

# Un model fiscal per a Andorra



*Pere López i Agràs*

La Constitució d'Andorra, de l'any 1993, diu:

“Article 37. Totes les persones físiques i jurídiques contribuiran a les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica, mitjançant un sistema fiscal just, establert per llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals”

He pensat a començar la meua exposició amb el contingut de la contraportada del llibre recull de les ponències de la 8a Diada Andorrana a Prada de Conflent que es va celebrar en un dia com avui, un 19 d'agost d'ara ja fa onze anys.

La lectura de les ponències de l'any 1995 ha estat un exercici enriquidor, per les excel·lents aportacions i reflexions fetes per tots els ponents. Es vivia una etapa de plena efervescència postconstitucional, que es traduï en unes ponències esperançades i plenes d'il·lusió i de propostes innovadores davant la porta oberta per al desplegament d'un sistema fiscal i d'un nou marc econòmic general.

Un cop finalitzada la lectura no queda cap més sensació que no sigui un gran desencís davant el conjunt de bones intencions, propostes i accions no dutes a terme, que es tradueixen en un sentiment que s'han malbaratat onze anys que havien d'haver servit per establir les bases d'un sistema tributari modern.

Ben lluny d'això, es constata que el nostre sistema tributari s'ha aturat en el temps i que tota la feina està encara per fer; ara, però, en un entorn i un marc econòmic menys favorable i amb un nivell d'exigències més alt quant al control i a l'intercanvi d'informació.

Voldria felicitar els responsables de la SAC –la seva presidenta, la Sra. Àngels Mach, i el coordinador de les Jornades, el Sr. Antoni Pol– per l'opció triada per enguany per a la Jornada Andorrana de l'UCE; avui en dia aquesta és sens dubte la qüestió de més gran actualitat en l'àmbit polític, econòmic i social. L'encert es veu reforçat pel fet de reprendre, amb un període de temps suficient, una temàtica tan transcendent ja analitzada, cosa que en possibilita una visió no només instantània, sinó també amb perspectiva històrica. A més, em permeto indicar que es tracta, al meu entendre, d'una qüestió determinant per al futur del nostre país.

Voldria, abans d'entrar en la matèria, fer una sintètica introducció explicativa del perquè d'aquest títol i de les principals línies argumentals de la meva exposició.

Un model fiscal per a Andorra no és només la proposta de la nostra opció política, expressada en el darrer programa electoral, sinó que és, en aquest moment, una irrenunciable necessitat essencial en la construcció d'Andorra i que ha d'esdevenir (i) motor de l'activitat econòmica productiva; (ii) eina de cohesió social; (iii) font de finançament, i (iv) element d'encaix amb els nostres veïns i la Unió Europea.

L'actual conjunt de figures impositives, no pas gaire evolucionades de les existents l'any 1995, a part de no facilitar l'assoliment de cap dels quatre objectius esmentats sovint, contravenen els principis fonamentals de tot sistema fiscal (suficiència, equitat, eficiència, senzillesa i transparència), així com l'esperit i la lletra de l'article 37 de la Constitució amb què he iniciat aquesta exposició.

La meva exposició té tres objectius fonamentals:

-Exposar la transcendental importància que juga dins l'estructuració d'un estat el seu sistema fiscal.

-Analitzar l'actual conjunt de figures impositives i les seves conseqüències sobre la conjuntura econòmica, política i social d'Andorra.

-Exposar els plantejaments i la visió del Partit Socialdemòcrata sobre aquesta qüestió.

### **Anàlisi de l'actual conjuntura econòmica i social**

Correspon als polítics anticipar-se a les circumstàncies futures i prendre les mesures correctores que siguin més adients; cal entendre, doncs, que són els governs dels darrers anys, i els consellers generals que els han donat suport, els responsables de l'actual estat de definició del marc econòmic dins el qual s'encaixa el model fiscal.

El debat polític fa anys que s'estructura al voltant del model de finançament

de l'Estat; de fet, en aquest mateix lloc fa onze anys, la major part dels ponents va considerar que era una qüestió ineludible que s'havia d'afrontar de forma prioritària.

Darrerament, el debat electoral l'abril de l'any 2005, el debat del pressupost per a l'exercici del 2006, el recent Debat d'orientació política i un llarg període d'anunci d'entrada a tràmit de les noves lleis reguladores de l'activitat mercantil han marcat un intens calendari polític en bona mesura centrat sobre el model fiscal, les necessitats de finançament de l'Estat i el dibuix del model econòmic i social del futur.

L'actual conjuntura econòmica i social no ha fet sinó revifar el debat i ha posat en relleu de forma dramàtica les conseqüències de no tenir un model fiscal ben definit, més ben dit, de no tenir cap model fiscal.

Crec imprescindible fer una anàlisi prèvia de l'actual situació econòmica i social.

Els principals indicadors econòmics han començat a donar diferents senyals d'alarma en els darrers temps. A tall d'exemple em referiré només a algunes de les dades i informes coneguts recentment:

En el següent quadre es mostra l'ocupació hotelera acumulada en els sis primers mesos de l'any dels darrers cinc anys. L'ocupació hotelera el 2006 és un 8% inferior a la de l'any anterior i un 42% respecte del 2002.

Pernoctacions gener-juny			
Any	Número pernoctacions	Variació anual	Variació acumulada
2002	5.595.355		
2003	4.603.637	-18%	-18%
2004	3.956.938	-14%	-29%
2005	3.538.944	-11%	-37%
2006	3.262.261	-8%	-42%

Font:  
Elaboració pròpia a partir de  
les dades presentades  
pel departament de Turisme

Les importacions de mercaderies acumulades fins al maig són un 2,1% superiors a les del 2005 en el mateix període. Aquest increment queda un punt percentual per sota de la taxa d'inflació. Si descomptem de la xifra total d'importacions les importacions de sucre i articles ensucrats, que han tingut un gran increment en aquest període –cal entendre'l com a puntual i lligat a unes circumstàncies molt específiques–, la xifra d'importacions és inferior d'un 0,4% a la de l'any anterior.

Xifra importacions de mercaderies (en milers d'euros)				
	gen-maig 06	gen-maig 05	Variació	% Increment
Total importacions	548.708	536.900	11.808	2,2%
Importacions sucres	20.690	6.616	14.074	212,7%
Importacions descomptant sucres	528.018	530.284	-2.266	-0,4%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Butlletí de Conjuntura, editat pel Servei d'Estudis

L'import recaptat per l'IMI en el primer trimestre de l'exercici 2006 va ser un 9% inferior al de l'exercici 2005, segons consta en l'informe de tancament del primer trimestre de l'exercici 2006.

Cal recordar que des de l'1 de gener de 2006 hi ha un recàrrec del 20% en la càrrega impositiva de les importacions (impost d'activitats comercials).

De l'anàlisi per grups d'articles es confirma la tendència apuntada en els darrers anys de creixement de les importacions de productes destinats al consum intern, com ara materials per a la construcció o maquinària, davant la davallada de productes més orientats al comerç i el turisme, com ara articles d'electrònica, de fotografia, de perfumeria o articles de joieria, que en algun cas estan patint davallades significatives de forma sostinguda.

A aquestes dades convé afegir-ne, atesa la seva transcendència, d'altres de més subjectives però fins i tot en alguns casos més significatives:

El darrer informe de conjuntura de la Cambra de Comerç mostra un important estat de decepció i desencís per part de l'empresariat andorrà. Les xifres de negoci i la inversió efectivament realitzades el 2005 i les previsions amb vista al 2006 es mostren en gràfics amb una clara tendència a la baixa.

Des de la perspectiva de la cohesió social també hi ha dades, indicadors i percepcions prou significatius del grau d'empitjorament registrat els darrers anys. És impossible fer un dibuix de l'actual panorama econòmic i social ignorant l'increment forassenyat dels preus de l'habitatge i les seves conseqüències. Segons dades de l'AGIA, els preus de l'habitatge s'han incrementat un 102,4% en tres anys. Un percentatge molt elevat de la nostra població està veient com el percentatge de la seva renda destinada a pagar l'habitatge creix desmesuradament i se situa en percentatges insostenibles, per sobre del 50% i del 60% dels seus ingressos. Aquesta situació s'agreuja en els casos de nuclis familiars monoparentals.

El dret constitucional de gaudir d'un habitatge digne està esdevenint cada

cop més difícil i cada cop són més les famílies i els col·lectius que comparteixen pis, viuen en habitacions llogades o opten per fixar la seva residència a l'Alt Urgell o fins i tot per marxar definitivament d'Andorra.

L'Andorra de les dues velocitats no fa sinó incrementar la seva fractura: mentre que en una banda es consolida una aristocràcia de la riquesa, que ha vist multiplicar de forma exponencial el valor del seu patrimoni immobiliari, a l'altra apareixen bosses de pobresa, i a causa de l'elevat increment que s'ha produït en els preus de l'habitatge durant els darrers anys i el diferencial d'aquest increment respecte de l'increment dels sous, es genera de forma galopant una disminució del poder adquisitiu real de les famílies de classe popular, que cada cop es troben amb més dificultats per arribar a final de mes.

No fa sinó agreujar aquesta situació el camuflatge de l'increment del cost de la vida i de l'evident pèrdua de competitivitat general de l'economia andorrana dins el tendenciós càlcul de l'índex de preus al consum (IPC), en el qual és difícil confiar, que el ciutadà no entén i que no fa res més que minvar encara més el poder adquisitiu d'assalariats i de pensionistes.

Hi ha un percentatge elevat de ciutadans que de forma habitual realitzen més d'una jornada de treball i que estan veient com tots els seus esforços s'estan diluint en un cost de la vida que s'ha disparat en els darrers anys, especialment els costos de l'habitatge.

El darrers informes de Càritas recullen dades tan significatives com que ha atès més de 1.000 demandes d'atenció social durant l'any 2005 i 150 persones sense sostre.

L'enquesta realitzada per l'Institut d'Estudis Andorrans a demanda del comú d'Andorra la Vella indica que un 40% de les persones grans residents a la parròquia tenen dificultats sistemàtiques per arribar a final de mes, que un 16% té ingressos inferiors a 360 euros i un 48% inferiors a 720 euros.

No ens enganyem, l'economia no va bé. Només un creixement desorbitat i insostenible del sector de la construcció i el gran nombre de transaccions immobiliàries sobre habitatges i terrenys realitzades el darrer any i mig han permès anar fent a una economia que no té bases sòlides ni permanents.

Una economia sostinguda per un sobre esforç permanent de la majoria de la societat andorrana: treballadors per compte propi i petits empresaris que posen moltes hores i esforços, que pateixen molt i que es troben oblidats i menyspreats tant en l'actual marc econòmic com en les propostes de modificació. Famílies en què tots treballen, corren tot el dia i no reben cap suport ni ajuda del raquític sector públic a causa de la inexistència de polítiques socials i de conciliació de la vida professional i familiar.

Mentre els governs liberals s'esmercen en el manteniment de les mal anomenades *especificitats*, que no són sinó la disfressa dels privilegis i les rendes d'una cinquantena de famílies i la pantalla de protecció d'una economia especulativa que ofega l'economia productiva, els petits empresaris veuen reduir les seves possibilitats de negoci i de creixement i les economies domèstiques veuen, dia a dia, afeblida la seva situació econòmica i el seu benestar.

És en aquest punt en què m'agradaria incidir sobre el paper i la importància que dins les funcions essencials d'un Estat juga la definició d'un marc jurídic i fiscal.

El sistema fiscal de qualsevol territori és un element de gestió determinant i el responsable de la seva definició n'és el govern. Correspon, doncs, únicament a la inoperància i a la negligència dels governs liberals dels darrers dotze anys no haver assolit un objectiu tan irrenunciable com el de dibuixar *un model fiscal més just, més capaç i adaptat a les necessitats socials dels ciutadans d'Andorra, més apte per augmentar la competitivitat general de l'economia andorrana i que permeti avançar dins un model d'encaix més adient al dels països veïns.*

Un sistema fiscal que s'hauria d'haver definit necessàriament dins el marc constitucional i trobant el just equilibri entre els principis que regeixen qualsevol sistema fiscal: *suficiència, equitat, eficiència, senzillesa i transparència.*

### **Deficiències de l'actual sistema fiscal**

Des de la perspectiva del finançament de l'Estat i del principi de suficiència és poc discutible que les fonts de finançament actuals són insuficients per al finançament de les polítiques, els serveis públics i les inversions que necessita la societat andorrana.

La manca de planificació en aquesta matèria ens ha situat en un dèficit estructural i creixent de l'administració que ens ha abocat a una situació que des del punt de vista de la liquidesa de l'administració central és de fallida tècnica.

Els darrers dos exercicis pressupostaris s'han tancat amb dèficits de 33,3 i 40,8 milions d'euros, molt superiors, per exemple, als 8,2 milions de l'exercici 2001. En concret, el dèficit de l'exercici 2005 equival al 16,1% dels ingressos totals de l'administració central i un 20% dels ingressos nets un cop descomptat els ingressos recaptats per compte dels comuns.

El dèficit de l'administració central és per a l'exercici 2005 equivalent a un 2,2% del PIB, que en cap cas no és comparable amb el 3% fixat com a referència en els criteris de convergència a la Unió Europea, bàsicament per tres motius:

-Es tracta del dèficit del Govern i no de la totalitat del sector públic; per tant a aquest dèficit s'hi hauria d'incloure el dels comuns i dels organismes autònoms.

-La capacitat d'endeutament es mesura sempre en referència a la capacitat de retorn, i per tant en funció dels ingressos. No ens podem enganyar comparant-nos amb paràmetres de la UE quan la nostra pressió fiscal (i per tant els nostres ingressos) es troben molt per sota de la mitjana dels països de la UE (la pressió mitjana a la UE-25 l'any 2004 és del 39,3% del PIB). Per tant, els paràmetres s'haurien de dimensionar d'acord amb la pressió fiscal d'Andorra.

S'haurien de dimensionar els paràmetres del criteri de Maastricht en funció de la pressió fiscal existent a una xifra d'aproximadament la meitat.

- La totalitat del deute està subscrit en territori andorrà i suportat únicament pel sector bancari.

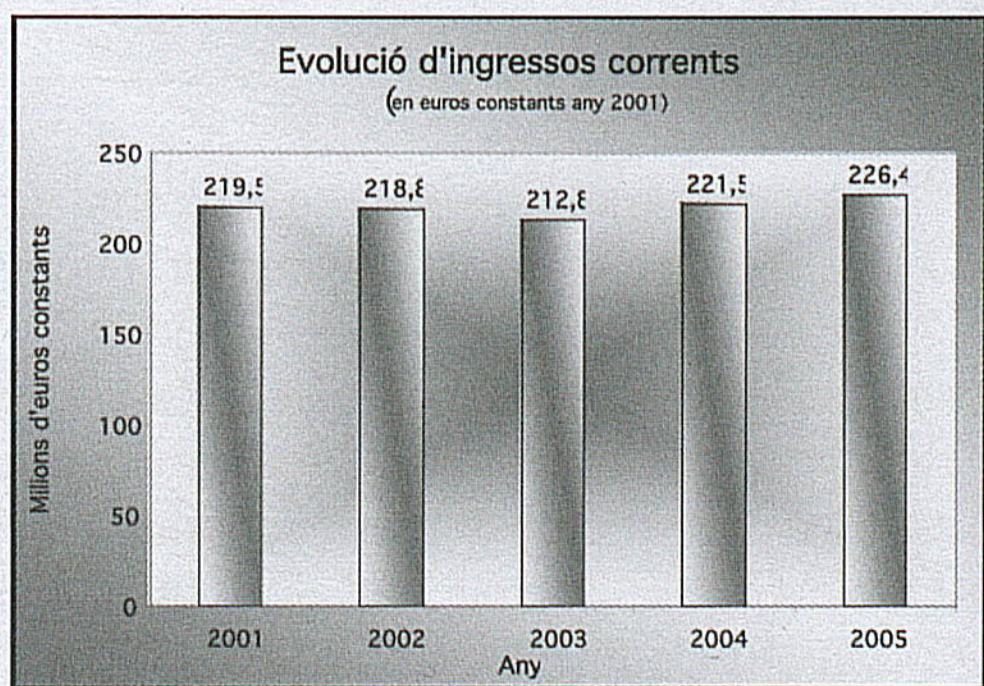
El deute públic se situava al voltant del 30% del PIB a final del 2005, segons les darreres dades del ministeri de Finances (el 27% a final del 2004).

Els pressupostos comunals i de l'administració central per a l'exercici 2006 s'han equilibrat acudint a l'endeutament per un import de 77 milions d'euros (47 dels quals corresponents al Govern), cosa que representa un dèficit addicional equivalent al 4,3% del PIB.

L'actual dèficit estructural és especialment preocupant en absència d'un marc de prestacions socials, d'acord amb l'import actual de les pensions i atès que no existeix cap cofinançament a càrrec del pressupost general d'un dret elemental com la sanitat.

L'actual situació és conseqüència tant d'una manca de definició d'un model de finançament com d'un creixement desmesurat i descontrolat de la despesa pública de funcionament.

Els ingressos corrents estan estancats des del 2001, com es mostra en el quadre següent. En termes constants, i descomptat l'efecte de la inflació, els ingressos del 2005 són superiors als del 2001 només d'un 3%.



Font: Elaboració pròpia a partir de la memòria de les liquidacions de comptes del Govern.

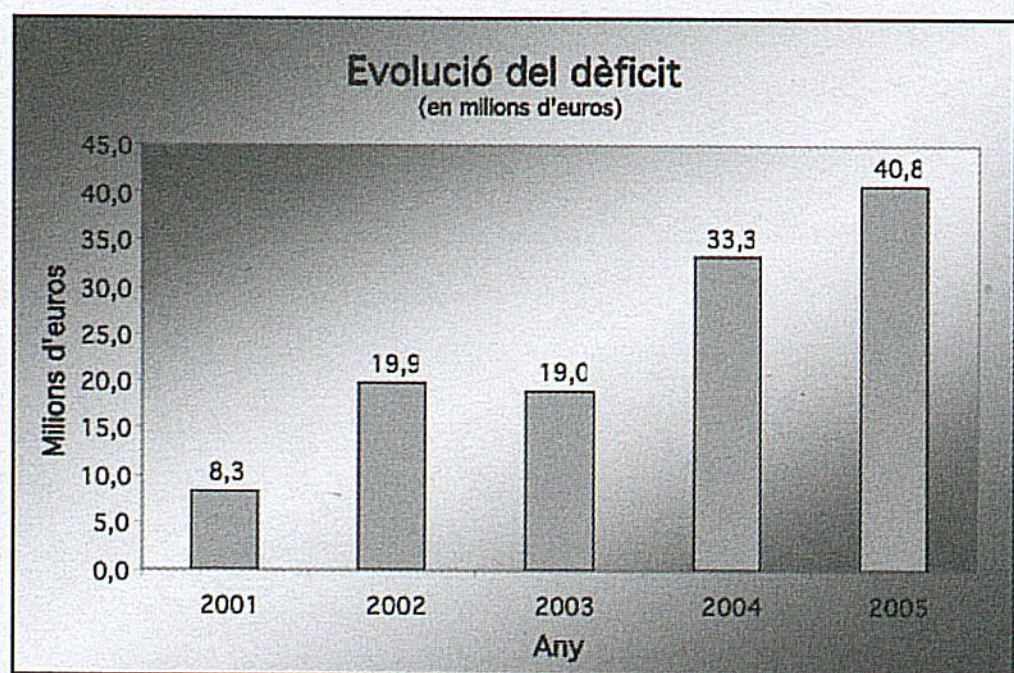
Les reticències històriques a assumir un més gran volum de càrrega fiscal han impossibilitat qualsevol avenç quant al finançament de l'Estat. La pressió fiscal d'Andorra l'any 2005 és equivalent a l'existent el 1995.

Aquesta voluntat de no incrementar la càrrega fiscal ha convertit la política fiscal en l'element essencial per a la continuïtat dels governs liberals, amb l'agreujant de convertir el pressupost general en una eina estèril i limitar la capacitat del Govern d'incidir de forma positiva en el desenvolupament econòmic i social.

Avui es manifesten, ja de forma massa significativa, les conseqüències negatives de l'immobilisme, per raons essencialment electorals, en aquesta qüestió tant en les finances públiques com en l'economia i en la societat andorranes.

En el mateix període 2001-2005, les despeses de funcionament s'han incrementat, en euros constants, més d'un 25% i en valor real, un 41%.

Aquests dos fets de forma combinada ha fet incrementar el dèficit, des de 8,3 milions de l'any 2001 al 40,8 per al 2005 (s'ha multiplicat per cinc en només quatre anys).



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes dels articles elaborats pel professor Xavier Sáez per al Cercle d'Economia d'Andorra

Especialment significatiu ha estat l'increment de la despesa de personal. La massa salarial de l'administració general s'ha duplicat en un període de només vuit anys.

En una visita recent a Andorra, l'economista català Xavier Sala i Martin (un dels economistes ultraliberals més citats en tot el món) qualificava aquesta política primer com un gran error i un llast futur per al creixement econòmic i que només es podia definir de pur clientelisme polític. En termes més col·loquials, es tracta de l'aplicació del criteri d'*un funcionari, un vot*.



El nombre de funcionaris per cada mil habitants o la ràtio d'eficiència mesurada com la xifra de pressupost gestionada per cada funcionari, són prou explícits.

País	Nº Funcionaris / 1000 habitant	Pressupost / Nº funcionaris (milers d'euros)
Alemanya	52	236
Espanya	55	194
França	75	131
Luxemburg	43	
Andorra	65	52

La promesa de contenció de la despesa per part del *nou impuls* liberal s'ha traduït en el primer pressupost de la legislatura en un increment del 16% de les despeses de funcionament.

Tot i que es vulgui minimitzar i amagar la veritable situació de les finances de l'administració central el que s'ha explicat és només la

part més visible d'una situació que és encara molt pitjor.

Al dèficit i l'endeutament cal afegir-hi l'important deute registrat pels comuns, per un import de 28 milions d'euros, i l'important saldo de proveïdors a final de l'exercici, indicatiu d'un termini mitjà de pagament a proveïdors massa elevat i que té conseqüències molt negatives en els terminis i costos d'execució de l'obra pública.

Més preocupant és encara l'existència de compromisos pressupostaris en matèria d'inversions no executades (crèdits reconduïts), per un import de més de 112 milions d'euros, xifra que multiplica per quatre la de l'any 1998.

Aquest ròssec d'inversions no executades, i per tant no comptades dins les xifres d'endeutament, equival a 1,5 vegades les inversions efectivament liquidades durant l'exercici 2005. Aquestes inversions s'haurien d'haver executat en els darrers exercicis, que s'han tancat, recordem-m'ho, amb l'increment del dèficit pressupostari de forma successiva.

A l'aprovació del pressupost d'inversions per l'exercici 2006 no es van poder incloure, per manca de finançament, inversions per valor de 73 milions d'euros que havien estat aprovades en exercicis anteriors per ser efectuades en l'any 2006 (inversions plurianuals). El ministre de Finances va justificar aquest retall d'inversions per un recàlcul de tots els projectes en curs; segons el meu parer, aquesta retallada d'inversions es reproduirà en els propers pressupostos.

Finalment, per ajudar a entendre realment on som, voldria analitzar l'endeutament pressupostari més des d'un vessant de política econòmica i de com cal analitzar des d'un de vista financer el recurs a l'endeutament.

La visió més generalitzada avui en dia sobre l'avaluació del recurs a l'endeutament per part dels millors especialistes en termes de gestió del sector públic (assenyalo l'exemple del premi Nobel J. E. Stiglitz) considera que cal avaluar l'endeutament en funció de la destinació de les partides que el generen. Fent un símil a una

economia domèstica, és justificable un endeutament familiar, encara que sigui considerable, per adquirir una casa adaptada a les necessitats familiars en la qual es preveu viure-hi durant molts anys o per finançar un costós curs de formació o especialització que obri les portes a un millor lloc de treball; ben diferent és la situació de famílies que estan pagant un cotxe que ja és vell o que encara deuen les vacances de fa un parell d'anys.

En els estats, l'anàlisi que cal efectuar és exactament la mateixa: endeutar-se per finançar xarxes d'infraestructures modernes i amb capacitat o per finançar projectes de creació de parcs industrials, per exemple, pot ser bo. Endeutar-se per finançar projectes que mai no s'acaben (o que no han començat mai en algun cas) o per pagar els sous dels funcionaris és una situació que planteja molts problemes.

L'endeutament i el dèficit estructural que pateix avui l'administració central està generat en primer lloc per un creixement massa elevat del nombre de funcionaris, i analitzant l'execució de les inversions dels darrers dos pressupostos, s'arriba a una ràpida conclusió de quin és l'escenari en què ens trobem:

- Un túnel que ha suposat un sobrecost del 279% per la contínua improvisació de l'obra, que encara té pendent de resoldre la sortida natural i que fa tres anys que s'havia d'haver acabat.

- Unes depuradores i col·lectors que fan part del Pla nacional de residus que havia d'estar enllestit a final del 2002; algunes d'aquestes instal·lacions encara no funcionen i n'hi ha alguna que mai no ha entrat en funcionament.

- Un centre de tractament de residus, a pagar en vint anys, que pateix d'un sobrecost del pressupost i que havia d'entrar en funcionament el 2005.

- Projectes molt costosos per a la realització d'una infraestructura tan polèmica com el metro aeri.

- Centres escolars com el la Massana, que ha entrat en funcionament tres anys després del previst.

- I per finalitzar, perquè crec que és prou representatiu, 6.052.000 d'euros pagats l'exercici 2005 (el 7,5% de les inversions de l'exercici) corresponents al túnel d'Envalira!

Des de la perspectiva de la cohesió social i en intensa relació amb els principis d'equitat i eficiència, les especials característiques de la població andorrana, especialment la forma de la piràmide d'edats i les condicions econòmiques existents fa anys, van permetre durant un seguit d'anys un fenomen únic i no repetible, consistent en un nivell molt reduït de prestacions socials.

Aquest conjunt de circumstàncies es reconeix globalment, excepte en els pressupostos liberals, que ja fa anys que han caducat.

Ateses les actuals circumstàncies econòmiques i socials, com les descrites en la introducció, no és admissible el nivell en què es troben les pensions, la manca d'un sistema de protecció social, l'absència de prestació d'atur, la manca de polítiques de conciliació de la vida familiar i la vida laboral, i l'absència d'ajudes i subvencions a les famílies i col·lectius amb necessitats especials.

De l'anàlisi del pressupost de l'exercici 2006 i de la lectura de la seva memòria se'n treu una única conclusió en aquesta matèria: el pressupost destinat a polítiques socials és excessivament baix.

Els comuns estan sostenint la poca política social que es fa en aquest país, davant el desistiment del Govern en aquesta matèria (entre altres, com per exemple, en cultura o esports). Aquesta situació presenta un problema global d'ineficiència en determinades prestacions en veure's multiplicats els recursos per administrar i gestionar aquestes polítiques en fins a vuit administracions. A més, el nivell de prestacions és molt diferent entre administracions, i algunes presten serveis en un àmbit quasi nacional finançats a càrrec del seu pressupost.

L'única partida significativa de caràcter social dins els pressupostos és d'1,5 milions destinats a ajudes per al lloguer d'habitatge. Diguem les coses pel seu nom: aquesta ha de ser per força una mesura de tipus puntual i conjuntural. Altrament, la seva extensió, com s'ha vist aquest any 2006, i les previsions de creixement futures tenen un efecte distorsionador del mercat de l'habitatge. En desplaçar la corba de demanda, no té cap més efecte que provocar a mitjà termini (fins i tot a curt termini) un increment de preus que, per una banda, retroalimenta les subvencions, i per l'altra, suposa un perjudici per a tots els que no reben subvenció.

Aquestes subvencions tenen un efecte pervers, ja que assumeixen a càrrec de fons públics el percentatge d'excés dels preus del mercat del lloguer que el mercat, és a dir els ciutadans, no pot absorbir.

Els principis d'equitat es basen a donar tractament fiscal diferent a individus que es troben en circumstàncies econòmiques diferents (equitat horitzontal) i en l'establiment de mecanismes perquè els individus que es trobin en millors condicions que d'altres paguin més impostos (equitat vertical).

Els 87,8% dels ingressos pressupostaris —excloent-ne l'endeutament— correspon als impostos indirectes. La resta correspon a taxes i ingressos patrimonials.

Els impostos indirectes són poc equitatius, ja que les persones amb nivells de renda més baixos destinen un percentatge més elevat de la seva renda al consum. Per altra banda, els impostos directes permeten una més gran adaptació a les circumstàncies personals i econòmiques del contribuent i per tant els tipus d'impostos més adients per donar compliment a l'article 37 de la Constitució.

Per exemple, en el darrer període de sessions el grup parlamentari socialdemò-

crata va presentar una esmena al projecte de reforma de l'ITP en què proposava diferents tipus impositius de l'impost per a circumstàncies que són diferents. Una esmena que va ser rebutjada per la majoria liberal. Segons el nostre punt de vista, no mereix el mateix tracte fiscal la compra d'un habitatge per necessitats familiars que la compra massiva per part d'inversors amb una finalitat especulativa.

Es pot afirmar, doncs, que el sistema tributari andorrà és injust i que té conseqüències regressives sobre la distribució de la renda; en proporció a la seva renda, està pagant més qui menys renda té. A més, com hem vist, sense l'existència de partides i programes pressupostaris significatius amb finalitats redistributives de la renda.

Des del vessant d'eina de política econòmica i motor de l'economia productiva, centraré la meva exposició en la situació en què es troben els petits i mitjans empresaris d'aquest país.

Els nostres empresaris, especialment els que treballen dia a dia davant del tauler o al despatx del propi negoci, es troben avui ofegats en un mercat andorrà *pico-tejat* des de fora, amb la complicitat i la tolerància per part del Govern andorrà, en una pràctica que esdevé sovint competència deslleial envers els empresaris andorrans i que perjudica molt notablement els més petits.

Els nostres empresaris no poden exportar ni béns ni serveis en el marc actual atès el caràcter dissuasiu de la retenció en origen sobre qualsevol factura emesa des d'Andorra; l'import d'aquesta retenció és d'un 25% en el cas d'Espanya i un 33% en el cas de França.

L'actual condició de paradís fiscal i l'absència d'acords de doble imposició és avui en dia un obstacle insuperable per al creixement de l'economia productiva i per a la tan imprescindible diversificació de l'activitat econòmica.

No hi ha cap altre camí per obtenir la derogació, o bé la rebaixa, d'aquest impost en origen que la instauració d'un impost sobre els beneficis de les societats generalitzat en un percentatge baix, competitiu i alhora suficient perquè els estats estrangers reconeguin l'existència de tributació adient per a la signatura de convenis de doble imposició. Aquest tipus impositiu s'hauria de situar, com ja vam assenyalar en la darrera campanya *electoral*, al voltant del 12%.

Altrament, els nostres empresaris treballen en un marc molt limitat i es troben en una situació d'asimetria i de clar desavantatge davant els veïns espanyols i francesos.

Aquesta situació afecta molt especialment els petits i mitjans empresaris que no tenen les possibilitats de diversificació ni quant a l'activitat que realitzen ni geogràfica. És la gran diferència amb algunes de les grans fortunes d'Andorra, que estan procedint, en els darrers anys, a realitzar importants inversions a l'estranger.

Addicionalment, la caòtica implantació, aquest any, del conjunt d'impostos indi-

rectes (ISI, IPI i IAC) és una decisió molt qüestionable des del punt de vista de política econòmica.

Es tracta d'un sistema impositiu arcaic, injust, regressiu, excessivament burocratitzat i que erosiona la competitivitat dels sectors comercials i de serveis. Una imposició que perjudica notablement els petits empresaris i professionals i les persones amb rendes més baixes.

El sistema de mòduls establert és, per la seva pròpia naturalesa, inestable, ineficient i poc racional. La tributació dels diferents agents econòmics no es fa de forma homogènia i genera enutjoses diferències segons els sectors.

La càrrega fiscal que suporten els consumidors és superior a l'ingrés fiscal per a l'administració a causa de la de beneficis fiscals propiciats pel sistema de recapitació que es generen quan l'import repercutit de l'impost (obligatori per llei) és superior a la contribució als fons públics per la via dels mòduls.

Vista la situació i la tendència dels sectors tradicionals com ara el comerç i l'hoteleria és altament criticable el desplegament d'aquesta imposició, que perjudica notablement la competitivitat de sectors econòmics que no passen el millor moment; més encara quan hi ha altres alternatives de finançament més justes i menys perjudicials en el camp de la imposició directa.

No es pot tancar l'anàlisi sense fer referència a l'absència de mesures en matèria de política econòmica encaminades a assolir la contenció dels preus de l'habitatge. Tampoc no ha sorgit del Govern cap mesura seriosa de promoció d'habitatge socialment admissible.

La senzillesa no és la principal virtut de l'actual situació impositiva a Andorra: la multiplicitat de figures en la imposició indirecta no ha estat entesa ni pels ciutadans, ni pels empresaris, i la seva reforma ja s'ha anunciat quasi en paral·lel amb la posada en funcionament.

A més, cal afegir-hi l'existència d'un nombre massa elevat de taxes, cànon i altres figures equivalents. Aquestes figures dissimulen l'esforç fiscal dels ciutadans, però en tractar-se, molt sovint, d'imports quasi fixos no faciliten precisament que els agents amb més capacitat econòmica contribueixin en més gran mesura a les finances públiques.

Finalment, quant a la transparència, seré més breu que en altres anàlisis, ja que entenc que no calen gaires comentaris davant els que intenten fer creure que es pot construir un sistema tributari transparent i homologable sense cap dels següents elements essencials de la transparència en tot sistema fiscal:

- Pla comptable.
- Registre públic de societats.
- Obligacions comptables i d'informació de les societats.

- Registre de la propietat.
- Sistema de supervisió d'informació: administració tributària, auditors...

### **Proposta de model fiscal del PS**

Estem convençuts que Andorra no pot endarrerir la definició d'un model econòmic sostenible, que forçosament ha de ser arrelat al país i a la nostra manera habitual de fer, però que alhora ha de ser facilitador d'un model d'encaix amb la Unió Europea que ha de permetre una nova relació molt profitosa des de la perspectiva del benestar econòmic i social general.

Cal donar el veritable enfoc a les relacions amb la Unió Europea. Cal entendre aquesta relació com un element generador d'oportunitats per a Andorra en contra de l'actual situació de desconfiança amb els nostres veïns i els nombrosos problemes que representa.

Proposem l'establiment d'un acord d'associació amb la Unió europea per mitjà de la creació d'un marc jurídic amb normes i regles clares que donin confiança als empresaris i als treballadors assalariats, que incentivi una inversió internacional productiva i no especulativa i que faciliti l'exportació de béns i serveis des d'Andorra.

Necessitem imperativament sortir de la llista de paradisos fiscals per atreure inversions d'empreses serioses i per dotar de més competitivitat i oportunitats els nostre empresaris i professionals.

Els recomano la lectura del llibre *Donem forma al futur. Quines relacions volem amb Europa?* editat pel grup parlamentari socialdemòcrata, per conèixer més àmpliament la proposta d'acord d'associació amb la Unió Europea.

Les bases d'aquest nou model econòmic s'han d'assolir amb el consens dels agents econòmics i socials del país. Entenem que no és la solució la compra o el disseny d'un model econòmic fet a la mida de determinats interessos i pagat a preu d'or a una consultora multinacional.

El model que proposem s'ha de fonamentar en un marc jurídic clar i transparent amb la finalitat de diversificar l'activitat econòmica per assolir un creixement econòmic més equilibrat i sostenible.

Aquest camí, que només pot ser consensuat, ha d'estar tutelat per l'actuació decidida d'un govern que vulgui posar fre a l'actual situació de desgavell i desregulació, que tingui un projecte sòlid i plantegi uns objectius clars i explicitats en aquesta matèria.

Un govern que ha d'actuar i establir mesures correctores quan es produeixen conjuntures que es tradueixen en negatives situacions per al bé col·lectiu; un govern que no pot restar passiu davant l'increment del preu dels habitatges o davant la tendència a la baixa del nombre de pernoctacions o de les importacions de mercaderies.

Andorra hauria d'haver iniciat el procés de superació de les anomenades *especificitats*, que estan permetent generar quantiosos beneficis a uns quants a canvi d'ofegar l'economia productiva, la creació de noves oportunitats per als empresaris i professionals del país i una generació de riquesa més compartida.

Entenem que el camí per avançar en les línies indicades s'ha de fonamentar sobre les bases següents:

- Legislació mercantil moderna, innovadora i transparent orientada cap a l'atracció d'inversions d'empreses serioses.

- Modernització dels sectors turístic i comercial mitjançant la seva regulació (avui encara pendent!), la coordinació de polítiques i actuacions entre el sector privat i el sector públic i l'establiment de programes d'ajudes, subvencions i compensacions als nous projectes empresarials o a la millora dels actuals establiments.

- Reforma integral del sistema fiscal.

Cal avançar simultàniament en aquest tres àmbits per assolir els objectius exposats i per a una sòlida implantació de les mesures fiscals, lluny de l'actual improvisació en aquesta matèria, que no té cap altra finalitat que *sortir al pas*, encara que tard i malament, davant la imperativa necessitat d'obtenir més recursos davant l'actual situació de dèficit estructural.

### **Proposta de reforma fiscal**

El sistema fiscal andorrà necessita una modernització de les figures impositives que el conformen.

La reforma del sistema fiscal ha de passar necessàriament pel desplegament d'una combinació intel·ligent d'impostos directes i indirectes, que permeti un sistema fiscal més equitatiu i per tant més just i més capaç.

Aquesta és la via, que dins de la seva pròpia autonomia, han adoptat la totalitat dels països. Els sistemes fiscals moderns de països com Mònaco, San Marino i Liechtenstein es conformen per una intel·ligent combinació d'impostos indirectes i directes aprofitant les particularitats de cada país i assolint l'objectiu d'un encaix molt profitós, per a l'interès general, d'aquests petits estats amb els seus països veïns.

Per assolir aquest objectiu cal ampliar i diversificar les bases impositives per poder obtenir una recaptació estable i suficient (aproximadament del 25% del PIB) per al finançament dels serveis i de les inversions que té necessitat la societat andorrana i que permeti mantenir una política de tipus impositius baixos.

Avui en dia només està gravat el consum; cal estendre l'abast de la fiscalitat a l'estalvi: als guanys de capital, als rendiments del capital i als beneficis de les activitats empresarials i professionals.

Abans d'entrar en el detall de les mesures fiscals que proposem hi ha una pre-

missa prèvia imprescindible: cal aturar l'increment desmesurat i sense control de les despeses de funcionament de l'administració.

Cal veure amb preocupació l'increment d'un 16% de les despeses de funcionament en el pressupost de l'administració per a l'exercici 2006. La contractació excessiva d'assessors, estudis i altres treballs tècnics o la creació de monstruosos gabinets de premsa i comunicació no és la millor aportació que poden realitzar al país els governants.

Cal redreçar la política d'inversions que s'està duent a terme. No són acceptables els sobre costos i endarreriments en totes i cada una de les obres que realitza l'administració central, sovint causats per la manca de liquiditat i de previsió.

La nostra proposta és gestionar responsablement els recursos de l'administració, reduint les actuals despeses de funcionament, i executar una política seriosa en matèria de compliment de terminis i de pagaments en les inversions per evitar sobre costos i endarreriments en l'execució de l'obra pública.

Les fonts de finançament proposades han de facilitar l'augment de les pensions, l'establiment d'un sistema de cofinançament de la sanitat a càrrec dels pressupostos generals, la implantació de programes d'ajudes socials, de la branca de prestacions a les famílies, de la branca d'atur de treball i la creació de sistemes de subvencions i ajudes als empresaris i als professionals, així com finançar eficientment les inversions que el país necessita.

No es poden demorar més temps un seguit de reformes en l'ordenament jurídic que són imprescindibles per a un desplegament sòlid, transparent i eficient de les mesures fiscals proposades. Les modificacions més urgents i significatives són:

- Adopció d'un pla comptable d'obligat compliment.

- Aprovació d'una normativa reguladora de la informació financera sobre les empreses i els grups empresarials.

- Reforçament de l'administració tributària tant pel que fa als recursos com a les potestats i funcions. Cal un marc legal que reguli l'accés de l'administració a la informació de les empreses.

- Registre de propietat nacional que integri tota la informació dels diferents cadastres comunals però que alhora contingui criteris d'informació i de gestió aptes per a les necessitats i funcions d'un registre de la propietat.

### **Mesures fiscals**

Les mesures fiscals proposades s'han d'anar introduint progressivament, en un termini d'entre cinc i deu anys, en la mesura en què estiguin fixades les bases sobre les quals cal estructurar la reforma fiscal.



### *Impost sobre els rendiments del capital mobiliari*

Aquest impost grava l'obtenció d'un rendiment del capital mobiliari per part de qualsevol persona física o jurídica, resident o no resident. El tractament és homogeni per a totes les formes d'estalvi, com per exemple: imposicions a termini, accions, assegurances, béns immobles...

L'obligat tributari és l'agent pagador del rendiment, que el practicaria com una retenció en origen. Aquesta gestió és transcendent, ja que aquest sistema de retenció en origen a càrrec de l'agent pagador manté en l'anonimat el propietari de l'element patrimonial i respecta el manteniment del secret bancari.

El tipus impositiu seria únic i reduït, al voltant del 10% per als rendiments no subjectes a l'acord amb la Comunitat Europea en matèria de fiscalitat de l'estalvi dels no residents. El tipus impositiu en aquest cas està determinat per aquest acord.

Els rendiments del capital immobiliari ja estan gravats pels comuns a través dels impostos d'inquilinitat i de propietat.

### *Impost sobre els guanys de capital*

Aquest impost, que grava el guany de capital obtingut per la transmissió d'un element patrimonial quan el preu de venda és superior al de compra, s'ha de desplegar simultàniament al de rendiments sobre el capital mobiliari, per evitar distorsions en el mercat.

En cas que el guany s'obtingui a través d'entitats gestores o d'administració, s'aplicaria igualment la retenció en origen descrita en els rendiments del capital mobiliari.

En el cas d'altres elements patrimonials s'efectuarà mitjançant declaració.

Correspon a l'administració tributària validar la informació a través del registre de societats i del registre de la propietat.

El tipus impositiu seria equivalent al dels rendiments del capital mobiliari.

### *Impost sobre els beneficis de les entitats bancàries i financeres*

Cal modernitzar el sistema d'imposició dels beneficis bancaris que avui es revesteix artificialment sota una modalitat d'imposició indirecta.

L'actual sistema de tributació tracta d'imposar el valor afegit dels serveis bancaris, un tipus de servei que, per raons tècniques, està exempt de tributació a d'altres administracions. Aquest càlcul no és res més, però, que el revestiment d'una contribució calculada realment en funció dels marges ordinaris de les entitats de crèdit.

Les entitats bancàries i financeres duen des de fa anys una comptabilitat regulada normativament i controlada per l'INAF, el resultat comptable del qual es pot considerar com a cert.

En el meu parer, el tipus impositiu es podria situar al voltant del 10-12% del resultat comptable de les entitats bancàries i financeres.

#### *Impost sobre els beneficis dels empresaris i professions liberals*

Es preveu un sistema general basat en la determinació directa mitjançant la presentació de balanços i comptes de resultats de les societats que han de poder ser comprovats per part de l'administració.

En una etapa inicial es pot preveure per als professionals i petits empresaris un règim transitori de tributació objectiva basada en un sistema de mòduls.

El tipus impositiu se situaria al voltant del 10-12% i mantindria una certa homogeneïtat amb el tipus dels rendiments del capital.

#### *Impost sobre el valor afegit (IVA)*

Cal afrontar una revisió en profunditat de tot el sistema impositiu indirecte i iniciar sense més demora una substitució de l'actual marc per una imposició general sobre el consum, tipus IVA, amb la finalitat d'afectar menys negativament la competitivitat general de l'economia del país i d'eliminar totes les distorsions generades per l'actual sistema impositiu indirecte.

Segons el meu parer, la introducció d'un impost únic sobre el consum evitaria la duplicació i l'actual repercussió en cascada de l'impost. Aquest fet produiria una reducció de la càrrega fiscal indirecta i una millora general de la competitivitat dels serveis i del comerç.

Cal estendre l'estimació directa i limitar l'estimació objectiva només a petits professionals i petits empresaris i persones físiques.

La revisió del marc impositiu indirecte inclou els mal anomenats *cànon per consum* elèctric i telefònic, que no són sinó impostos indirectes.

Finalment proposem estructurar l'IMI sobre la importació del tabac, d'hidrocarburs i d'alcohol sota una estructura d'impostos sobre consums especials.

### **Síntesi**

Fent l'exercici amb perspectiva històrica que, encertadament, els responsables de la Jornada d'Andorra ens han proposat per avui, just onze anys després de l'anterior jornada sobre la mateixa temàtica i tretze anys després de l'aprovació de la Constitució, ens trobem davant l'evidència que les reticències històriques a l'augment de la pressió fiscal, per raons principalment electorals, han impossibilitat l'avenç en la definició del marc fiscal que Andorra necessitava.

El reduït sector públic andorrà segueix mantenint el mateix pes específic que ara fa onze anys, al voltant d'un 18% del PIB. Convindrem, però, que en unes circumstàncies econòmiques i socials ben diferents.

Aquest fet ha convertit el pressupost general en una eina estèril des del punt de vista de la política econòmica i n'ha desvirtuat en bona mesura el sentit i la utilitat.

El model econòmic trontolla, si més no quant a l'economia productiva, que és la que afecta un gran nombre de petits empresaris i de treballadors assalariats.

La cohesió social és avui una utopia, per l'avarícia d'una classe dominant que ha partit la nostra societat, i ara també la nostra economia, en dues parts. Mentre es consolida una aristocràcia de la riquesa que veu multiplicat el valor del seu patrimoni, especialment l'immobiliari, la majoria de la població ha vist reduït significativament el seu poder adquisitiu per aquest motiu.

A la voluntat de no incrementar la càrrega impositiva, identificada ja com una necessitat ineludible fa onze anys, s'hi han d'afegir, d'una banda, un creixement desmesurat de la despesa de funcionament (i en especial, un nombre de funcionaris, assessors i estudis massa elevat) i de l'altra, una política d'inversions poc encertada i rigorosa que han situat les finances públiques en situació de fallida tècnica per manca de liquiditat.

El dèficits estan creixent d'any en any, l'import de les inversions en curs encara més i el Govern va haver de retallar inversions pressupostades per a l'any 2006 per un import de 73 milions d'euros per manca de finançament.

Uns dèficits pressupostaris que es produeixen en absència d'un marc de prestacions socials. És més, es produeixen sense que l'Estat hagi ni tan sols assumit dins els seus pressupostos un dret tant elemental i bàsic com la sanitat, que se segueix finançant amb les cotitzacions a la CASS, en perjudici de les pensions dels assalariats.

L'estat actual de les infraestructures, el nivell de les pensions, les prestacions socials, el finançament de la sanitat i de la part no contributiva de les pensions són impropis del desenvolupament econòmic assolit per Andorra.

L'actual compendi de figures impositives conforma un conjunt injust, regressiu i insuficient per al finançament de les polítiques i inversions que necessita la societat andorrana per al seu desenvolupament econòmic i social.

La nostra proposta és crear un model fiscal just, equitatiu, eficient, transparent i suficient per al finançament del nostre model d'Estat.

Un sistema fiscal que forçosament s'ha d'establir en un equilibri entre la imposició directa i la imposició indirecta per mitjà de l'ampliació de les bases imposables amb una política de tipus impositius baixos que faciliti la inversió internacional.

La introducció de les noves figures impositives ha d'anar acompanyada d'una legislació mercantil moderna, innovadora i transparent, i de l'activitat turística i comercial.

Alhora són inajornables un seguit de reformes del nostre marc jurídic: (1) un pla

comptable obligatori, (ii) un registre de la propietat i (iii) una administració fiscal reforçada quant a les seves potestats.

Proposem la implantació d'impostos que gravin els rendiments i els guanys de capital conjuntament amb una imposició general sobre els beneficis dels empresaris i professionals que s'estengui també a les entitats bancàries.

Cal reformar tot el marc impositiu indirecte, mitjançant la substitució de les moltes figures actuals per un impost general sobre el consum, del tipus IVA, que inclogui també els mal anomenats cànon sobre el consum elèctric i de telèfon.

La creació d'aquest marc jurídic i fiscal s'ha de focalitzar cap als objectius de sortir de la llista de paradisos fiscals i de l'establiment d'un acord d'associació amb la Unió Europea.

Un acord d'associació que donarà confiança als empresaris i treballadors del país, que incentivarà la inversió internacional productiva i que facilitarà l'exportació de béns i serveis des d'Andorra. Entenem que és aquest el veritable enfocament que cal donar a les relacions amb la Unió Europea.

Tenim, però, un deute previ: cal executar una política radicalment diferent de gestió de la despesa pública.

Cal reduir les despeses de funcionament.

S'ha d'engegar una política d'inversions seriosa i rigorosa adaptada a les possibilitats financeres de l'administració central i que no generi ni endarreriments ni sobre costos en l'execució de l'obra pública.

És ineludible l'increment de partides destinades a prestacions socials dins els pressupostos generals.

Si volem tenir millors serveis públics i infraestructures necessitem un més gran volum d'ingressos i una gestió més acurada de la despesa pública.

Nosaltres volem millors infraestructures, una millor educació, una sanitat cofinançada per l'Estat, un marc d'ajudes socials, un marc de compensacions i de prestacions a la modernització del sectors turístic i comercial, i, per tant, volem un millor marc fiscal, amb impostos raonables, més justos i amb tipus impositius reduïts.

**Pere López i Agràs**

Economista i membre de la comissió d'Afers Econòmics  
i de Finances del PS (Partit Socialdemòcrata)