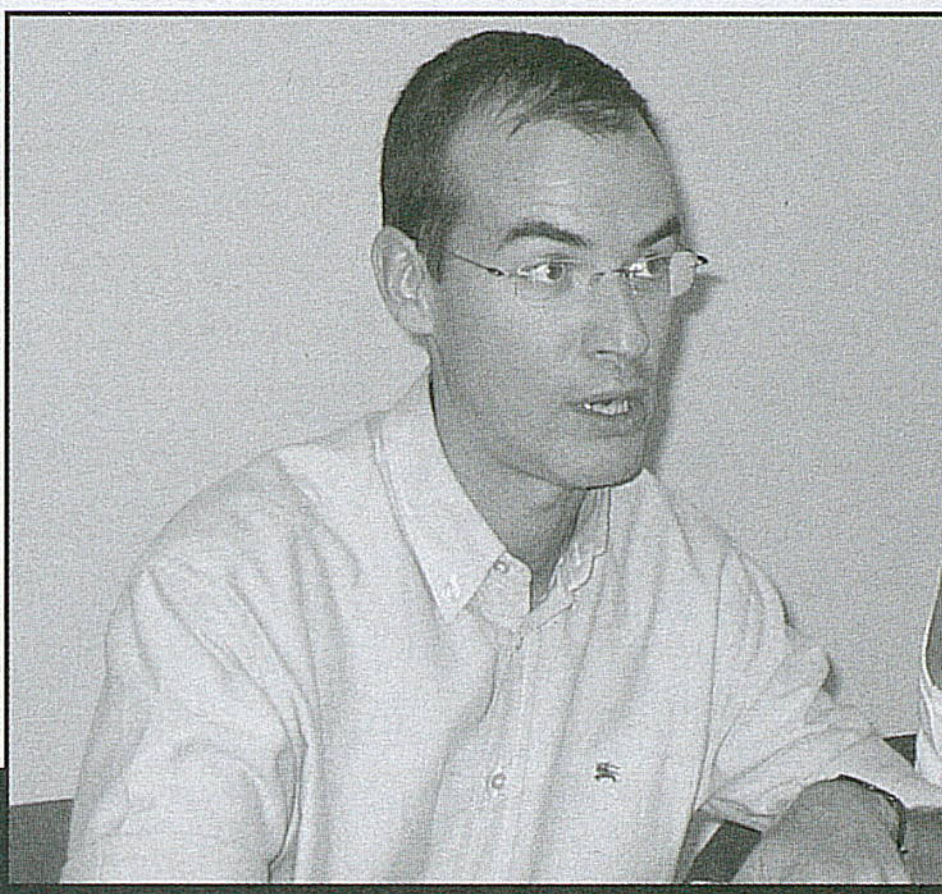


Els reptes de la competitivitat fiscal andorrana en el context de les iniciatives internacionals

Jordi Alcobé i Font



Introducció

En aquests darrers temps, s'ha parlat molt de la pèrdua de competitivitat de l'economia andorrana fonamentada en l'encariment del preu dels productes i serveis com a conseqüència de la introducció dels nous impostos de l'ISI, l'IPI i l'IAC.

Tots aquells que addueixen la pèrdua de competitivitat per la via dels preus obliden sovint que la competitivitat d'una empresa o d'un país va més lligada a llarg termini amb la qualitat i l'oferta dels productes i serveis que amb els seus preus. En efecte, cap país no pot viure eternament a través del diferencial de preus, perquè senzillament l'èxit d'aquesta estratègia és l'increment de preus dels productes i serveis: quan un país té un diferencial de preus que atrau els consumidors o és barat, la demanda augmenta i produeix naturalment una inflació, amb un increment dels costos salarials, dels lloguers, i d'altres factors de producció, i, a la llarga, el diferencial de preus amb l'exterior és reduït. Aquest fenomen, que es pot qualificar de *morir d'èxit*, es pot aplicar al Principat d'Andorra per a aquells productes en què l'únic atractiu són els seus preus: així, s'han anat acabant progressivament les exportacions de formatge o de sucre.

És cert que altres factors han tingut un paper important en l'increment dels preus, com ara els canvis arran de l'Acord d'unió duanera o les pressions internacionals. Un diferencial de preus molt elevat per motius fiscals permet mantenir la competitivitat per la via dels preus, però en aquestes circumstàncies tots els beneficis que puguem realitzar són percebuts pels estats veïns, particularment pel del sud, com un perjudici a la seva hisenda, per la pèrdua de recaptació, i és llavors quan sorgeixen les pressions polítiques d'aquests països o dels organismes internacionals.

Quines alternatives ens queden per continuar sent competitius i no morir d'èxit? Doncs no ens queda cap altre remei que afrontar un canvi qualitatiu i competir amb el que tenim i que no ens hem de deixar perdre: un clima molt propici al sector turístic, una seguretat i una percepció de seguretat molt elevades, una concentració d'oferta de productes i serveis, un entorn natural atractiu i encara un diferencial de preus en certs productes que es poden considerar *produits d'appel*. Tots aquests factors conformen la qualitat de la marca *Andorra*.

Quin paper juga, doncs, la fiscalitat per afrontar aquest canvi? La fiscalitat, a més de ser una eina que neix amb l'objectiu d'incrementar ingressos de les administracions, també ofereix la possibilitat de desenvolupar unes estratègies per impulsar i dinamitzar la nostra economia.

En aquesta presentació intentaré explicar el context de les iniciatives internacionals en matèria fiscal i les regles de joc que s'han instaurat en aquest àmbit. Aquesta anàlisi ha de permetre una reflexió de les estratègies fiscals que Andorra podria utilitzar per mantenir la seva competitivitat.

D'una Andorra protegida a una Andorra competidora

Històricament, l'atorgament d'uns drets i privilegis per França i Espanya ha configurat Andorra com a país independent, i els andorrans sempre han hagut de *fer l'andorrà* per mantenir o incrementar els privilegis i no abusar-ne per no pertorbar aquest equilibri o el marge de tolerància dels dos països veïns. Els privilegis fiscals, inicialment en la forma de franquícies, també formen part d'aquest marc.

Tanmateix, l'expansió econòmica de la segona meitat del segle XX, amb l'arribada d'un sector turístic i comercial, introdueix un nou element percebut com una amenaça pels països veïns: l'Andorra protegida esdevé una Andorra competidora. La imatge d'un país lliure d'impostos en el qual una part important de residents dels països veïns efectuen operacions econòmiques i financeres fa aparèixer unes mesures per desincentivar aquestes operacions.

La Unió Europea i l'OCDE, com a organismes que vetllen pel respecte internacional d'unes regles d'equilibri, i per evitar un potencial risc sistèmic produït per unes males pràctiques s'ha enfortit els darrers anys el paper d'aquests organismes internacionals i s'ha incrementat la pressió vers el que s'ha qualificat de paradisos fiscals o de centres financers *offshore*.

Les iniciatives internacionals de lluita contra la competència fiscal

Des de l'òptica andorrana, les iniciatives internacionals que afecten la competitivitat fiscal del Principat són les mesures antiparadís d'Espanya, les competències de la Unió Europea i els projectes de l'OCDE.

Les mesures antiparadís d'Espanya

L'any 1991, Espanya elabora una llista que identifica els territoris de baixa tributació, entre els quals apareix Andorra, i que serveix de base per aplicar les mesures antiparadís. L'any 2003, Espanya modifica el Reial decret de 1991 i, seguint els criteris de l'OCDE per identificar certs territoris com a paradisos fiscals, introdueix la possibilitat d'excloure de la llista els països i territoris que es comprometin a intercanviar informació amb l'administració espanyola.

El cost d'aparèixer a la llista es pot resumir en la no-aplicació de beneficis fiscals o d'exempcions a les societats que realitzin operacions en paradisos fiscals (no-deducció de determinades despeses i provisions d'origen en paradisos fiscals, valoració d'operacions a preu de mercat entre societats vinculades, tributació mínima als partícips de fons d'inversió, etc.) o la tributació a Espanya de les rendes generades en paradisos fiscals durant els primers cinc anys de residència de les persones físiques en aquests països.

Les competències fiscals de la Unió Europea

La UE no té competències pròpies en matèria fiscal, d'acord amb el principi de subsidiarietat. Tanmateix, en l'àmbit de la fiscalitat indirecta, hi ha hagut un procés amb l'harmonització de l'estructura de l'IVA i dels impostos especials.

En l'àmbit de la fiscalitat directa, la situació d'una competència fiscal entre els mateixos estats membres que perjudica els seus interessos ha impulsat unes iniciatives en què la Comunitat ha esdevingut el mandatari dels estats membres amb la intenció de limitar el que es qualifica de *competència fiscal perjudicial*. L'anomenat *paquet fiscal* presentat en la cimera europea d'Hèlsinki el 1999 agrupa una proposta de directiva per garantir una imposició efectiva mínima de les rendes de l'estalvi en la forma de pagament d'interessos a l'interior de la Comunitat, un codi de conducta en relació amb la fiscalitat de les empreses i una proposta de directiva per eliminar les retencions en origen sobre els interessos i cànons pagats entre societats establertes en diferents estats membres.

Pel que fa a la fiscalitat sobre els interessos de l'estalvi, tots coneixem l'adopció de la directiva l'any 2003 i l'acord entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea per aplicar mesures equivalents en la forma d'una retenció en origen. La directiva sobre el tractament dels interessos i cànons entre societats d'un mateix grup també es va aprovar al mateix moment.

Pel que fa al codi de conducta, si bé es tracta d'un projecte no vinculant per als estats membres, estableix una sèrie de principis i mesures per evitar la competència fiscal perjudicial i constitueix les bases sobre les quals s'han de regir les polítiques fiscals dels països de la Unió Europea. Entre d'altres, promou una

col·laboració fiscal entre els estats membres, en el marc de la transparència i de l'intercanvi d'informacions.

L'OCDE i la lluita contra la competència fiscal

L'OCDE ha esdevingut l'organisme internacional de referència en la lluita contra la competència fiscal perjudicial. Així, des del 1998, en què es va crear un grup de treball especial, el Fòrum sobre pràctiques fiscals perjudicials, el projecte de l'OCDE ha anat prenent força amb l'elaboració d'informes periòdics en què s'avaluen els progressos realitzats pels països en l'eliminació de les seves pràctiques fiscals perjudicials.

En relació amb els països no membres de l'OCDE, els treballs del Fòrum es dirigeixen en l'adopció de compromisos per part d'aquests països per intercanviar informació en matèria fiscal i en la transparència de les seves operacions econòmiques. L'any 2002, l'OCDE publica una llista de paradisos fiscals considerats no cooperatius, entre els quals figura Andorra. També figuren a la llista Liechtenstein, Mònaco, Libèria i les Illes Marshall.

Malgrat la publicació de la llista, l'OCDE no ha aplicat cap mesura defensiva contra aquests territoris, atès que els seus propis països membres, com Suïssa o Luxemburg, no compleixen amb les regles i els principis establerts per l'OCDE.

Les regles de joc (*level playing field*)

Totes aquestes iniciatives que persegueixen evitar els efectes perniciosos que comporta per a les arques dels països d'origen la reducció en la recaptació tributària tenen com a objectiu principal assolir unes regles de joc equitatives (*level playing field*). Un dels objectius del *level playing field* és facilitar la creació d'un entorn en què tots els centres financers significatius compleixin els principis de transparència i d'intercanvi efectiu d'informacions en matèria de fiscalitat tant civil com penal. Aquests principis, amb els quals actualment convergeixen totes les iniciatives, es considera que són la manera més eficient perquè cada Estat recapti la part que li correspon de totes les rendes dels seus residents.

El criteri de **transparència** vol garantir que la legislació fiscal sigui aplicada de forma visible i coherent als contribuents que es troben en situacions similars i que les informacions necessàries a les autoritats fiscals per determinar la situació dels contribuents estiguin clarament establertes.

Es tracta doncs que tots els procediments de gestió i de control siguin suficients per garantir l'eficàcia i l'eficiència del sistema. Per exemple, en matèria de fiscalitat directa, la transparència passa per un control dels comptes de les entitats mitjançant un dipòsit i una auditoria dels comptes, d'una identificació i registre dels

accionistes i de les seves aportacions al capital de les societats.

El criteri **d'intercanvi efectiu d'informacions** és un criteri fonamental per qualificar el règim fiscal d'un país com a potencialment perjudicial. Sense les informacions dels seus contribuents que operen en d'altres països, difícilment els estats de residència tindran les eines per determinar la integritat de les bases de tributació. Així, l'intercanvi d'informacions ha de ser sobre totes les informacions que puguin ser pertinents a l'administració per aplicar la legislació fiscal nacional de cada part contractant. Una llista indicativa elaborada per l'OCDE¹ descriu l'abast de la informació:

- el domicili fiscal d'un individu o d'una empresa,
- el règim fiscal d'una societat,
- la naturalesa de les rendes al país de residència,
- els ingressos i les despeses que apareixen a les declaracions fiscals,
- els comptes d'una societat,
- els documents constitutius d'una entitat i els documents relatius als canvis posteriors d'accionistes o d'associats,
- el nom i l'adreça de l'entitat en el moment de la seva constitució i posteriorment,
- el nombre d'entitats que resideixen a la mateixa adreça que l'entitat requerida,
- els noms i adreces dels administradors, directors i altres assalariats, els documents probatoris de llurs remuneracions, cotitzacions a la seguretat social,
- els extractes bancaris,
- els documents comptables i els estats financers,
- còpia de les factures i els contractes comercials,
- el preu pagat en transaccions entre empreses independents entre estats,

Tanmateix, existeixen uns condicions per procedir a intercanviar informacions:

Reciprocitat, en virtut de la qual es pot denegar la informació sol·licitada per un Estat demandant si aquest Estat no està en condicions d'obtenir-la d'acord amb les seves pròpies lleis i procediments en situacions anàlogues.

Deure de confidencialitat, segons el qual l'Estat demandant ha de protegir la informació rebuda i utilitzar-la únicament per als fins sol·licitats.

Fishing expeditions: les demandes d'informacions han de ser precises i acotades, sense poder *anar a pescar informacions* que és poc probable que tinguin una relació amb la investigació.

Secrets comercials, industrials, professionals: es pot denegar la informació que impliqui la revelació de secrets comercials, industrials o professionals. El secret bancari no és, però, oposable al lliurament de les informacions.

Aquests són els principals criteris a l'hora de determinar si un determinat territori pot tenir unes pràctiques fiscals perjudicials. Cal tenir present el caràcter evolutiu d'aquests criteris. Així, si l'any 1991 l'existència d'impostos directes era suficient per no aparèixer a la llista espanyola de paradisos fiscals, en l'actualitat ja no n'hi hauria prou amb la introducció d'impostos directes per sortir de la llista si no s'acompanya la mesura d'un intercanvi d'informacions.

Els instruments per a la cooperació fiscal internacional

Els instruments jurídics que plasmen les regles fiscals es basen tradicionalment en convenis bilaterals entre estats, amb els quals s'estableixen els principis que han de regir el tractament fiscal de les rendes generades pels residents d'un Estat en territori de l'altre Estat.

És l'aplicació a la vegada per dos estats del principi d'imposició segons la residència² i del principi de la font³, que produeix una situació de doble imposició i que els convenis volen evitar: si de forma general els beneficis de les empreses estan gravats en el país on es realitzen, les rendes com dividends o interessos pagats per una filial estrangera a la seva casa mare poden també estar gravats per una retenció a l'origen. Aquestes rendes es troben doncs gravades doblement: a l'origen, en el país on es localitza la filial, i de forma natural al país on els percep la casa mare.

Una bona aplicació dels convenis de doble imposició requereix el coneixement de les rendes generades entre països i de la seva fiscalitat, i és per aquest motiu que la majoria de convenis (el 88% segons l'OCDE⁴) inclouen clàusules d'intercanvi d'informacions.

Davant la multiplicitat de convenis de doble imposició entre països (més de 225 entre els diferents països de l'OCDE i més de 1.500 convenis al món⁵), l'OCDE va establir un model de conveni fiscal que preveu un intercanvi d'informacions entre les autoritats fiscals. En l'actualitat, aquests intercanvis d'informacions es regeixen per l'Acord sobre intercanvi d'informacions en matèria fiscal de l'OCDE. L'acord representa l'estàndard internacional sobre intercanvi d'informacions i preveu a la vegada un instrument multilateral i un model per als tractats bilaterals. Espanya, per exemple, ha condicionat l'adopció pels paradisos fiscals d'aquest acord de l'OCDE com a criteri per sortir de la llista de paradisos fiscals.

Reptes de la competitivitat fiscal andorrana

És en aquest context internacional que el Principat d'Andorra ha de saber quines estratègies fiscals ha d'utilitzar per adaptar-se, a un ritme no traumàtic, a un model que no preveu cap altra possibilitat que la cooperació internacional.

Fins a l'actualitat, el Principat no ha signat cap conveni de doble imposició, cosa lògica atesa la manca d'impostos directes sobre les rendes dels capitals; per aquest motiu els estats veïns apliquen *de facto* unes retencions sobre les rendes generades per les prestacions de serveis des d'Andorra cap a aquests països: el 25% a Espanya i el 33% a França. Aquestes retencions fan molt poc viable una expansió de l'economia andorrana cap a l'exterior i limiten doncs el creixement del sector dels serveis, que ha de representar un dels puntals de l'economia andorrana del futur.

Fiscalitat directa sobre les societats

Amb l'aplicació de la nova normativa sobre societats, que permet una progressiva obertura de certes activitats al capital estranger, i amb l'aplicació d'un impost directe sobre els beneficis d'aquestes societats, seria possible tècnicament la formalització d'uns convenis de doble imposició, particularment amb França i Espanya, per permetre l'eliminació de les retencions en origen i facilitar l'exportació dels serveis. Existeixen, però, unes condicions que cal complir, que en cas contrari dificultarien i podrien impossibilitar l'assoliment d'aquests convenis:

- Una fiscalitat directa generalitzada a totes les societats, principi essencial de l'eficiència econòmica per mantenir una neutralitat a la importació dels capitals i que es compleix quan el sistema impositiu no discrimina segons l'origen de les empreses que efectuen una mateixa inversió. Això es produeix si les empreses afronten el mateix tipus de gravamen efectiu, sigui quin sigui el seu origen.

- Un intercanvi efectiu d'informacions sobre les rendes realitzades i gravàmens suportats entre els països.

- Una transparència en la gestió i el control de les rendes imposables amb una normativa comptable i mercantil estricta.

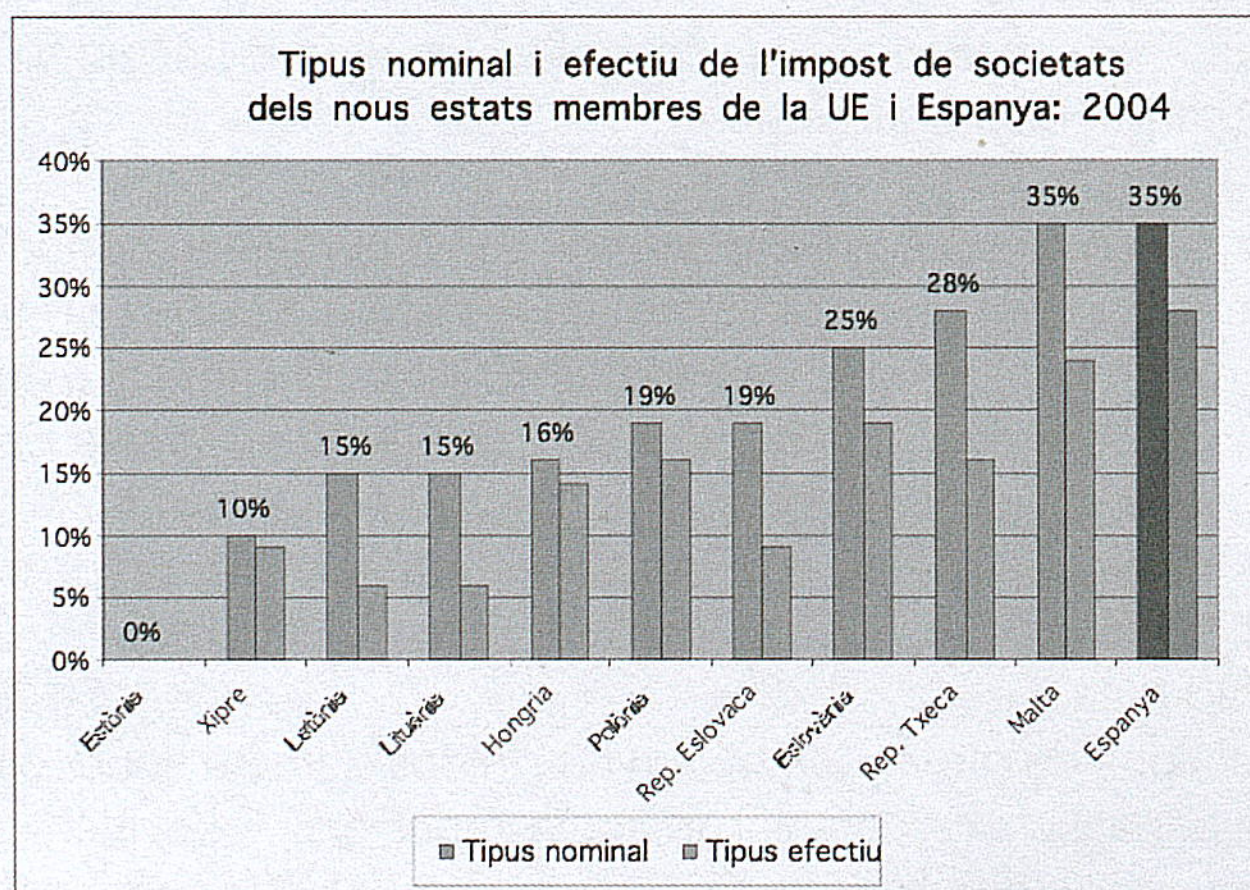
Si bé és cert que alguns països disposen de convenis de doble imposició sense clàusules d'intercanvi d'informacions, com en el cas de Suïssa per exemple, en l'actualitat cap país de la UE no acceptaria formalitzar un conveni d'aquest tipus. De fet, Suïssa ja ha formalitzat un nou conveni amb Alemanya i els Estats Units i està en tràmits de negociació amb Espanya, en els quals s'eixampla l'abast de la informació per intercanviar. Així, s'estableixen una sèrie de casos considerats similars als delictes fiscals tipificats en el Codi penal suís que poden ser objecte d'intercanvi d'informacions.

Quin seria el tipus de gravamen mínim de l'impost directe sobre els beneficis de les societats per assolir un conveni de doble imposició? És evident que perquè es reguli una situació de doble imposició han de coexistir models fiscals amb

gravàmens *homologables* entre els països signataris del conveni. Tot i que la UE no ha establert un tipus de gravamen mínim sobre les rendes, si analitzem l'entorn europeu veiem que dels deu nous estats que s'han integrat a la Unió Europea, únicament dos disposen d'un tipus de gravamen nominal inferior al 15% (Xipre amb un 10% i Estònia amb un 0%⁶) i dels quinze països membres, únicament Irlanda, amb un 12,5%, es diferencia de la resta de països. Es pot pensar doncs que un tipus d'entre el 10% i el 15% seria un tipus nominal mínim per a l'impost directe sobre societats.

La fiscalitat directa sobre les societats no ha de ser en cap cas substitutiva de la fiscalitat indirecta ni s'ha de plantejar com un mecanisme més de recaptació d'ingressos per l'administració. Es tracta d'establir únicament una estructura fiscal en el marc de la nova legislació i que permetria fer un nou pas per a l'expansió de l'economia andorrana. Aquesta estructura ha de marcar uns mínims, però també ha de permetre una flexibilitat per afavorir fiscalment situacions objectivament diferents. Així, mecanismes com les vacances fiscals (període de temps en què les empreses es beneficien d'exempcions fiscals), les deduccions i bonificacions per a certes activitats que es vulguin potenciar o les exempcions per a sectors desafavorits, han de permetre mantenir uns avantatges per garantir una competitivitat fiscal.

Aquests incentius fiscals fan que a la pràctica els tipus efectius siguin notablement inferiors. Així, per exemple, els tipus efectius de l'impost sobre societats a Xipre, Letònia, Lituània i a la República Eslovaca se situen entre un 6% i un 9%.



Fiscalitat directa sobre les rendes del capital

Pel que fa a les rendes sobre el capital (dividends, interessos i plusvàlues), la recent aprovació de l'impost de l'estalvi ha de servir d'exemple per anticipar futures iniciatives de la UE i dels seus països membres. Així, la fiscalitat sobre els dividends i les plusvàlues mobiliàries és una matèria que cal plantejar seriosament per evitar en un futur haver de reaccionar a noves pressions internacionals.

Paral·lelament, seria bo analitzar la introducció d'una legislació fiscal pròpia per gravar les rendes de l'estalvi similar a l'Acord amb la Comunitat Europea. L'article 7.4 de l'acord disposa: "Els impostos i les retencions practicades sobre un pagament d'interessos, diferents de la retenció prevista en el present Acord, es dedueixen de la retenció en origen, calculada d'acord amb els apartats 1 a 3 anteriors, sobre el mateix pagament d'interessos." Un impost propi amb uns tipus similars als de l'acord (15% actualment) permetria deduir de l'import a pagar als estats membre en aplicació de l'acord la recaptació pròpia obtinguda i representaria un ingrés addicional per a l'Estat.

Aquests canvis en la legislació fiscal andorrana haurien de permetre complir els principis de l'OCDE i a l'ensem es complirien les condicions requerides pels països veïns i l'OCDE perquè Andorra no sigui considerada com a paradís fiscal.

Conclusions

En els darrers anys, les iniciatives internacionals per combatre els territoris de baixa tributació i que no col·laboren en qüestions fiscals amb altres països han provocat l'aplicació d'unes mesures defensives que perjudiquen el desenvolupament de l'economia andorrana. Andorra ha estat qualificada com a paradís fiscal i apareix tant a la llista d'Espanya com a la de l'OCDE.

A més, la recent negociació de la fiscalitat de l'estalvi ha demostrat que una actitud reactiva únicament pot perjudicar els interessos d'Andorra a llarg termini i que un manteniment de la situació actual andorrana no és cap solució de futur.

Ens cal doncs anticipar-nos al nostre entorn internacional i saber treure profit dels mecanismes de què disposem. En un entorn en què les regles de joc estan molt ben definides i que l'estratègia pot acabar sent, o adaptar-se o assumir, la nova normativa sobre societats ofereix una oportunitat per crear una estructura mínimament homologable de fiscalitat directa i la signatura de convenis de doble imposició amb França i Espanya seguint el model suís i limitant els casos d'intercanvi d'informacions als delictes fiscals i similars (*tax fraud and the like*), tal com planteja l'acord de fiscalitat de l'estalvi.

Els avantatges que el Principat d'Andorra pot treure d'aquest canvi li poden permetre encarar el futur amb noves vies i mitjans de diversificació de l'economia

i amb una expansió internacional en condicions de competitivitat superiors a les actuals.

Jordi Alcobé i Font
Economista i empresari

Notes

1. Vegeu *Manuel de mise en œuvre des dispositions concernant l'échange de renseignements à des fins fiscales*. 23 de febrer del 2006, p. 10, 11.
2. Quan un Estat aplica el principi de residència, grava les rendes percebudes pels seus residents, incloses aquelles realitzades fora del territori nacional: així per exemple, els beneficis realitzats per una societat filial a l'estranger serien gravats al país de residència de la casa matriu.
3. En canvi, quan un Estat aplica el principi de la font, grava les rendes realitzades al seu territori, incloses aquelles percebudes pels no residents.
4. OCDE *Tax-Cooperation, towards a level playing field*, 2006, p. 41
5. OCDE *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables: Rapport d'étape 2001*, p. 5
6. A Estònia no es graven els beneficis de les societats sinó únicament la seva distribució

Bibliografia

- Barnadas, Francesc *Fiscalidad en la Unión Europea*, 2006.
- Granell, Francesc *Andorra y su encaje en la Unión Europea*, 2001.
- FMI *Andorra: La evolución del sistema tributario*, 1994.
- KPMG *La fiscalitat en els països de la Unió Europea*, 2005.
- OCDE *Agreement on exchange of information on tax matters*
- OCDE *Tax Co-operation – Towards a level playing field – 2006 assessment by the Global Forum on Taxation*, 2006.
- OCDE *Manuel de mise en oeuvre des dispositions concernant l'échange de renseignements à des fins fiscales*, 2006.
- OCDE *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables: Rapport d'étape*, 2001.
- OCDE *Concurrence fiscale dommageable: Un problème mondial*, 1998.
- Raspiller, Sébastien *La concurrence fiscale: principaux enseignements de l'analyse économique*, 2005.