'intercanvi d'informació, de convenis de doble imposició.

- Adoptar les normes comptables internacionals per millorar la informació de les empreses i la transparència de l'economia.

- Iniciar l'obertura de l'economia andorrana en el marc del principi del lliure establiment.

Amb tot, Andorra ha d'estar molt atenta als canvis polítics, econòmics i socials de l'entorn europeu abans de prendre mesures que poden afectar de forma significativa l'economia andorrana.

**Mireia Maestre i Cortadella**

Economista i exministra de Finances

## **Bibliografia**

Berthélémy, Jean-Claude. *Les enjeux économiques des modalités d'adéquation entre la Principauté d'Andorre et l'Union Européenne*. Octubre 2000

Granell, Francesc. "Andorra y su encaje en la Unión Europea". *Revista de derecho comunitario europeo*. Juliol-setembre 2001.

Fons Monetari Europeu. *Andorra: la evolución del sistema tributario*. Juliol 1994

Plagnet, Bernard. *L'harmonisation fiscale européenne*. 7/2/2003