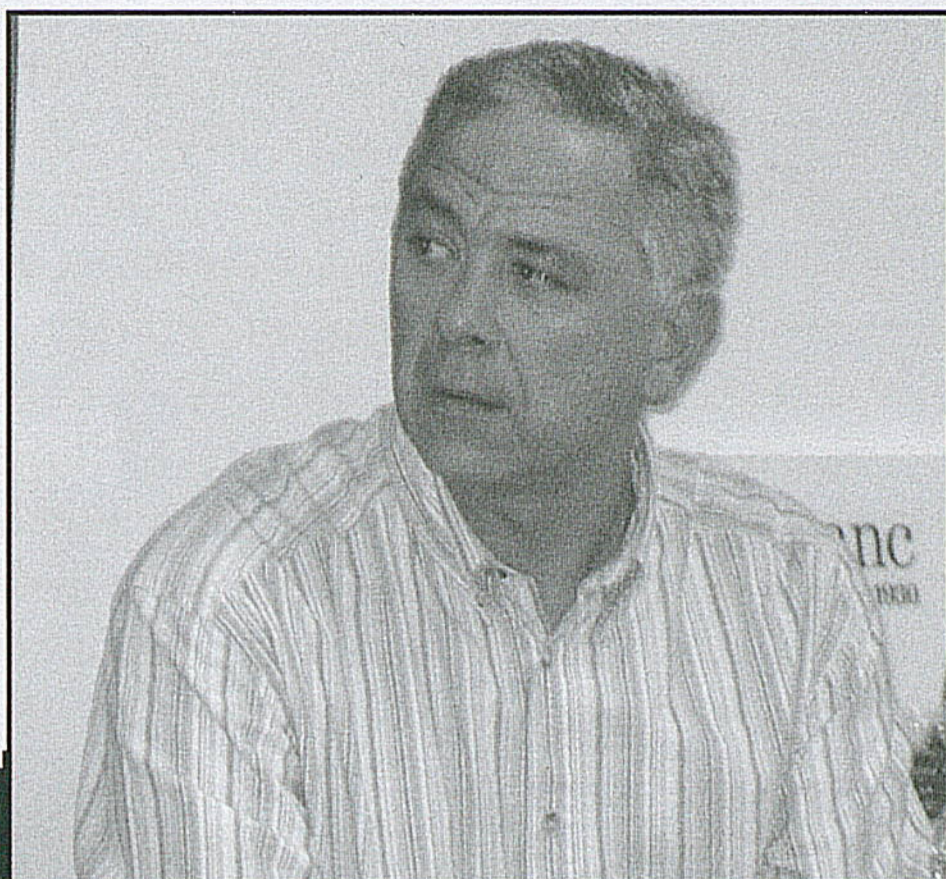


Evolució i perspectives de la fiscalitat a Andorra

Josep Maria Francino i Batlle



La fiscalitat a Andorra ha estat tradicionalment poc desenvolupada, i així el *Manual digest* aconsella “No carregar (en tant sepuga) de Mals, y tallas als individus delas Valls”. Aquesta aproximació pragmàtica i minimalista es correspon a un país amb un Govern amb un pes reduït en el conjunt de l'economia.

Al llarg del segle XX, les necessitats d'obres públiques i inversions en infraestructures fan necessària la introducció de nous impostos i taxes, tot i que, i de forma gradual, les taxes sobre el comerç exterior es constitueixen en la font principal dels ingressos públics.

L'acord d'unió duanera de 1990 suposa la supressió de les taxes sobre el consum per als productes industrials i l'aplicació exclusiva als productes agrícoles, la creació de l'impost de mercaderies indirecte i l'aplicació de la tarifa exterior comuna per als productes industrials provinents de països tercers. L'acord d'unió duanera és molt important des del punt de vista tributari, ja que l'IMI suposarà la primera font d'ingressos i l'embrió de la fiscalitat indirecta generalitzada. De fet, cal recordar que l'IMI era un impost sobre la importació i la producció de mercaderies.

La Constitució té també una importància decisiva en configurar els principis rectors de la fiscalitat sobre la base del principi de la capacitat econòmica, la justícia, la legalitat, la generalitat i la distribució equitativa de les càrregues fiscals. La Constitució configura un model fiscal amb dues administracions amb competències pròpies: l'estatal i la comunal.

L'any 2000, s'aprova la Llei de l'impost indirecte sobre les transmissions patrimonials immobiliàries, que introdueix un model de coresponsabilitat fiscal entre el Govern i els comuns a través d'aquest impost que té dues quotes, l'estatal i la comunal.

Aquesta evolució cap a una fiscalitat indirecta més generalitzada es completa l'any 2006 amb l'entrada en vigor de l'ISI, l'IPI i l'IAC, que suposa una aplicació generalitzada i equivalent de la fiscalitat indirecta a totes les operacions econòmiques, interiors i exteriors, i que conté els elements que han de permetre en el futur la convergència de la fiscalitat indirecta d'Andorra cap a un impost compatible amb l'IVA/TVA europeu.

Recentment ha entrat a tràmit la Llei de l'impost sobre les plusvàlues en les transmissions patrimonials immobiliàries. Aquest impost, que està coordinat amb l'impost sobre transmissions patrimonials immobiliàries, grava sobretot les plusvàlues de caràcter marcadament especulatiu que es produeixen en el sector immobiliari i que són generades en un curt termini de temps.

Una propera llei d'impostos especials harmonitzarà i racionalitzarà el tractament fiscal del tabac, els alcohols i els carburants.

Per últim, cal mencionar l'entrada a tràmit parlamentari de la llei de modificació de les finances comunals, que aprofundeix en els aspectes de coresponsabilitat fiscal, suficiència financera i disciplina en matèria de deute de les finances comunals.

Es disposa actualment, per tant, d'un marc tributari amb un marcat predomini de la fiscalitat indirecta, suficient per assolir les inversions i despeses socials que la societat reclama sense que suposi per altra part un augment excessiu, ni de la dimensió del sector públic, ni de la pressió fiscal. Per això s'ha optat sempre per uns tipus de gravamen reduïts amb unes bases àmplies.

Aquest marc tributari es veurà modificat per l'aprovació al llarg de l'any 2007 de la refosa de la fiscalitat indirecta en un sol impost (IGI), que l'aproparà al model IVA/TVA vigent a Europa, i l'establiment d'un impost sobre els beneficis de les societats, que és un dels instruments per poder negociar tractats de doble imposició amb els països veïns.

En aquest punt podem comparar aquest sistema fiscal que es dibuixa a l'horitzó amb les recomanacions que des del punt de vista teòric realitzen els experts i amb les tendències i reformes fiscals recents en els països del nostre entorn.

Els punts de vista sobre el que constitueix un bon sistema fiscal en general han evolucionat al llarg del temps de forma paral·lela als avenços en la ciència econòmica des dels famosos quatre principis de la fiscalitat enunciats per Adam Smith a *La riquesa de les nacions*.

Encara que els detalls poden variar, hi ha un acord general, almenys des del punt de vista tècnic sobre el que constitueix un bon sistema fiscal i per tant sobre les línies essencials del que constitueix una bona reforma fiscal. Cal dir a més que els guanys potencials d'encertar en la direcció de les reformes són molt elevats

tant per les millores que poden suposar en l'eficiència de l'economia com en la reducció dels costos per a les famílies i empreses en el compliment de les obligacions tributàries.

La impressió de qualsevol observador imparcial de l'evolució de la fiscalitat a Andorra és que les coses s'han fet globalment bé, tot i que hi pugui haver aspectes en els quals caldrà millorar. Això vol dir que, en termes generals, moltes de les recomanacions de reforma fiscal que s'han fet per part dels millors experts en la matèria no caldria fer-les a Andorra perquè el sistema fiscal andorrà ja les recull.

El 5 de novembre de l'any 2003, el professor de la Universitat d'Stanford Michael J. Boskin resumia la seva intervenció davant del comitè econòmic conjunt del Congrés dels Estats Units amb aquestes paraules: "En el seu discurs d'aquest any adreçat a l'Associació Econòmica Americana, el premi Nobel Robert Lucas, de la Universitat de Chicago, revisa la literatura i estima guanys en el llarg termini del consum del 7,5% al 15% si se substitueixen els impostos actuals sobre les societats i la renda de les persones físiques per un impost directe o indirecte sobre el consum en sentit ampli o sobre la renda consumida. Això passa perquè els augments d'estalvi i d'inversió augmentin els salaris i les rendes futures."

S'argumenta sovint que els impostos sobre el consum són injustos, ja que la renda és una millor mesura de la capacitat de pagament. Deixant de banda els arguments ideològics, l'economia moderna reconeix que les famílies estableixen el seu consum quan els ingressos fluctuen i que la majoria de les llars tenen un horitzó temporal a llarg termini a l'hora de prendre decisions i extreuen el seu consum de la renda permanent, és a dir dels seus ingressos mitjans esperats. Per tant, el consum en un any donat pot ser un millor indicador de la renda permanent que la renda d'aquell mateix any. Al llarg de la vida d'un individu, un impost sobre el consum gravarà la seva renda però de forma que no distorsioni les seves decisions d'estalvi.

En la seva intervenció, el professor Boskin insisteix en la importància dels tipus baixos i les bases de tributació àmplies, ja que el cost per a l'economia d'un impost en termes de distorsió augmenta amb el quadrat dels tipus marginals. Un sistema fiscal eficient, per altra part, no es pot deslligar de l'eficiència en la despesa per tal de mantenir baixos els ingressos tributaris requerits.

Pel que fa al sistema fiscal andorrà en el vessant comunal, una anàlisi de la legislació revela que s'han aplicat de forma prudent els principis bàsics de la hisenda local. Les transferències s'han establert amb l'objectiu de limitar alhora els desequilibris verticals i horitzontals. Les competències comunals maximitzen l'eficiència de la seva acció de govern i s'orienten, en general, cap a les taxes i els preus públics. Existeixen límits raonables a l'endeutament i mecanismes per

garantir la coresponsabilitat i la transparència de l'acció dels comuns.

Per tant, en termes generals, i fruit d'un procés complex i llarg en el temps, Andorra disposa actualment d'una fiscalitat que no difereix gaire de les recomanacions que en matèria de reforma fiscal es realitzen avui dia.

Pel que fa a les tendències i reformes fiscals recents en els països de l'OCDE, es poden resumir en els següents punts:

- La UE és una zona d'alta fiscalitat dins dels països de l'OCDE, amb una pressió fiscal superior al 40%. Aquesta pressió fiscal és sensiblement superior a la d'altres zones, com els Estats Units (25,4%) o el Japó (25,8%).
- S'observa una tendència global a la disminució d'aquesta pressió fiscal des de l'any 2000, que trenca una tendència al creixement des dels anys 70. Aquesta tendència es manifesta de forma accentuada en la reducció dels tipus de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de les societats.
- Pel que fa a la composició dels ingressos fiscals, s'observa una tendència a l'augment del pes relatiu dels impostos sobre el consum i les cotitzacions socials, i una disminució del pes relatiu dels impostos especials.
- Amb la introducció, a Austràlia, d'un impost general de les vendes, tots els països de l'OCDE, excepte els Estats Units, apliquen actualment un impost de tipus TVA/IVA.

Hi ha una tendència generalitzada a retallar els tipus superiors dels impostos de societats i personals i en molts casos, en lloc de tipus progressius, s'introdueix un sol tipus (*flat tax*). Els beneficis d'una reducció dels tipus suggereix que aquesta tendència continuarà almenys un temps. S'aconsegueix així atraure inversions exteriors, reduir l'evasió fiscal i una més gran eficiència i justícia del sistema fiscal:

- Irlanda.** Té actualment la segona renda per càpita de la UE i la menor pressió fiscal. La seva economia ha crescut ràpidament a conseqüència d'una política econòmica encertada orientada al mercat i d'una disminució considerable dels impostos, cosa que ha atret els inversors estrangers. El seu tipus en l'impost de societats és del 12,5%.
- Estònia.** El primer ministre Mart Laar va llançar la revolució del tipus únic a Europa, l'any 1994, amb un impost tant de renda personal com de societats del 26%. L'any 2000 es va establir una exempció per als beneficis no distribuïts i actualment es preveu rebaixar els tipus al 20%. Estònia atrau actualment una quantitat considerable de capital estranger i creix des de l'any 1995 a un ritme mitjà del 5,7%.
- Grècia.** Passarà del 35% al 25% en l'impost de societats i està considerant la possibilitat d'introduir un tipus únic per a la renda personal.

-Àustria. Passa del 34% al 25% en l'impost de societats.

-Holanda. Ha passat del 34,5% al 31,5% i pensa introduir noves retallades.

Per altra part, s'ha de tenir en compte una tendència en sentit contrari, que és l'harmonització fiscal a Europa i en particular en matèria de l'impost sobre societats. Encara que ja hi ha un cert nivell d'harmonització en els impostos especials i en l'IVA (tipus mínim del 15%), l'entrada dels nous països de l'est d'Europa amb uns esquemes fiscals atractius per a la inversió estrangera ha provocat l'acusació de *dúmping fiscal* per part dels països grans amb una pressió fiscal més alta.

Aquesta iniciativa per a l'harmonització dels impostos sobre societats pot tenir aspectes positius, com ara l'harmonització del càlcul de les bases de tributació, cosa que donaria visibilitat a les diferències efectives en pressió fiscal, i d'altres aspectes més discutibles i que generen més oposició, com ara l'establiment de tipus mínims. Tot això, encara que de forma indirecta, podria tenir influència sobre la futura imposició de societats a Andorra.

Josep Maria Francino i Batlle

Economista i assessor del ministeri de Finances