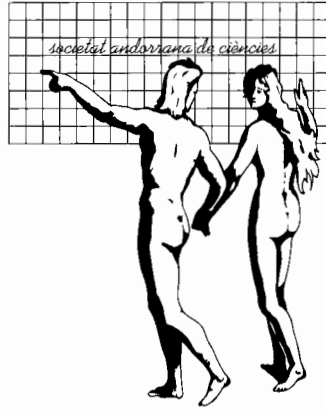


EL FINANÇAMENT DE L'ESTAT ANDORRÀ



8a Diada Andorrana
XXVII UNIVERSITAT CATALANA D'ESTIU
19 d'agost de 1995
Prada de Conflent



EL FINANÇAMENT DE L'ESTAT ANDORRÀ

8a Diada Andorrana
XXVII UNIVERSITAT CATALANA D'ESTIU
19 d'agost de 1995
Prada de Conflent

© Societat Andorrana de Ciències
Primera edició, abril 1996
amb el patrocini del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra

Correccions: Àlvar Valls
Composició i impressió: Impremta les Valls
ISBN: 99920-1-145-9
Dipòsit legal núm.: AND 91-96

Índex

| | |
|-------------------------------------|---|
| • Presentació, per Antoni Pol | 5 |
|-------------------------------------|---|

Ponències

| | |
|--|----|
| • Els possibles recursos de finançament de l'estat | 9 |
| Francesc Bonet | |
| • Andorra en l'entorn dels paradisos fiscals | 17 |
| Imma Solé i Josep Rodríguez | |
| • Repercussions del canvi en la fiscalitat andorrana | 29 |
| Antoni Corral | |
| • Evolució de les taxes de consum | 33 |
| Maria Jesús Lluelles | |
| • L'economia de mercat i la despesa pública | 43 |
| Josep Delgado | |
| • La Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra: perspectives i objectius | 49 |
| Jordi Marquet | |
| • Expectatives de la fiscalitat andorrana | 55 |
| Albert de Rovira | |
| • Model de país i política econòmica | 91 |
| Josep Segura | |
| • El sector immobiliari en el finançament del sector públic | 97 |
| Jordi Galobardas | |

| | |
|--|-----|
| • <i>L'hostaleria andorrana i la base impositiva</i> | 105 |
| Adolf Vilanova | |
| • <i>La interrelació del poder central i els poders locals al Principat d'Andorra</i> | 113 |
| Josep Duró | |
| • <i>Un pressupost equilibrat: un repte factible</i> | 119 |
| Jordi Cinca | |
| • <i>Són els impostos l'única solució per a l'equilibri de les finances públiques a Andorra?</i> . | 125 |
| Estanislau Sangrà | |
| • <i>Les finances públiques a través dels pressupostos</i> | 133 |
| Òscar Ribas | |

Annex

- *Convocatòria i programa previst*
- *Participants*
- *Recull de premsa*



Presentació

En nom de la Societat Andorrana de Ciències, dono la benvinguda a tots els presents, ponents i assistents a la 8a Diada andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu de Prada de Conflent, que feu possible que aquesta diada pugui celebrar-se any rere any. En aquesta edició comptem, a més, amb el suport del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra, al qual agraïm la seva confiança.

Un any més ens apleguem a Prada, convençuts que els motius que inicialment ens hi varen portar continuen essent vàlids:

–Ser presents en el principal fòrum de cultura en català, o de tots els qui vehiculem la nostra expressió cultural a través de la llengua catalana.

–Aprofundir en el coneixement de l'Andorra d'avui.

–Donar a conèixer la realitat actual, viva i plural, al nostre entorn territorial més proper.

El tema escollit per a enguany, *El finançament de l'estat andorrà*, creiem que manté amb els set que l'han precedit el seu interès per a la societat andorrana del moment i la voluntat de contribuir a reflexionar sobre el nostre país des de la pluralitat de la societat civil i alhora de fomentar la participació i el compromís envers la millora de la nostra societat que cal forjar dia a dia.

A tall d'introducció, voldria citar cinc referències en relació al tema, quatre d'històriques i una d'actual.

El *Manual Digest* d'Antoni Fiter i Rossell, de l'any 1748, deia el següent en les seves màximes:

“Màxima 13 - Gastar quan sia menester gastar, y ahorrar, Estréñer los gastos, enlo demes temps.

Màxima 24 - Vetllar ab cuidado sobre las necessitats de la terra, remediarylas y prevenirylas.

Màxima 26 - Afavorir als treballadors, singularment als pagesos, y patrocinar als Mercaders.

Màxima 29 - No Carregar (en tant sepuga) de Mals, y tallas als individuos delas Valls.

Màxima 49 - No demostrar may riquesas, ni propalar poder, y forsas, sinos predicar miserias, y flaquessas delas Valls; pues es aixi.

Màxima 53 - No prendre lo Comú General, ni particulars delas Valls diners a Censal a ningun de son gremi, que ho sia actualment, que en lo temps ho puga ser.

Màxima 54 - En cas de haver de Empeñar algun Comunal, o prendre diners a Censals Empeñar lo o prendrels a un Estrany antes que aun del Consell o gremi.”

L'estudi sobre *Estructura i perspectives de l'economia andorrana*, encomanat pel Consell General l'any 1975 i elaborat pel Gabinet de Planificació i Coordinació de les Valls d'Andorra amb J.M. Bricall, C. Canut, J.M. Cullell i d'altres, deia:

“...analitzarem els instruments de política econòmica amb què compten les institucions polítiques de les Valls, tenint present, com ja s'ha dit, que la forma específica del desenvolupament econòmic andorrà no ha exigit de forma immediata, almenys fins fa pocs anys, una participació activa de les institucions polítiques en l'àmbit econòmic, és a dir, una política econòmica.

Aquest fet s'ha fonamentat, principalment, en dues característiques del desenvolupament: a) La dependència exterior, i b) el caràcter terciari dels sectors impulsors o inductors. La primera ha restat possibilitats a una activa política econòmica, pels lligams econòmics, polítics i fins i tot jurídics amb els països veïns. La segona no ha exigit una política econòmica activa, ni a nivell d'ordenació sectorial ni a nivell d'infraestructura o recursos, i han col·laborat en aquest sentit les possibilitats d'ajuda que la mateixa dependència exterior alhora proporciona.

Donada l'absència a Andorra d'un banc central o d'un banc del Principat i, per tant, de política monetària i de crèdit, els dos instruments de política econòmica amb què ha comptat Andorra, a nivell del Consell General, són la via pressupostària d'una banda i les normes que es donen en les tradicionals ordinacions de la sessió ordinària del Consell General del mes de juny.

El pressupost del Consell General no pot ésser considerat autènticament com a instrument de política econòmica. Més aviat apareix com un esforç de finançament de les despeses resultants de necessitats inajornables (...) o d'hàbits tradicionals (...) i nodrit d'un sistema impositiu molt elemental en comparació amb països de grandària, fins i tot, més reduïda que el Principat”.

El Pla estratègic elaborat l'any 1992 i publicat el 1993 preconitzava: "Capacitat d'oferir un diferencial fiscal substancial. L'èxit actual del nostre país es deu, en gran part, a un nivell impositiu molt més baix que els dels països que ens envolten. Es tracta, per tant, de continuar explotant aquesta força ja present i fins i tot desenvolupar-la.

Andorra només pot continuar prosperant si manté un diferencial fiscal substancial. Cal que mantingui en un nivell mínim les despeses de l'estat i que la seva gestió sigui òptima. D'altra banda, cal trobar nous recursos mitjançant la innovació fiscal.

[Fiscalitat] La importància de mantenir un diferencial fiscal substancial ha estat ja esmentada en definir les capacitats fonamentals d'Andorra. En aquest sentit, cal limitar el percentatge de despeses de l'estat en relació al producte nacional brut, que no ha de sobrepassar el 18%, més un 4% pel que fa als comuns; és a dir, un total del 22%.

Una segona finalitat es preservar la confidencialitat de la informació econòmica a nivell privat.

També cal optimitzar la gestió de l'Estat i trobar nous recursos fiscals sense reduir la força fiscal andorrana actual.

[Estratègies] En part, la composició de la població (creixement i tipus de població) ha provocat un augment de la despesa pública. Cal incloure entre els objectius la reconversió professional de la població tot frenant-ne el creixement.

En general, els serveis públics els ha de pagar l'usuari al seu preu just.

La privatització de certs serveis públics que poden ser rendibles i la implantació del joc en el marc de l'oferta turística formen part de les diverses possibilitats que s'ofereixen a Andorra en el marc de la recerca i de la innovació en l'àmbit fiscal. En aquests dos casos concrets, el capital podria estar distribuït, una part a l'estat, una part al grup que en porti la gestió i una part al sector privat.

Cal que es trobin nous recursos fiscals; la banca *off shore*, les finances *off shore* i d'altres serveis financers, així com el sector de les assegurances i les reassurances, per citar-ne només alguns, donen la possibilitat d'oferir noves prestacions fiscals que són pagades pels estrangers.

L'adaptació de la fiscalitat a la competència internacional i l'estratègia sembla ser una mesura necessària a Andorra.

També es podria introduir un impost sobre la propietat. Un registre de la propietat permetria regular la imposició de les transaccions mobiliàries i immobiliàries. Sempre en l'àmbit de la legislació fiscal, es podria crear una llei d'imposició sobre les plus-vàlues originades per les inversions públiques.

A més, tots els productes i els serveis podrien ser sotmesos a un impost indirecte generalitzat, tot evitant la doble imposició mitjançant una avaluació global. Cal remarcar que el concepte fiscal no figuraria en les factures. Cal esmentar expressament que les herències haurien d'estar exemptes d'impostos.

Finalment, la venda d'impresos oficials i de timbres pot representar una altra font d'ingressos per a l'Estat, de la mateixa manera que l'explotació de posicions geostacionàries (satèl·lit) en cosocietat amb societats europees públiques o privades”.

La Constitució d'Andorra, aprovada pel Consell General el 28 d'abril de 1993 i per referèndum popular el 14 de març del mateix any, en tres dels seus articles ens diu:

“Article 1 - Andorra és un Estat independent, de Dret, Democràtic i Social.

Article 32 - L'Estat pot invertir en l'ordenació del sistema econòmic, mercantil, laboral i financer per fer possible, en el marc de l'economia de mercat, el desenvolupament equilibrat de la societat i el benestar general.

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 la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals”.

Finalment el butlletí del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra, en el seu número 78, d'agost de 1995, ens presenta un quadre dels ingressos de les administracions públiques en percentatge sobre el Producte Interior Brut dins la relació de 23 països del mateix tipus d'economia i entorn que el nostre. En aquest quadre, Andorra ocupa l'última posició amb un 22%, darrere els Estats Units amb un 32,7%, el Japó amb un 34%, Luxemburg amb un 52,9% i Suècia, el primer, amb un 59,5%.

Iniciem, doncs, el torn de ponències, que es desenvoluparà segons les previsions del programa.

Antoni Pol

Els possibles recursos de finançament de l'estat

Francesc Bonet



Introducció teòrica

Segons la més clàssica classificació donada per la hisenda pública funcional moderna, els ingressos de l'estat poden ser :

a) Ordinaris:

–No derivats d'impostos (preus privats, públics, polítics i contribucions especials)

–Impostos

b) Extraordinaris :

Venda de patrimoni públic

Impost extraordinari sobre patrimoni privat

Recurs al Banc Nacional

Deute públic

Tot estat, sigui gran o petit, no pot renunciar a cap de les fonts esmentades; es tracta, doncs, d'utilitzar-les en els moments oportuns i amb coneixement de les seves conseqüències econòmiques i socials.

Crec que les diferents fonts de finançament esmentades no requereixen una explicació definitiva, ja que els seus propis noms donen a entendre de forma clara el que signifiquen. Potser caldria indicar que l'epígraf de preus privats, etc. fa referència a aquells ingressos per activitats en què l'estat subministra de forma directa productes i serveis als ciutadans, moltes vegades sota la forma de monopoli natural d'oferta. Pel que fa referència a les contribucions especials, es tracta de

pagaments efectuats per contribuents que resulten afavorits per les obres i serveis realitzats per les administracions públiques que representin una plusvàlua en el seu patrimoni immobiliari.

Algunes dades macroeconòmiques d'Andorra

Les magnituds que exposaré a continuació són el resultat d'aplicar models analítics a les diferents informacions públiques oficials.

Són anàlisis i resultats que aplico en la meua feina d'assessorament i consell a les persones i entitats que m'ho demanen, i són d'elaboració pròpia, cosa que vol dir que sí al llarg del dia d'avui s'ofereixen dades quantitatives sobre els mateixos conceptes, per part d'altres persones participants, rarament coincidirem en els valors absoluts, però sí que he de donar una alta fiabilitat a les tendències relatives (o percentatges de variació), ja que estic comparant informacions sense variar les bases conceptuals del càlcul, i a més perquè han estat contrastades amb informacions publicades per entitats bancàries del país (Crèdit Andorrà i Banc Agrícol).

Només considero, en la meua intervenció d'avui, aquelles informacions que són útils dins el camp de la tributació, i, per tant, ometré aquelles que fan referència a la despesa pública i a l'eficiència participativa de les administracions comunals i central segons l'estabilització automàtica del pressupost equilibrat.

Renda nacional en termes nominals

Model emprat :

- Determinació per agregats.
- Determinació indirecta per càlcul de la demanda agregada.

Fiabilitat:

- Contrastada amb les publicacions de Crèdit Andorra i del Banc Agrícol.
- Error observat: 3% a 4%.

Evolució:

| Any | RN (milers ptes.) |
|------|-------------------|
| 1987 | 93.104 |
| 1988 | 97.502 |
| 1989 | 105.950 |
| 1990 | 108.345 |
| 1991 | 125.357 |
| 1992 | 158.300 (*) |

* Taxa contínua de creixement mitjana anual: 11,20%.

Inflació

Model emprat:

–Fisher-Marshall.

Fiabilitat:

–Error observat 0,4%.

–És útil per determinar la taxa mitjana d'inflació en un període relativament llarg. L'important no són les variacions anuals, sinó la taxa mitjana del període considerat.

Evolució:

–Per al període 1988-1992 (5 anys), la taxa d'inflació mitjana anual ha estat del 13,30%.

Comparatiu:

| País | Any base 1988 | Any 1992 |
|---------|---------------|----------|
| Andorra | 100 | 171 |
| Espanya | 100 | 128 |
| França | 100 | 114 |

Significat:

Les relacions reals d'intercanvi o competitivitat-preu s'han deteriorat per a Andorra en un 34% respecte a Espanya i en un 51% respecte a França.

Distribució funcional de la renda nacional (1992)

| | |
|-------------------------|-----|
| Rendes salarials | 39% |
| Rendes netes de capital | 35% |
| Rendes empresarials | 26% |

Pressió fiscal

Per pressió fiscal s'entén el percentatge resultant de comparar el total d'ingressos coactius del sector públic amb el PIB, considerant com a ingressos coactius els impostos directes, els indirectes i les cotitzacions a la Seguretat Social.

Tenint en compte que considero com a magnitud bastant fiable la renda nacional, ja que personalment tinc dificultats a oferir xifres del PIB, la relació l'establiré entre els ingressos coactius i la renda nacional. Així:

| Any | Total ing. coactius | RN | % |
|------|---------------------|---------|-------|
| 1987 | 13.006 | 93.104 | 13,97 |
| 1992 | 26.529 | 158.300 | 16,76 |

Resulta, doncs, que la pressió fiscal ha augmentat en 2,79 punts durant el període considerat.

He de clarificar que no he considerat com a ingressos coactius aquells que han estat epigrafiats com a prestació de serveis i alguns ingressos patrimonials que podrien tenir el caràcter de tribut (p.e.: pensions i lluïsmes del cens emfitèutic del comú d'Encamp).

Ara bé, si considerem el total d'ingressos per tots els conceptes de forma consolidada, és a dir, deduint les transferències entre administracions i altres moviments financers i rendiments patrimonials, resulta que el total recaptat pel conjunt del sector públic l'any 1992 va ser de 28.607 milions de pessetes, és a dir, que de cada 100 pessetes que els factors de producció guanyaven a Andorra, 18,07 anaven a parar a les caixes de les administracions públiques o a la CASS.

Aquest índex no es pot utilitzar en el sentit de considerar que tota reducció de la pressió fiscal és positiva i que qualsevol increment és negatiu, sinó que cal analitzar-ne l'estructura interna. Així :

| Concepte | Ing. coactius | | Percentatge | |
|----------|---------------|--------|-------------|-------|
| | 1987 | 1992 | 1987 | 1992 |
| Govern | 8.071 | 14.588 | 62,1 | 55,0 |
| Comuns | 912 | 2.403 | 7,0 | 9,1 |
| CASS | 4.023 | 9.538 | 30,9 | 35,9 |
| Totals | 13.006 | 26.529 | 100,0 | 100,0 |

S'observa que el pes específic del govern ha minvat en favor de les administracions comunals i de la CASS, si bé en aquest darrer cas la justificació és donada per l'increment progressiu del salari mitjà declarat i pel canvi de la participació relativa de les rendes salarials en el total de la RN, que ha passat per al període considerat del 35% al 39%.

Aplicació del model teòric a Andorra

Respecte als *ingressos ordinaris no derivats d'impostos*, formarien part d'aquest grup els ingressos patrimonials i els beneficis de les societats

parapúbliques, així com les contribucions especials que es puguin preveure en la llei d'expropiació forçosa. No hi ha, en conseqüència, una venda directa de béns i serveis, sinó una aplicació dels beneficis de les societats parapúbliques als Pressupostos de l'estat, solució que particularment considero correcta.

Pel que fa referència als *ingressos ordinaris impositius*, ometré parlar de les característiques de neutralitat, equitat, capacitat de pagament, etc., així com dels principis d'eficàcia administrativa, que suposo que seran exposats al llarg d'aquesta jornada, i també ometré parlar extensament de cada figura impositiva, ja que el temps és breu, però estic disposat a contestar les preguntes puntuals que es facin sobre el tema.

Amb caràcter general, considero oportú donar una sèrie d'apunts sobre allò que, a parer meu, s'ha de tenir en compte en totes les decisions sobre reforma del sistema tributari andorrà:

a) Andorra té una estructura econòmica peculiar, i ens hem de fixar en aquelles activitats que generen renda a l'interior del país, considerant la seva importància absoluta i relativa respecte al total de la RN.

b) Conseqüència del punt anterior, és que no podem copiar ni imitar els catàlegs tributaris d'altres països, que tenen estructures econòmiques diferents de la nostra.

c) Considerar que els tributs són eines de política econòmica, i que tenen més funcions que les pròpies de finançar la despesa pública.

Un dels debats polítics obert a Andorra, és si és millor una tipologia tributària indirecta o directa. En la meua opinió, generalitzar aquest tema és erroni des del punt de vista econòmic. El que és correcte, tal com he dit abans, és considerar l'adaptació del tribut a l'estructura econòmica d'Andorra, observar els fets econòmics susceptibles de tributació, i aplicar la normativa que escaigui, sigui directa o indirecta, ja que no hem d'oblidar que al nostre país coexisteixen actualment figures impositives directes i indirectes.

Parlar de fonts alternatives, em sembla un error de petició en el principi, ja que tot ingrés a les caixes públiques, llevat d'aquells que ho són per serveis, constitueixen un pagament no voluntari. Crec que sota el nom de font alternativa es pretén indicar un rebuig al caràcter de general aplicació que tenen moltes de les figures impositives existents en els catàlegs tributaris d'altres països, ja que, en definitiva, les úniques fonts alternatives teòriques que existeixen són el deute públic i els ingressos patrimonials.

Si observem les taxes més importants quant a recaptació, n'hi ha dos que destaquen a més de la contribució bancària l'impost de mercaderies indirecte i les taxes de construcció.

Vist les magnituds que he presentat en el punt anterior, caldria revisar aquestes dues figures impositives, ja que actualment graven l'inici del procés

productiu, cosa que vol dir que són sotmeses a efectes de translació importants que encareixen el preu del producte en el moment del seu consum. Això deteriora encara més la competitivitat d'Andorra i com que, a més, que el diferencial d'inflació està en contra del nostre país, resulta que la capacitat de l'economia andorrana de pagar impostos s'està reduint.

En aquest sentit, la proposta seria de reduir progressivament el tipus IMI aplicat, substituint-lo per un impost de consum en el moment de la venda. Òbviament el més conegut es l'IVA, però crec que els costos d'implementació i de control administratiu posterior restarien eficàcia a aquest impost. L'alternativa a l'IVA podria consistir en l'establiment d'un dret de timbre en els efectes lliurats a causa de transaccions comercials, i, de forma semblant, una taxa sobre les transmissions patrimonials entre vius.

Respecte als *ingressos extraordinaris*, faré referència en primer lloc a les privatitzacions. Estic convençut que la venda d'una part del capital de FEDA o de l'STA no soluciona el dèficit públic; pot, això sí, fer-lo disminuir, però és la política pressupostària la que en definitiva ha de solucionar el problema, intentant que els pressupostos primaris (ingressos-despeses, amb exclusió dels interessos per deute acumulat) siguin amb superàvit. Personalment prefereixo l'aportació actual dels beneficis de les esmentades societats parapúbliques als pressupostos de l'estat.

Una altra font extraordinària és el recurs al Banc Nacional, és a dir, l'emissió de moneda, que si bé segons el Tractat de Maastricht ha estat suprimida en la seva forma pura, no gensmenys continua existint de forma indirecta.

Davant nostre tenim una oportunitat única si la seva posada en marxa fos factible segons les institucions de dret comunitari. Hem de considerar que, llevat de retards en el Pla de convergència, les persones que ens visitaran a partir de l'any 1999 seran portadors d'ecus, i és convenient pensar que a partir d'aquesta data tota l'activitat econòmica andorrana estarà denominada en la divisa europea.

La pregunta és: seria possible que Andorra s'adherís a l'IME? Crec fermament que ja des d'ara s'han d'efectuar els esforços necessaris per convertir l'INAF en banc emissor d'ecus dins el concert de l'IME, i lligar la seva política a la dels altres bancs centrals i a la institució monetària europea.

Si aquesta idea fos factible, el finançament dels dèficits del govern hauria de passar via deute pública comprat per l'INAF contra l'emissió d'ecus que es pacti segons les polítiques concertades amb l'IME, i arribats a aquest punt, decidir si el deute emès té un caràcter intern o extern.

Tanmateix considero que ja actualment s'hauria de procurar que el finançament del govern no sigui absolutament via préstec bancari, i amb aquest objectiu obrir de forma progressiva als particulars la compra de deute públic, ja que en el primer cas (préstec) el govern competeix amb tipus d'interès d'operacions d'actiu que són més elevats que els tipus de passiu, que serien aquells amb què competiria en el cas que el deute fos susceptible de ser comprat per particulars.

Resum

Després de qualsevol exposició, cada oient reté els punts que ell particularment considera més interessants. M'agradaria que si un punt concret hagués de ser retingut per tothom, fos la incorporació d'Andorra a l'IME, ja que, al meu entendre, és una qüestió vital per a les finances de l'estat.

Finalment, desitjaria donar una petita planificació ideal a cinc anys vista respecte als recursos i al pressupost de l'estat:

Any 1996

- Pressupost primari amb superàvit.
- Revisió de l'IMI i de les taxes de construcció.
- Anàlisi de noves fonts impositives adaptades a la nostra peculiar estructura econòmica.
- Reunions govern-comuns sobre una llei general tributària i sobre el repartiment de funcions entre ambdues administracions.

Any 1997

- Substitució progressiva de l'endeutament per préstec bancari a deute subscrit per particulars.

Any 1998

- Amb el compliment de les premisses anteriors, analitzar la possible privatització de l'STA, ja que s'observa arreu una tendència a la progressiva liberalització de les telecomunicacions.

Any 1999

- Incorporació, si és possible, a l'IME.

Any 2000

- Possible emissió de deute extern denominat en ecus.

Francesc Bonet
economista.

Andorra en l'entorn dels paradisos fiscals

Imma Solé i Josep Rodríguez



Definició de paradís fiscal

El fenomen dels paradisos fiscals no és nou. La utilització de territoris amb un nul o baix nivell de tributació ha estat una tècnica de planificació fiscal molt comuna des de fa dècades, majoritàriament utilitzada pels principals operadors dels països més desenvolupats.

En relació amb aquesta matèria, s'ha de reconèixer el dret dels inversors i dels membres de la comunitat internacional d'utilitzar els mitjans que els ofereix un mercat cada cop més obert i universal per optimitzar el resultat de les seves inversions –tot respectant les regles de joc– i eliminar els prejudicis existents en parlar de paradisos fiscals.

En aquest sentit, seria convenient elaborar un concepte vàlid de paradís fiscal, que vagi més enllà de les llistes més o menys oficials que ofereixen les diferents legislacions i que sempre tindran l'inconvenient de ser incompletes o inexactes.

Si bé els paradisos fiscals es caracteritzen per tenir una tributació atenuada, que és el que permet una comparació amb la resta dels països, ens trobem aquí amb el problema que aquest és un concepte relatiu; és a dir, no hi ha un criteri simple que en permeti la identificació, ni existeix una definició normativa, sinó diferents maneres de conceptuar un paradís fiscal per cada cas concret i a l'hora de buscar la inversió més adequada.

El terme *paradís fiscal* inclou països que no graven –o que ho fan amb tipus molt reduïts– els beneficis i les plusvàlues, però no hi hauria d'haver una llista estricta de paradisos fiscals. Així, al costat dels paradisos fiscals clàssics, han

sorgit altres països amb regulacions fiscals específiques, que no han estat tradicionalment caracteritzats com a paradisos fiscals però que estan fent un important paper en els mercats financers internacionals i s'han integrat en l'economia mundial de manera que ara són indispensables per al seu funcionament. Així, Bèlgica, Luxemburg, Holanda i Madeira han introduït incentius per atreure la indústria *off shore*.

Atesa l'amplitud del terme i la dificultat d'una definició estricta que ho pugui englobar tot, creiem convenient, d'una banda, enumerar els requisits bàsics d'un paradís fiscal, i, d'altra banda, classificar els diferents tipus de paradisos fiscals amb les seves principals característiques i utilitats.

Una classificació que serà molt genèrica, ja que les diferents especificitats existents a cadascun ens portarien a elaborar una llista molt àmplia i ens estendríem massa.

Característiques per a la identificació d'un paradís fiscal

–Nul o baix sistema impositiu sobre rendes de capital. Sovint, aquest tractament només s'aplica a les societats estrangeres que realitzen la seva activitat a l'exterior.

–Secret bancari i comercial.

–Absència de restriccions en matèria de control de canvis.

–En general, les autoritats locals faciliten la creació de societats.

Tipus de paradisos fiscals

Molt genèricament, els paradisos fiscals poden dividir-se en diferents categories:

a) Paradisos fiscals de tipus 0 i països de baixa tributació.

b) Paradisos fiscals de tributació normal, però que concedeixen exempcions a determinades categories de renda.

c) Els que podríem anomenar paradisos fiscals *encoberts*.

a) Estem davant el que en podríem dir paradisos fiscals *strictu senso*. Són aquells que no tenen taxes –o les tenen molt baixes– sobre els beneficis empresarials. Normalment a ells van adreçades les normes antielusió.

No tenen firmats convenis de doble imposició, ja que no té sentit eliminar allò que no existeix. Aquests territoris no exigeixen un gravamen que es pugui considerar un obstacle a les transaccions internacionals.

Són territoris on la tributació és molt reduïda i són els que més encaixen

amb la idea de paradís fiscal. Normalment s'utilitzen en operacions de refacturació, cobrament de comissions, cànon, etc.

L'inconvenient més gran d'aquests països és que, com que no tenen subscripts tractats de doble imposició, el màxim benefici només s'obté quan operen amb una societat intermediària, ja que, en cas contrari, les rendes que es paguin a aquests països tindran una retenció a la font en el seu país d'origen (normalment el 25%).

Són de gran utilitat per a l'acumulació de fons i la realització d'inversions financeres.

Ex.: Andorra, Panamà, Antilles holandeses, Mònaco, Bahames, Vanuatu, Cayman, etc.

b) En el segon cas, parlem de països que tenen tipus elevats i un sofisticat sistema fiscal, però que tenen baixes o nul·les taxes en rebre determinades categories de rendes.

Com que aquestes jurisdiccions normalment han signat tractats de doble imposició, són de gran utilitat per a la localització de conductes intermediaris de companyies que reben dividendes i altres pagaments (havent pagat poc a la font pel tractat).

Normalment transmeten els pagaments a una companyia base en un país de baixa tributació.

És discutible, en aquest cas, que estiguem davant un veritable paradís fiscal. Algun autor els ha definit com a països de *trànsit fiscal*, ja que, posseint una estructura fiscal homologable amb la resta dels països desenvolupats, tenen una important xarxa de tractats de doble imposició amb tercers països, de manera que poden servir de *lloc de trànsit* per estructurar inversions que permetin beneficiar-se, d'una banda, de l'estructura de tractats, i, d'altra banda, de les exempcions o règims privilegiats que la legislació interna preveu per a determinats tipus de rendes.

Aquests països ofereixen avui dia una important gamma de possibilitats –dins la legalitat– que permet a les companyies d'unir els objectius de la maximització de beneficis amb la no aplicació de mesures antievasió. Ex.: Holanda, Suïssa, Luxemburg.

c) Finalment, podríem parlar dels paradisos fiscals encoberts com d'aquells territoris no inclosos en les llistes de paradisos fiscals i que són perfectament vàlids per implementar estratègies de planificació fiscal a fi d'optimitzar els rendiments tenint en compte la reducció dels impostos en una transacció.

En aquest punt s'ha de fer referència a Irlanda, amb el seu Centre Internacional de Serveis Financers situat a Dublín, i als Centres de Coordinació de Bèlgica.

Pel que fa referència a Irlanda, si bé el tipus impositiu per a societats és

del 43%, es concedeix, per a determinades companyies internacionals que s'hi estableixin, un règim privilegiat destinat a fomentar el creixement del país i el seu desenvolupament.

Aquest règim privilegiat comporta, entre d'altres avantatges, un tipus únic del 10% en l'impost de societats fins a l'any 2005, no retenció a l'hora de transferir dividendes, total exempció durant deu anys de les taxes municipals, possibilitat de deduir el 200% del cost dels lloguers dels locals utilitzats, i les companyies que en gaudeixen són, a més, beneficiàries dels convenis subscrits per Irlanda, a condició de complir determinats requisits, com són ara estar presents en el Centre Financer, crear un nombre determinat de llocs de treball i no desenvolupar activitats a Irlanda, entre d'altres.

Nosaltres hi som presents a través de la societat Andfinance Limited, des d'on es fan operacions de compravenda de valors, gestoria de fons o préstecs sindicats, entre d'altres.

Aquests beneficis s'apliquen també a companyies manufactureres que comercien a l'aeroport de Shanon.

Però, existeixen, a més, companyies que poden obtenir del govern irlandès una exempció total si compleixen determinats requisits. Així, per exemple, les companyies dedicades a l'explotació de la propietat industrial quan els processos d'investigació i de desenvolupament hagin tingut lloc a Irlanda. Aquesta exempció cobreix tant royalties com llicències d'ús i fins i tot els dividendes pagats a conseqüència d'aquestes rendes.

Veiem, doncs, que les possibilitats que ofereix Irlanda com a paradís fiscal o país de baixa tributació són considerables.

Característiques d'un bon paradís fiscal. Com seleccionar-lo?

El millor serà aquell adequat per a l'inversor particular o per la transacció a considerar en cada cas.

Ara bé, al marge de la dada de l'existència de nul·les o baixes taxes, hi ha d'altres requisits *no fiscals* necessaris perquè un paradís fiscal pugui ser veritablement atractiu i que les companyies han de considerar per organitzar-se en una determinada jurisdicció o fer negocis en una determinada trajectòria.

A continuació citem aquests requisits, sense que l'ordre d'enumeració indiqui prioritats:

- Entorn polític estable.
- Llibertat de control de canvis.
- Infraestructura material i personal suficient per poder concloure de forma eficaç tota mena de transaccions.
- Bones comunicacions, que permetin un flux de comunicació al moment, sense retards de cap classe.

- Una estructura o sistema jurídic complet.
- Grau suficient de secret bancari.
- Bancs locals i serveis professionals adequats.
- Incentius a la inversió.
- Localització geogràfica convenient.
- Fàcil sistema d'incorporació de societats.

Si bé els paradisos fiscals tradicionals posseeixen la major part d'aquestes característiques, no totes han d'estar presents per poder qualificar un territori com a bon paradís fiscal (per exemple, a Holanda i a Irlanda, en ser països de trànsit, el secret bancari és obviabile).

A més, com hem vist en les categories més amunt esmentades, l'existència de particulars beneficis fiscals no és l'única característica a considerar quan es busca un paradís fiscal. La disponible xarxa de tractats pot ser molt important i ha de ser minuciosament investigada.

Mesures antiparadís

S'ha de tenir en compte que les possibilitats d'operar a través de societats situades en països amb règim fiscal privilegiat no és del grat de les administracions fiscals, que veuen reduïts els seus ingressos.

Els països més desenvolupats han introduït mesures antiparadís, bàsicament amb dos sistemes:

1. Normativa fiscal que elimina els avantatges d'operar amb aquest tipus d'estructures.

2. Normes de control de canvis que exigeixen permisos per a inversions en països catalogats com a paradisos fiscals.

En relació amb la situació d'Espanya, cal assenyalar que el juliol de 1991 es va publicar una llista de 48 territoris considerats paradisos fiscals. El primer de la llista –per raons tanmateix alfabètiques– és Andorra. En conseqüència, han quedat exclosos del tractament fiscal més favorable que reben algunes inversions realitzades des de l'exterior –bàsicament de la UE–, i així qualsevol rendiment que s'obtingui a Espanya per societats o persones domiciliats en aquests territoris està subjecte a Espanya a una retenció del 25%, o del 35% si es tracta d'increments de patrimoni.

A més, la normativa en matèria d'inversions estrangeres exigeix verificació per a les inversions a Espanya provinents de paradisos fiscals, cosa que no és una prohibició, però sí una desincentivació per operar a través de paradisos fiscals, sobretot pel fet d'exigir-se, des del començament, la identificació de l'últim beneficiari.

Planificació fiscal i paradís fiscal

Definició

Les necessitats recaptatòries dels governs dels països desenvolupats són cada dia més grans, cosa que fa que sovint sotmetin els contribuents a tipus fiscals angoixants. Aquest fet, quan l'unim a l'internacionalització de l'economia i l'augment de transaccions internacionals de tota mena, provoca que s'hagin de plantejar en qualsevol operació les seves conseqüències fiscals a fi de valorar-ne realment la idoneïtat.

A partir d'aquesta idea general, podem definir la planificació fiscal com aquella activitat dirigida a reduir, tant com sigui possible, els costos fiscals d'una inversió tenint en compte les circumstàncies, els subjectes i les legislacions dels països on estan domiciliades les persones físiques o jurídiques intervinents.

Aleshores, quin paper tenen els paradisos fiscals en la planificació fiscal internacional? Sobretot el de ser un dels instruments més utilitzats, però no l'únic, com veurem a continuació.

Instruments bàsics de planificació

1. Convenis per evitar la doble imposició internacional

És primordial, en planificar una inversió, i per evitar la doble imposició, estudiar els convenis signats pel país de destinació de la inversió, i també els del país d'origen. Una bona elecció ens portarà a reduir considerablement les retencions que puguin patir els dividendes, els increments de patrimoni, els pagaments de royalties o els beneficis empresarials, entre d'altres. La justificació la trobem en el fet que aquestes contingències seran gravades ja en el país d'origen de la inversió.

Però, com ja podem imaginar, no tots els convenis són iguals, malgrat que la major part procedeixin del conveni marc de l'OCDE, i uns són més favorables que d'altres. Aixó dona lloc a activitats com l'anomenada *treaty shopping*, que consisteix en l'estructuració de les inversions a través d'una sèrie de societats constituïdes en una diversitat de països, la combinació de les quals afavoreix un estalvi important comparat a si el pagament es fes directament.

En contrapartida, és bastant usual trobar legislacions que contenen normes anti-*treaty shopping*, i també la clàusula de l'últim beneficiari, amb l'objectiu que les operacions sotmeses a l'aplicació del conveni siguin les volgudes pels països convinguts, i evitar així abusos.

2. Legislació supranacional

L'únic exemple clar que tenim d'aquest tipus de legislació són les directives i els reglaments comunitaris. La principal característica de les directives és que, mentre que són bastant estrictes en els seus termes, ofereixen als estats membres de la CEE una certa flexibilitat a l'hora de formular la legislació interna. És a dir, una directiva és dret supranacional, però no obliga els individus de cada estat fins que aquest no publica la seva legislació interna. Aleshores, la forma d'adaptació d'una directiva al dret intern de cada estat membre ofereix variants que es poden utilitzar en benefici de l'inversor.

Com a exemple d'aquest fenomen, tenim la directiva comunitària Matriu-Filials, que ha estat implantada en els diferents estats de forma desigual; així, per exemple, a Luxemburg, a Bèlgica o a Espanya. En el cas d'Espanya, els requisits exigits per aplicar aquesta normativa són:

- Participació mínima del 25% en el capital social de la filial.
- Que hagin transcorregut dos anys des de la inversió.
- Que l'últim beneficiari sigui una persona domiciliada a la CEE.

Aquest últim requisit, es veu clarament que vol ser una norma antiabús, evitant l'aplicació de les condicions molt favorables a inversions estructurades a través d'un país comunitari, però on l'últim beneficiari no hi sigui resident. Aquest podria ser el cas, per exemple, d'una inversió andorrana a Espanya a través de Luxemburg, Holanda, Bèlgica, Madeira o Irlanda.

3. Les discrepàncies existents entre la legislació fiscal nacional i la pràctica i els mitjans de control

En aquest punt inclouríem també els buits legals, la falta de legislació concreta en una matèria, o bé normes contradictòries o impossibles d'aplicar.

4. Utilització de societats off shore, trusts i paradisos fiscals

Aquestes societats solen ser utilitzades per a l'acumulació de rendes, ja que es tracta de societats amb tipus impositius molt petits.

Quan parlem de planificació fiscal internacional, hem de tenir en compte que els instruments assenyalats no són excloents. És a dir, són complementaris, i en una operació se'n poden utilitzar diversos, cadascun jugant la seva funció pròpia dins l'estructura global desitjada.

En matèria de trusts, figura molt utilitzada en el *common law*, només voldria comentar la seva idoneïtat en els casos de planificació successòria. En dret continental, actualment aquesta funció la fan les fundacions (Liechtenstein).

Finalment, voldria fer un comentari en relació a l'utilització de paradisos fiscals en matèria de residència. Fins ara només he parlat de societats, i no hem citat en cap moment que un dels instruments de planificació per si sol important és el canvi de residència del subjecte passiu, des d'un país amb fiscalitat normal a un país de nul·la o molt baixa fiscalitat. Els exemples clàssics dins del nostre entorn són Mònaco i Andorra.

Andorra i els paradisos fiscals

Dins la classificació dels paradisos fiscals, Andorra entraria en el primer grup, el dels paradisos fiscals purs, de nul·la o molt baixa tributació. És ben sabut que a Andorra no hi ha impost sobre la renda de les persones físiques, ni impost sobre el patrimoni, ni impost de societats; és a dir, no hi ha impostos directes. En aquest sentit, probablement és dels paradisos fiscals més purs que existeixen avui al món.

No obstant això, Andorra es diferencia de la majoria dels paradisos fiscals clàssics precisament per aquest fet, el de la nul·la tributació, però no a causa d'un règim especial per als no residents, sinó perquè aquest és el règim general del país. Com a conseqüència, Andorra no presenta algunes de les característiques clàssiques de tot paradís fiscal, sobretot pel que fa als temes de seguretat jurídica i tinença de societats per part d'estrangers.

Així, en parlar de paradisos fiscals i societats *off shore* com un dels vehicles principals en matèria de planificació, Andorra queda en una situació d'inferioritat davant altres jurisdiccions. No oblidem que els paradisos fiscals són llocs d'acumulació de rendes, actius, organitzacions successòries, etc., cosa que requereix una gran seguretat jurídica que una falta de regulació explícita en aquestes àrees no pot proporcionar.

D'altra banda, el fet de ser un paradís fiscal dels catalogats com a purs comporta, des del punt de vista dels residents al país i dels nacionals, que, en planificar les seves inversions a l'estranger, necessitin altres societats intermèdies en països de trànsit per optimitzar la càrrega fiscal inherent a les diferents operacions, sobretot les d'inversió directa, immobiliària i de cartera a l'exterior.

I no podem acabar aquesta exposició sense fer una breu referència al tema d'Andorra i a la polèmica llei de residències passives, tan esperada per tothom i que tants comentaris ha generat d'ençà de la seva publicació. Hem comentat en un punt anterior que un dels mecanismes de planificació fiscal per a les persones físiques és el canvi de residència. Aquest supòsit és aplicable a aquelles persones d'alt nivell d'ingressos que viuen de rendes, als jubilats i als esportistes i els artistes, sobretot. Com que no desenvolupen cap activitat en un lloc concret i no necessiten

un centre de negoci, els és molt profitós traslladar la residència a un país de baixa tributació d'impostos directes. Tanmateix la reducció d'impostos no és mai total, ja que normalment aquestes persones percebran rendes dels seus països d'origen, que estaran gravades, malgrat que no ho seran als tipus màxims que els serien aplicables si residissin en el país de procedència.

Els estats d'acollida d'aquests residents solen imposar una sèrie de condicions per concedir la residència. Andorra, per exemple, en la nova llei exigeix, entre d'altres, un dipòsit a l'INAF (Institut Nacional Andorrà de Finances), una assegurança mèdica, un pagament anual i un habitatge de lloguer o de propietat. A més, exigeix un certificat bancari de solvència econòmica. (Adjuntem en apèndix un esquema detallat de la nova llei)

Aquesta normativa ha estat força criticada per diferents sectors afectats, sobretot pel que fa a la quota anual d'un milió de pessetes i pel fet que no s'exigeixi un habitatge en propietat i s'admeti el de lloguer. No entrarem a discutir ni a valorar cap d'aquestes crítiques, ja que no creiem que sigui aquesta la nostra funció. El que sí que volem comentar és que, independentment del contingut de la llei i dels seus requisits, no podem oblidar quines persones poden estar interessades a fer-se residents al nostre país i les conseqüències que això els reportarà en els seus països d'origen. En principi, per proximitat geogràfica i facilitat idiomàtica, els principals *clients potencials* d'Andorra en matèria de residències passives són els ciutadans francesos i espanyols. En ambdós casos, en matèria fiscal, es preveu la possibilitat de *residències de conveniència*, tot limitant-ne els efectes.

Per exemple, en el cas espanyol, la nova llei de renda de les persones físiques aprovada l'any 1991 ens parla de presumpció de residència en determinats casos quan els interessos vitals de la persona es troben en el seu territori malgrat gaudir d'una residència fora del país. Aquesta norma vol clarament evitar aquestes residències de conveniència, invertint la càrrega de la prova, que recau en el contribuïent si es donen una sèrie de circumstàncies.

Imma Solé

Josep Rodríguez

Advocats,

*Àrea d'Inversions i Serveis Financers
del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra.*

Apèndix

Resum esquemàtic de la Llei de residències passives

Definició

Té la consideració de resident passiu la persona física estrangera que estableixi la seva residència efectiva a Andorra sense exercir-hi cap activitat laboral o professional.

No es consideraran residents passius:

a) Les persones que estableixen la seva residència a Andorra per reagrupament familiar del titular d'una autorització de residència i treball o d'una persona de nacionalitat andorrana.

b) Les persones que es jubilen essent titulars d'una autorització de residència i treball, i els seus cònjuges.

Tipus

A. Ordinària

B. Per jubilació: Persones que acreditin –en el seu nom– ser beneficiaris d'una pensió de jubilació atorgada per un organisme estatal estranger. (Poden accedir a la condició legal de residents passius, a més del titular principal, el cònjuge, els ascendents i els descendents al seu càrrec dins el primer grau).

Quota

El govern establirà la quota anual, amb el límit de 200.

Excepcionalment, fins al 31-12-95, s'autoritzen 500 residències passives.

Requisits

a) Ser major de 18 anys.

b) Acreditar que es disposa de mitjans econòmics suficients que permetin al sol·licitant i a les persones al seu càrrec residir a Andorra sense necessitat d'exercir-hi cap activitat laboral o professional per tot el temps de vigència de la residència passiva.

c) Justificar i tenir en vigència per a Andorra una cobertura per assegurança pública o privada, per malaltia, incapacitat o vellesa per al sol·licitant o les persones al seu càrrec, per tot el temps de vigència de la residència passiva.

d) Demostrar documentalment que s'és propietari d'un habitatge o que s'han iniciat els tràmits per adquirir o llogar un habitatge al Principat.

e) La signatura –per part del sol·licitant i de les persones al seu càrrec– d'un compromís de fixar el seu domicili principal a Andorra, de mantenir el contracte d'assegurança, d'acreditar que no es tenen antecedents penals per infraccions doloses, i de no constituir una amenaça per a l'ordre públic i la seguretat de l'estat.

Dipòsit

El titular principal d'una residència passiva ha de fer efectiu al govern l'import d'1.000.000 de pessetes, no remunerat, que ha de ser dipositat a l'INAF i que serà retornat en acabar l'autorització de residència, amb la reserva de les

retencions que es puguin produir per incompliment de les obligacions davant l'administració, després de resolució judicial ferma prèvia. Únicament queden exceptuats d'establir aquest dipòsit aquells que fossin titulars d'una residència passiva per jubilació concedida abans de l'entrada en vigor de la llei. Aquells que ja fossin titulars d'una residència passiva ordinària, hauran de fer efectiu el dipòsit en el moment de la renovació de la residència.

Taxa anual

1.000.000 de pessetes, a satisfer pel titular principal d'una residència passiva ordinària (tant per a les residències passives ordinàries adquirides amb anterioritat a l'entrada en vigor de la llei com per a les adquirides amb posterioritat). Aquells que ja fossin titulars d'una residència passiva ordinària, hauran de pagar aquesta taxa a partir del moment de renovació de la residència.

El titular d'una residència passiva per jubilació no haurà de satisfer aquesta taxa.

Durada

Quatre anys, prorrogables per períodes de la mateixa durada.

Lloc de presentació de sol·licituds

L'oficina d'immigració tramita els dossiers de demanda d'autorització inicial i de renovació de les autoritzacions de residència passiva.

Motius d'anul·lació o de no renovació

El govern pot no renovar o bé anul·lar una autorització de residència passiva pels motius següents:

- a) Motius greus d'ordre públic i de seguretat de l'estat.
- b) No poder el seu titular justificar la inscripció al comú on resideixi des dels tres mesos següents a l'obtenció de l'autorització.
- c) Exercir una activitat remunerada, assalariada o no assalariada, al Principat.
- d) No mantenir vigent l'assegurança requerida.
- e) Falsejar les dades facilitades o els documents presentats a l'oficina d'immigració.
- f) Incomplir qualsevol altre requisit determinat en la Llei de residències passives.

Recursos

La no concessió, anul·lació o no renovació de l'autorització de residència és recurrent d'acord amb les normes del Codi de l'administració:

- Recurs de reposició davant el mateix consell executiu (termini: 13 dies). La resolució del recurs posa fi a la via administrativa.
- Transcorregut un termini de dos mesos sense que s'hagi notificat la resolució, el recurs es considerarà desestimat i quedarà oberta la via jurisdiccional.
- Contra la desestimació del recurs administratiu es pot interposar recurs davant la jurisdicció administrativa i fiscal.

Repercussions del canvi en la fiscalitat andorrana

Antoni Corral



Quan se'ns va suggerir de participar en una conferència en aquesta diada, se'ns van presentar alguns dubtes. Dubtes sobre l'enfocament que s'havia de donar a la conferència, i també, i més importants, dubtes sobre si l'Associació de Consumidors i Usuaris havia de prendre alguna posició respecte de la qüestió del finançament de l'estat.

Aviat, però, va sorgir una resposta clara. El finançament de l'estat andorrà és un tema que ens afecta i ens afectarà a tots els qui hi vivim, siguin quines siguin les mesures que finalment s'adoptin. Per tant, i ja que es tracta d'un tema d'interès públic, que és objecte de conversa habitual en tots els àmbits i contextos imaginables, les diferents opinions de particulars, d'organismes i d'associacions són, pensem, maneres d'entendre la qüestió que es planteja. Maneres més o menys creatives que aportaran més o menys llum a l'assumpte i que, com tota opinió en un estat democràtic, mereix ser escoltada i valorada.

Dit això, ens agradaria contextualitzar breument per què ens plantegem el finançament de l'estat andorrà.

Com és sabut, Andorra s'ha proposat un Pla estratègic (publicat l'any 1993) de desenvolupament del país. Un pla que planteja un objectiu general: "Encaminar Andorra a esdevenir un centre de serveis que ofereixi productes i prestacions d'alt valor afegit en un entorn de qualitat". Per aconseguir aquest objectiu, fa una relació d'unes *capacitats fonamentals* que ja té el país i que s'han de continuar treballant per millorar. Relaciona també uns *sectors*, alguns dels quals ja estan desenvolupats i d'altres són apostes de futur. Finalment, relaciona una sèrie de *polítiques parcials* per ser aplicades en els diferents àmbits i poder així assolir l'objectiu general.

El primer punt relacionat en el Pla estratègic sota l'epígraf de polítiques

parcials és la fiscalitat. Augmentar la despesa pública és probablement l'única manera de poder dotar Andorra de totes les prestacions, sobretot pel que fa a infraestructures, necessàries per portar a terme el Pla estratègic. Lògicament, disposar de millors infraestructures, de millors serveis i d'un futur planificat són, en principi, avantatges per als ciutadans i, per tant, per als consumidors.

Aquí tenim el perquè de la necessitat d'introduir canvis en la fiscalitat. Probablement, fins aquí tothom hi està bàsicament d'acord. Les qüestions comencen a sorgir quan es parla de *com* s'han d'introduir aquests canvis, *quan* s'han d'introduir i *fins on* han d'arribar.

Un informe de l'any 94, que suposem que els presents coneixen, proposa que a Andorra es vagin introduint diferents mesures fiscals, algunes a curt termini i d'altres a mitjà i a llarg termini. Les mesures que es proposen van des de taxes específiques per l'alcohol, el combustible i el tabac, fins a impostos sobre les rendes i sobre els beneficis dels capitals, introduint impostos directes i gravant lògicament persones físiques i persones jurídiques, ja que gravar únicament un dels dos col·lectius aniria, com vostès saben, contra la Constitució andorrana i contra els principis fiscals de justícia i equitat que prevalen arreu del món. L'informe preveu que aquestes mesures podrien ser aplicades a diferents velocitats i que, un cop totes establertes, podrien representar una despesa pública del 22% del producte nacional brut, comptant la despesa de l'estat i la dels comuns. Un percentatge, si més no, notable.

De quina manera pot afectar els habitants d'Andorra un augment de la pressió fiscal amb introducció d'impostos directes?

D'entrada, es produirien canvis sociològics, ja que aquesta seria una manera de funcionar sense precedents ni tradició a Andorra. Un canvi que, sens dubte, mereixeria un estudi a part. Però centrem-nos, de moment, a estudiar quines repercussions hipotètiques, des del punt de vista econòmic, podrien desprendre's d'un augment de la pressió fiscal si no es valora com, quan i fins on s'han d'aplicar aquests canvis fiscals:

1. *Disminució de la renda disponible de les persones físiques* i, per tant, possiblement disminució de l'estalvi i del poder adquisitiu del consumidor, ja que part dels diners que destinava per a consum se'n van per a ús públic. Això provoca la disminució del *consum privat*, que és un dels motors de l'economia andorrana.

A conseqüència d'aquest primer punt, es poden produir:

2. *Reivindicacions salarials* als empresaris per compensar la disminució de la renda disponible.

a. *Si no són satisfetes* (cosa més probable a causa de la situació de crisi), tenim una pèrdua de poder adquisitiu també respecte dels països veïns. Aquest fet pot fer atractiu el retorn de persones i famílies residents a Andorra als

seus països de procedència, sobretot si pensem que en aquests països ja es viu la sortida de la crisi. Aquest tipus de migració s'està produint en aquests moments i preocupant en gran manera, perquè sovint són famílies establertes a Andorra des de fa molts anys. Això ens porta a un *canvi social i demogràfic* que comportaria, a més, *una reducció del nombre de consumidors* i, per tant, repercutiria novament en una disminució del consum privat. També podria comportar la paradoxal situació que canvis planejats per millorar les expectatives dels habitants d'Andorra acabessin empenyent-los als seus països d'origen.

b. *Si les demandes d'augment dels salaris fossin satisfetes* pels empresaris, segurament això es traduiria en un augment dels preus de tots els productes i els serveis, per poder mantenir els resultats de les empreses. Si augmenten els preus de tots els productes, ens tornem a trobar amb una *disminució del poder adquisitiu dels consumidors del país*, però estem davant un altre fenomen important: *disminueix la competitivitat del sector comerç i turístic de cara als consumidors estrangers*, a causa del menor diferencial de preus entre Andorra i els països veïns. *Disminuiria, per tant, l'atractiu d'Andorra com a destinació turística i ben segur que repercutiria en l'economia andorrana.*

3. Pot produir-se una pèrdua de l'atractiu d'Andorra com a destinació dels capitals estrangers

4. *Les persones jurídiques (empreses) també quedaran afectades directament per l'augment de la pressió fiscal* i repercutiran aquest augment en els preus dels productes i serveis i segurament prendran altres mesures com reduir despeses, probablement els salaris (i aquí tenim un conflicte entre les peticions d'augment salarial dels treballadors i la voluntat dels empresaris de reduir despeses). Fins i tot podrien reduir personal, amb la qual cosa tornem a topar amb qüestions ja esmentades: *disminueix el poder adquisitiu dels consumidors* i, si hi ha gent a l'atur, també *disminueix el nombre de consumidors* (alguns dels quals tornaran als seus països d'origen i es tornarà a produir el canvi social de què hem parlat més amunt.

Voldria afegir sobre aquest punt que el canvi social no acaba amb l'emigració de famílies establertes i integrades a Andorra de fa anys, sinó que el canvi es completaria amb una substitució d'aquesta força de treball per una altra amb menys expectatives econòmiques i menys qualificada, però que potser *quadraria* millor amb els números dels empresaris. Aquest fenomen, lògicament, va contra l'objectiu general del Pla estratègic esmentat.

Com en el punt anterior, amb l'augment dels preus, *els motors de l'economia andorrana, comerç i turisme, perden competitivitat*. Encara una altra possible repercussió de gravar persones jurídiques: *disminuïm el poc atractiu que pot tenir per a empreses estrangeres establir-se al nostre país.*

Els punts esmentats i les seves derivacions poden tornar-se en factors que actuïn com a llast per poder fer front i superar la crisi en què ens trobem.

Tot el que s'ha dit pot semblar una posició pessimista i conservadora amb vista al futur, però no és això el que es pretén. Els qui vivim a Andorra volem el millor per al país, per al seu desenvolupament i per al seu futur, perquè es tracta també del nostre futur. Per tant, si el camí cap a una millora per a tots és un augment de la pressió fiscal, haurem d'anar per aquí; però és bo posar atenció i avaluar quines són les qüestions que podem trobar en aquest camí. És bo, per exemple, veure que el comerç és un dels sectors que més pressió fiscal suporta i que el diferencial de preus amb els països veïns cada cop és menor, de vegades fins i tot inexistent (no solament per motius fiscals, també perquè no existeixen centrals de compres, perquè l'importador ha de comprar a intermediaris, etc.).

És bo també pensar en les repercussions que aquests canvis poden tenir en els consumidors, tant en els que vivim a Andorra com en els milions de consumidors estrangers que ens visiten cada any. Al Pla estratègic es fa referència a potenciar uns productes i serveis de qualitat, i és fantàstic que les empreses andorranes prenguin consciència que així ha de ser. Però ens agradaria que en l'apartat de polítiques parcials i, en el punt de política de l'administració/legislació, es mencionés, potser, una ampliació de la llei que regula els drets del consumidor i la seva protecció, o potser la promoció d'organitzacions de defensa dels consumidors. Hem de tenir cura dels consumidors de dins i també dels de fora del país, perquè ningú no pugui marxar d'Andorra sentint-se maltractat, ultratjat, i a més, impotent. Hem de tenir cura dels consumidors perquè sense ells l'economia andorrana no creixerà i, si no creix, aleshores pot ser motiu de preocupació tenir una administració deficitària. És bo, en definitiva, estudiar el com, el quan i el fins on han d'arribar els canvis fiscals.

Per això, ens agradaria acabar encoratjant tothom a participar en l'enfortiment de l'economia; cada persona o entitat en la mesura que pugui. Encoratjar els comerciants a oferir un bon servei, tant als nostres consumidors com als de fora; encoratjar les empreses de serveis a produir aquests serveis amb la millor qualitat possible, per tal que repercuteixin de manera positiva en aquells que els rebin, ja siguin empreses turístiques, del comerç o particulars. Encoratjar, en definitiva, tothom, a *fer-ho bé*, com diu la campanya institucional del govern, de manera que es potenciï el consum privat nacional i el turístic, que són els motors de l'economia andorrana.

Antoni Corral

Psicòleg social,

màster en ciències del consum

i membre de l'Associació de Consumidors i Usuaris d'Andorra.

Evolució de les taxes de consum

Maria Jesús Lluelles



L'esperit lliurecanvista ha marcat, històricament, la política comercial d'Andorra fins als inicis del segle XX, en què per primera vegada l'administració adopta noves directrius. Les primeres taxes que graven la introducció de mercaderies s'instauen l'any 1902 amb el concepte d'ajuda a la construcció de la carretera que havia d'unir la frontera espanyola amb Andorra la Vella. La necessitat de finançar la carretera i la millora dels camins en general, decideix el Consell General a gravar l'entrada de mercaderies; tota càrrega importada ha de lliurar 1 pesseta, però se n'exceptua el blat i la farina pel seu caràcter d'articles de primera necessitat.

El 1907 s'estableix que el pagament no ha d'afectar l'entrada de mercaderies sinó la circulació d'aquestes pel país i amb caire estadístic per saber què s'introdueix. Les quantitats que s'han de lliurar són les mateixes acordades el 1902.

La nova filosofia aranzelària provoca les queixes de França, que recorda la reciprocitat establerta al Canvi de Lletres del 1867 i considera la imposició de taxes a les mercaderies franceses com una violació de l'acord franco-andorrà.

Aquestes primeres imposicions es poden catalogar d'*impostos específics*, l'exacció dels quals és una quantitat donada per unitat de mercaderia. Resulta evident que la recaptació d'impostos exigeix la dotació de recursos humans i, amb la nova filosofia iniciada el 1902 s'assigna una persona per efectuar el cobrament corresponent.

- Les necessitats es cobreixen amb impostos que afecten el comerç exterior, la indústria pecuària i el tabac, i també el trànsit per carretera, més les quantitats que s'hi afegeixen segons l'aportació de les diferents parròquies.

Períodes d'especial conflictivitat comercial, com va ser la conjuntura

creada amb motiu de la Primera Guerra Mundial, determinen el Consell a nomenar un *inspector de mercaderies*, les actuacions del qual es limiten a la duana hispano-andorrana. Implícitament es pretén controlar el contraban de productes espanyols cap a França i es continua gravant les mercaderies i la circulació de vehicles.

Les circumstàncies especials creades per la guerra augmenten el protagonisme del Consell General que, el desembre del 1918, decideix que les importacions de blat i de farina les efectuï una persona delegada pel mateix organisme; aquest delegat s'encarrega de controlar la distribució parroquial. Tanmateix, el Consell acorda importar el sucre directament i intervé el seu preu.

- Inicialment, la qüestió impositora respon a necessitats conjunturals, com la de sufragar les despeses de la carretera, però un cop aconseguits aquests objectius apareixen altres justificacions per crear noves taxes que continuen afectant l'entrada de mercaderies. El 1921 ja es parla de fer front a les despeses del país. Les taxes s'estan convertint en la principal font d'ingressos de l'Estat i s'apliquen nous drets específics a un seguit de nous productes.

- El nou sistema impositor *es perfila amb normes més precises des del 1933*. Ja no s'aplica l'impost de circulació i entren en vigor impostos que afecten el trànsit i la importació de determinats articles, com els carburants.

El 1933 es grava la gasolina i un any després, el 1934, apareixen els primers impostos que afecten les mercaderies en trànsit com a tal. Per als articles no esmentats es diu que, a mesura que se sol·liciti autorització a Sindicatura per importar-los, se sotmetran a tributació.

Es desenvolupen, a la *dècada dels anys trenta*, normes que tendeixen a controlar les possibles *circulacions fraudulentas* de mercaderies, a més del caràcter fiscal de les mateixes. Es dicten, així mateix, disposicions que intenten defensar i potenciar la indústria nacional del tabac dins d'una filosofia proteccionista però sense perjudici dels monopolis de tabac als països veïns.

- En general, l'esperit fiduciari d'aquest període és de *repartir les necessitats entre diversos tipus d'impostos*: uns a les mercaderies en trànsit, altres a la indústria i el comerç i, finalment, les quantitats que aporten les parròquies.

- *Les guerres donen un impuls al sistema impositiu* i col·laboren, directament, en la configuració d'un servei de duanes que es veu potenciat per causes conjunturals.

Repercussions de la Guerra Civil espanyola

Com tot conflicte bèl·lic, la guerra espanyola va marcar una profunda empremta en totes les persones que, directament o indirectament, van sofrir-ne les conseqüències. És cert que Andorra no hi va participar però, atesa la seva estreta vinculació amb Espanya, va patir en la seva pròpia pell les restriccions que es van produir al país veí.

En èpoques de subsistència, com assenyala l'autor francès Jean Cougul, Andorra ha sabut desenvolupar una sèrie de pràctiques que obliguen al repartiment equitatiu de les existències. Aquestes pràctiques, amb motiu de la guerra, es van posar en vigor i es van buscar solucions al proveïment que van donar per resultat la disminució dels fluxos comercials amb l'Espanya republicana que es van compensar amb els de l'Espanya nacional, a partir de 1937, i amb l'increment paral·lel dels franco-andorrans; la guerra va determinar que les importacions de productes francesos prenguessin importància amb predomini de les mercaderies en trànsit.

Durant el període bèl·lic s'adopten mesures extraordinàries amb la finalitat de controlar no solament el total d'articles existents al país sinó també els preus a què es venen tant els articles de primera necessitat com els colonials. Tanmateix, es dicten normes per evitar la sortida d'aquestes mercaderies; aquestes normes prendran un nou auge l'any 1939 quan esclata el conflicte europeu.

Els fets més remarcables d'aquest període, en relació al tema que tractem, es poden sintetitzar en el fet que apareix el primer impost a l'exportació de productes nacionals o en el fet que el control duaner es perfila, de manera especial en aquest període, de poca estabilitat. Ja el maig del 1936, s'havia vist la necessitat d'establir la presència d'un encarregat o *empleat de control* a la *frontera franco-andorrana* per vigilar les mercaderies importades. La preocupació que susciten els intercanvis amb Espanya mou el Consell a controlar les existències, a frenar el creixement dels preus que els estableix en pessetes i a prohibir les vendes a l'estranger. Aquestes mesures perfilen els grans problemes que es plantegen en el decurs de la guerra, així com les solucions aportades per les instàncies polítiques nacionals.

L'autor francès Jean Sermet destaca dos fets en relació a la Guerra Civil que van tenir repercussions en els canals de comercialització del país. D'una banda, el fet que davant l'increment temporal de població, França es veu obligada a augmentar els seus contingents de productes alimentaris per a Andorra i de l'altra, l'activa circulació de productes francesos que, a través d'Andorra, es dirigeixen a l'Espanya republicana. Aquest corrent comercial s'invertirà a la Segona Guerra Mundial.

La preocupació bàsica del Consell és evitar la sortida de mercaderies del país així com la seva entrada incontrolada. Simultàniament, es creen impostos que graven la seva exportació i la del bestiar. A l'abril es declara finalitzada la guerra, però persisteixen algunes mesures de control malgrat que s'acorda la lliure compra de subministrament en territori espanyol.

• *La política fiscal d'aquest període és molt activa, especialment l'any 1939*, en què augmenten els valors de certs impostos i se'n creen de nous, s'estableix un impost per a l'exportació de fusta per metre cúbic, s'incrementa el valor dels impostos de les mercaderies en trànsit que han estat objecte de desgravació fiscal en el seu país d'origen i es posa un impost als hotels.

Repercussions de la Segona Guerra Mundial

Quan Andorra comença a refer-se parcialment dels problemes derivats de la Guerra Civil espanyola, ha d'enfrontar-se als que sorgeixen amb la Segona Guerra Mundial, en la qual França es troba implicada. Els conflictes que afecten successivament els dos poderosos veïns, principals proveïdors andorrans, dificulten seriosament el proveïment del país i obliguen a buscar nous horitzons.

Els volums comercialitzats amb l'Espanya nacional no són menyspreables, però el nou rumb dels esdeveniments obliga l'administració andorrana no només a potenciar els intercanvis amb Espanya sinó també a buscar altres fonts proveïdores més llunyanes i a entrar de ple en els circuits comercials internacionals.

Tots dos períodes plantegen problemàtiques semblants, a les quals l'administració dona solucions del mateix tipus, variant-ne només els intermediaris en funció de les peculiars condicions dels països veïns.

Les mercaderies, en general, continuen intervingudes i el Consell actua d'òrgan rector de les operacions comercials. Posseeix el seu propi magatzem per a articles alimentaris i en controla les existències. *Els beneficis obtinguts pel Consell per la compra de farina* i altres productes consten en el *Llibre d'Actes* i no es poden obviar. A mesura que la normalitat es restableix en el Consell s'allibera d'aquesta funció, llevat de la farina, sobre la qual manté la intervenció fins a la dècada dels anys seixanta.

El control de la duana s'intensifica i el febrer del 1944 es nomenen uns encarregats per a la vigilància i control, tant de les mercaderies importades objecte de tributació com de les exportades que estiguin prohibides o condicionades. Ja el 1940 s'exigeix que el pagament de la taxa s'efectuï en el moment que els productes passin pel *control del Pas de la Casa*. Es recapten els drets sobre l'exportació de llana, mentre que l'entrada de bestiar es condiciona als permisos de Sindicatura.

• *El control de mercaderies, tot i acabada la guerra, regirà fins l'any 1946.* Es declara subsistent l'edicte del 5 de gener de 1937 pel qual el Consell controla l'entrada de farina i pa. Es decideix recordar el tema a la Vegueria francesa, ja que el seu paper de controlador del mercat andorrà entra en contradicció amb l'exercit pel Consell. La Vegueria, però, mantindrà el paper interventor fins al juliol del 1950, en què França decideix aplicar noves normes, davant les queixes de l'administració andorrana.

Adequació fiscal anterior a l'any 1990

• El període de les dues guerres possibilita el naixement d'un sector comercial pròsper i condiciona la creació d'una administració moderna que necessita recursos per poder desenvolupar els serveis públics que, com a administració central, ha d'oferir als seus ciutadans.

- Atès que les exigües aportacions dels *impostos tradicionals* no arriben a cobrir les despeses pressupostades, el Consell es veu obligat a buscar altres fonts d'ingressos diferents. En aquest context decideix *augmentar i generalitzar les taxes sobre l'entrada de mercaderies*, amb la qual cosa institucionalitza una actuació que, encara que més tímidament, s'estava desenvolupant des de l'inici del segle XX.

L'any 1948 es promulga una llei en què s'especifiquen les taxes que han de pagar els licors i el bestiar en entrar al país. S'assenyala que per a la resta dels articles no explicitats s'exigirà el pagament del 10% de l'import fixat a la factura de compra i en pessetes. Aquesta mesura es pot *considerar el començament de la nova etapa impositiva; en contraposició a l'etapa anterior, els impostos es faran extensius a tota mena de mercaderies*. El sistema impositiu tendeix, en aquest últim període, a equilibrar el pressupost estatal d'inversions i funcionament per mitjà del cobrament de taxes d'entrada als carburants i a la resta de mercaderies. El Consell és conscient del gran desenvolupament comercial que s'està produint al país i intenta aprofitar la conjuntura *evitant la imposició directa*.

Durant els vint anys transcorreguts entre el 1951 i el 1971 es van promulgar 16 lleis que regulen les taxes percebudes en concepte d'entrada de mercaderies, gairebé una per any, tot i que el 1962 n'apareixen dues de consecutives i quasi idèntiques. Aquesta profusió de lleis té una doble finalitat, d'una banda adaptar-se als productes concrets amb què es comercia en cada moment, i de l'altra, perfeccionar el sistema de percepció de taxes.

- Hi ha dues èpoques ben diferenciades en aquest període. La primera, entre el 1951 i el 1963, és la que es pot definir com a etapa de *reajustament*; la segona, entre el 1963 i el 1971, correspon a una fase *d'increment i generalització* de les taxes.

- El setembre de 1968, per encàrrec del copríncep francès, els economistes Pierre Marty i Georges Moura, del ministeri d'Economia i Finances francès, elaboren un informe sobre Andorra en el qual s'inclou un minuciós reglament de *taxes d'entrada sobre mercaderies i carburants*.

Els autors estudien tant la reglamentació de les taxes com el seu rendiment, la seva concepció i la seva evolució històrica. Les conclusions derivades d'aquest treball fan referència a aspectes com la qualificació que mereixen les taxes d'entrada, que són considerades com un impost de consum i peça clau del sistema fiscal andorrà. Segons consideren els autors, en general, no tenen caràcter proteccionista. El fet generador de les taxes és la importació de mercaderies. Marty i Moura valoren el rendiment de les taxes, que s'ha incrementat des del moment en què es van instaurar. Així, el 1951, la recaptació assolida és d'1,5 milions de pessetes, que representa el 51,6% dels ingressos totals de l'Estat andorrà. El 1969 el valor de les taxes més el del peatge del port d'Envalira arriba a 94,5 milions de pessetes, és a dir el 68,3% del total dels ingressos.

La reglamentació existent és considerada pels autors insuficient, imprecisa i amb llacunes. Hi ha problemes de falta de declaració de bona part de les mercaderies importades; consideren important l'evasió fiscal, amb valors que oscil·len entre un 4,7% per als vehicles i un 23,7% per als sabons i detergents. Posteriorment, l'any 1978, un nou informe estimarà el frau fiscal en un 15%.

El problema preocupant per a aquests dos tècnics és la insuficiència dels controls, que resulten nuls en el cas de les mercaderies introduïdes en cotxes particulars. En conseqüència s'escapen, tant per la duana com per correus, mercaderies de gran valor i escàs volum, cosa que dóna com a resultat un frau que arriba al 56,5% en apartats com les joies, perles i rellotgeria.

Els autors fan també una anàlisi específica de les taxes per si mateixes: consideren moderades les taxes *ad valorem*. La mitjana del valor de les taxes, amb l'excepció dels carburants, la situen en un 1,98%.

Destaquen l'aplicació de mínims impositius amb la intenció d'evitar frau a mercaderies de valor imprecís. Consideren que existeix *una falta de racionalització en l'aplicació de les taxes*, atès que els articles considerats de luxe paguen taxes semblants als de primera necessitat.

- En la seva obra, Marty i Moura, a més d'elaborar un nou *projecte de reglament de taxes i un altre de contencions penal*, fan un gran nombre de *propostes i recomanacions*. Algunes d'aquestes propostes s'han portat a la pràctica, d'altres, però, han quedat només com a propostes. Basant-se en aquest estudi, el Consell General va publicar *l'1 de juliol de 1971 el primer Reglament Fiscal*, que va obtenir la ratificació dels coprínceps i que pretén crear un sistema impositiu modern adequat a les circumstàncies nacionals. El reglament s'inspira en la idea que els ingressos estatals s'han d'obtenir evitant la imposició directa i conservant el sistema tradicional de les taxes de consum sobre l'entrada de mercaderies. *Aquest reglament es pot considerar una peça clau del sistema fiscal que s'anirà desenvolupant a partir d'aquesta època.*

Gradualment, els drets sobre el comerç exterior es van constituint en la font fonamental d'ingressos públics. Les normes que els han regulat abans de l'entrada en vigor de l'acord amb l'actual Unió Europea, *s'han basat en dues lleis fonamentals*: la *Llei de taxes sobre el consum del 30 de desembre de 1985* i el *reglament sobre importacions temporals del 1 d'agost de 1975*.

La *Llei de taxes sobre el consum del 30 de desembre de 1985* regula l'aplicació de les taxes que recauen en el consum de mercaderies, amb motiu de l'exportació o la importació. Les anomenades taxes sobre el consum graven el comerç exterior, però no ho fan sobre el consum interior.

Com a base de la taxa s'aplica el valor en frontera de les mercaderies. Aquest valor inclou, a més del de la mateixa mercaderia, els costos de transport i d'envasos, així com els dels serveis que s'hi hagin incorporat, aspecte que no s'havia tingut en compte en lleis anteriors. Queden exonerades de pagament les

farines panificables, mercaderies d'ús personal dels viatgers, bestiar en transhumància d'estiu, importacions de premsa periòdica i material escolar, així com les importacions no comercials efectuades per particulars, el valor de les quals sigui inferior a 100.000 pessetes. També queden exemptes de pagament les mercaderies destinades a l'administració pública, a les entitats parapúbliques i als serveis eclesiàstics.

Es preveu la penalització del contraban, al qual s'apliquen sancions que comporten el pagament de 15 vegades l'import defraudat, si es tracta d'omissions, i de 10 vegades si la declaració és falsa. Es preveu també la confiscació de les mercaderies i dels mitjans de transport utilitzats.

Malgrat l'existència d'aquests mitjans coercitius, el frau fiscal comès en aquest període dels anys setanta i vuitanta es calcula en un 15% del valor total de les taxes percebudes.

Amb la promulgació del Reglament de l'1 d'agost de 1975 sobre importacions temporals es passa a considerar com a importació temporal l'entrada de bens d'equip –maquinària agrícola i industrial– destinats a treballar per un període màxim d'un any. Les importacions temporals se sotmeten a una taxa *ad valorem* del 0,5%, la liquidació de la qual s'efectua en el moment de la reexportació. El 6 de març de 1985 es dicta un complement al reglament d'importacions temporals anterior.

Andorra i la Unió Europea: nova estructura fiscal

Tradicionalment, les taxes sobre el consum han constituït la principal font de finançament del pressupost estatal. La seva participació en els ingressos efectius pot oscil·lar entre un 55% i un 93%, segons l'any que es tracti. La variació està marcada pels crèdits concedits que fan augmentar o disminuir la participació de la taxa. Del gràfic es desprèn l'evolució dels ingressos reportats per les taxes, des de l'any 1960, que presenten un creixement exponencial, especialment en les tres darreres dècades.

La signatura de l'acord comercial el 28 de juny de 1990, entre Andorra i la Comunitat Econòmica Europea, obliga el Govern a modificar el sistema de taxes sobre el consum. El conveni prohibeix explícitament l'aplicació de drets de duana o de taxes amb efectes equivalents.

En aplicació de l'acord Andorra-CE, el 26 de juny de 1991, el Consell General aprova dues lleis: la Llei de l'impost de mercaderies indirecte (IMI) i la Llei de modificació de la tarifa general de taxes del consum. Ambdues lleis entren en vigor el primer de juliol de 1991 i *configuren una nova definició del concepte impositiu que grava les mercaderies*.

Se suprimeixen els drets de duana pel que fa als productes inclosos en la unió duanera i s'estableix, per primera vegada, un impost indirecte sobre les

mercaderies que n'afecta tant l'entrada al país com la producció nacional. La Llei de l'IMI comporta la introducció d'una normativa fiscal que garanteix un nivell equivalent d'ingressos a la hisenda pública per compensar la pèrdua de les taxes duaneres tradicionals. El tipus impositiu preferent és el constituït pel percentatge o taxa *ad valorem* i, eventualment, determinades operacions se sotmeten bé a un tipus de gravamen especial, com és una quantitat fixa per unitat de mesura, bé a mínims impositius. Dintre de les taxes *ad valorem*, se'n distingeixen quatre categories diferents en funció del valor: el reduït de l'1%, el normal del 4%, l'incrementat del 7% i l'especial del 12%.

La Llei de modificació de la tarifa general de taxes de consum de 1991 reserva les taxes o drets de duana únicament als productes inclosos en els capítols de l'1 al 24 del Sistema Harmonitzat i en determina la supressió pel que fa als productes compresos en la resta de capítols, del 25 al 97. S'estableix una taxa única o dret duaner pel que fa al tabac manufacturat comunitari que representa el 60% de la tarifa corresponent al tabac manufacturat que prové de països tercers.

Posteriorment, amb data *27 de novembre de 1993*, el Consell General aprova la Llei de modificació de les taxes sobre el consum del 30 de desembre de 1985 i la Llei de l'impost de mercaderies indirecte del 26 de juny de 1991. La modificació es refereix, bàsicament, a les exempcions del pagament de les taxes.

Síntesi

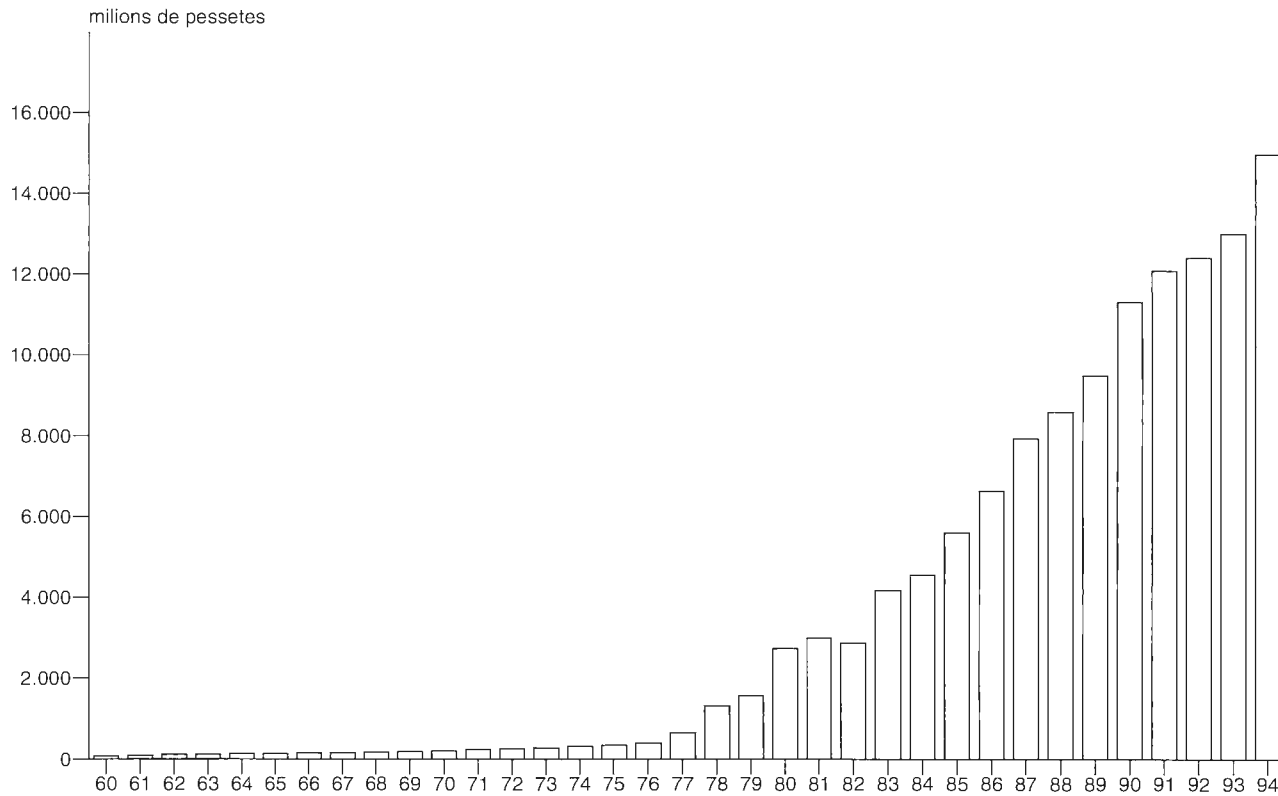
En el context actual, els drets duaners han mostrat la seva insuficiència per cobrir el dèficit pressupostari originat en la darrera dècada i per fer front a les noves i costoses infraestructures d'equipament que reclamen amplis sectors socials, especialment en matèria de comunicacions.

Si la solució comporta protegir el sector comercial, prou debilitat per la recent crisi econòmica, no queden més opcions que establir un sistema impositiu que, d'altra banda, entraria en contradicció amb l'esperit del país. La decisió no sembla evident, especialment després de les clares diferències que han manifestat entre ells els diferents partits del nostre espectre polític.

Maria Jesús Lluelles
Doctora en geografia

IMI i Taxes sobre el Consum, 1960-1994

Dra. Maria Jesus LLUELLES



L'economia de mercat i la despesa pública

Josep Delgado



Començaré per defensar el perquè de les bondats d'una economia de mercat, ja que tothom diu que el millor és l'economia de mercat i no pas les economies planificades, que sembla que ja han estat deixades de banda.

L'economia de mercat té bàsicament dos agents econòmics. Deixant de moment l'estat de banda, tindríem per un costat les famílies, les economies domèstiques. Aquesta gent el que vol és consumir, és a dir, demanen béns i serveis, però el que fan és oferir mà d'obra per una banda i capital per una altra. Per l'altre costat, les empreses, que es complementen, ja que el que fan és oferir els béns i els serveis que les famílies demanen alhora que absorbeixen el capital i la força de treball que les economies domèstiques els ofereixen a elles. I això seria un sistema econòmic on no hi ha l'estat tancat i que en teoria podria funcionar.

A més a més, en aquest sistema d'economia de mercat hi ha una competència perfecta. És, segons la teoria econòmica, el sistema econòmic més eficient possible. És a dir, quan tenim un sistema econòmic en què l'estat no actua o actua poc i les forces civils tenen uns certs condicionants que el converteixen en competència perfecta, s'obté el millor resultat possible des del punt de vista d'eficiència.

Bàsicament, el que cal és que hi hagi molta gent disposada a entrar en el mercat, és a dir, molts consumidors d'una banda i molts oferents de l'altra.

Llavors, si tothom intervé en el mercat i no hi ha ningú que tingui capacitat d'incidir individualment sobre aquest mercat, l'efecte és que sorgeixen uns preus, i aquests preus són com unes banderetes que fan que tots els sectors econòmics sàpiguen, mirant els preus, què han de fer.

Aquells preus que es produeixen bàsicament, allò que se'n diu la *mà*

invisible d'Adam Smith, fan un senyal i els productors, els oferents, saben què han de produir i com, ja que els demandants estan emetent els seus missatges de què és el que volen i com ho volen.

Fruit de tot això és que es produeix allò que els consumidors volen consumir, i a més a més es produeix en les millors condicions possibles, és a dir, al cost més baix i amb l'alt nivell de qualitat desitjat. Per tant, la teoria és perfecta, ja que deixa clar que els beneficis de l'economia de mercat estan per sobre de qualsevol altre sistema econòmic conegut fins ara.

A l'altre extrem hi havia tradicionalment els sistemes planificats en què les decisions sobre què cal produir, com s'ha de produir i qui consumeix i com es consumeix eren ofertes per un planificador central. I, llavors, què passa? Doncs que, si la gent vol sabates, igual s'està produint pantalons. Això en l'economia de mercat no passa.

El que passa és que l'economia de mercat té defectes, i s'ha dit sempre que si bé és el millor sistema quant a eficiència econòmica, hi ha elements ètics, morals, que també s'han de contemplar. En una economia de mercat menjaria abans, com es diu sempre, el gat d'una família rica que els nens d'una família pobre. Sota el punt de vista de l'eficiència econòmica, això pot no importar; però sota el punt de vista de l'ètica, de la moral, digueu-li com vulgueu, evidentment no és desitjable. I a partir d'aquesta consideració, l'estat ja té uns elements per poder intervenir.

D'altra banda, deixant de banda les consideracions ètiques o morals, hi ha altres elements que fan que de vegades l'estat tingui l'obligació d'actuar a fi que el sistema d'economia de mercat funcioni de la millor manera possible.

Des del començament del segle XX, el que ha fet el sector públic és tenir un exèrcit per a la defensa nacional del territori i tenir una policia per a la defensa de la propietat privada de les classes dominants. A partir dels anys 1930, de fet a partir del crac del 1929, es veu que l'economia tal com s'entenia fins aleshores era una economia en la qual l'estat pràcticament no actuava, excepte com a mitjà repressor. Es veu que ha de fer alguna cosa més quan les empreses cauen l'una darrera l'altra i creix l'atur. I surt un senyor, John Meinard Canes, que diu que l'estat ha de fer alguna cosa.

El que fa bàsicament és iniciar actuacions estabilitzadores de l'economia, és a dir, intentar que l'economia d'un país no vagi mai massa accelerada en els moments d'evolució positiva i que en el moment de la caiguda, en el moment del cicle econòmic baix, hi hagi elements que esmorteixin d'alguna manera aquesta caiguda.

Aquest és el senyal de sortida. L'estat comença a fer coses, i, des de llavors, pràcticament arreu, el que ha fet és anar agafant cada cop més paper, més poder dins el sistema econòmic. Avui ens trobem amb economies en què el

50, el 60 o el 70% de la producció del país està sota l'òrbita d'empreses estatals. Parlem de països d'economia de mercat, ja no parlo de les economies socialistes, en què era pràcticament del 100%.

Aquesta seria l'evolució des del començament del segle XX, i en concret a partir del *crac* del 1929.

Així, avui veiem que a tot arreu el sector públic desenvolupa un paper important, que té la seva referència en l'establiment d'un marc legal, és a dir, la creació d'un conjunt de normes, de lleis, de reglaments que diuen què es pot fer i què no es pot fer en molts àmbits, i també en l'àmbit econòmic, que és el que aquí ens interessa. El que fa també és oferir i demanar béns i serveis. L'estat és un bon consumidor i molt sovint és un bon productor. A Espanya hi ha una gran part de la indústria que depèn directament de l'INI; a França, com que van nacionalitzant i després desnacionalitzant, la cosa fluctua més i depèn de qui governa.

Però és un fet que l'estat, cada cop més, tant ofereix molts serveis i molts productes com demana molts serveis i molts productes, i això li confereix un paper molt important en l'economia.

Una de les altres funcions de l'estat, que abans he comentat de passada, seria l'estabilització de l'economia. El fet que l'estat tingui molta informació i uns recursos de poder fiscals i monetaris importants, li permet actuar de manera que és capaç d'alentir l'economia quan va massa accelerada o d'intentar accelerar-la quan va massa a poc a poc.

En la realitat el que passa és que, com que la informació no fluctua gaire bé i a més a més els governs en les democràcies es renoven cada quatre anys, el reflex d'aquesta actuació incideix sobre el cicle invers, és a dir, quan es decideix que cal actuar d'una forma expansiva ja ha passat el cicle i estem en una fase contrària, en una fase de decreixement, i a l'inrevés. Moltes vegades les polítiques econòmiques es fan a deshora, però aquest ja és un problema purament d'informació i de mitjans de cada estat.

Una altra de les funcions és la de la redistribució de la renda. Els estats, com dèiem abans, davant problemes ètics o morals, moltes vegades el que fan és fer pagar més als qui més tenen, per intentar que se n'aprofitin els més desfavorits. Això seria la idea general. També hi ha molt a discutir sobre l'eficiència d'aquest tipus d'actuacions.

I, finalment, i és potser el punt més interessant avui per a nosaltres, l'estat procura que dins el sistema d'economia de mercat hi hagi una major eficiència econòmica.

La realitat ens diu que el mercat per si mateix hi ha vegades que falla. Hi ha tres grans àrees, en les quals un sistema d'economia de mercat sense l'actuació de l'estat pot tenir falles: tindria una competència imperfecta, tindria uns béns públics i tindria unes externalitats. Ja hem dit abans que tot funciona molt bé

quan hi ha competència perfecta, però la competència perfecta es dóna a molt pocs sectors i a molt pocs països.

Llavors, quan no es dóna la competència perfecta, tota aquesta història que els agents econòmics són lliures i trien i surten uns preus i aquests preus serveixen de senyal i que tothom sap el que ha de fer i ho fa de la millor manera possible, deixa de funcionar. I d'aquesta realitat sorgeixen, per exemple, les lleis antimonopoli, que als estats Units fa molt de temps que funcionen i que a Europa s'intenten anar introduint a poc a poc. I és que, quan sorgeix un monopoli o un oligopoli, tant és, és que hi ha algú que té poder de decisió sobre aquell sector en concret i és possible que faci actuacions que el beneficiïn a ell, en detriment de l'economia en sentit global.

El cas dels béns públics. Potser seria millor posar un exemple i després intentar assimilar-ho, que no pas fer primer la teòrica. Són aquell tipus de béns dels quals, un cop ja hi són, se'n pot beneficiar tothom sense haver de pagar. L'exemple dels llibres de text sol ser el del far, un far de la costa. La idea és sempre la mateixa: en un món en el qual els estats no construïssin fars, què passaria? Les companyies navilieres, què faran? Cada una d'elles dirà: jo no construeixo els fars, perquè si els construeixo jo, tindrè un cost i la meua competència se'n beneficiarà igual. Llavors com que tothom pensa el mateix, la conclusió és que no es construiran els fars, els vaixells s'estavellaran i tothom hi perdrà.

I bé, això que dic pels fars, ho podem dir per a l'enllumenat públic, ho podem dir per a tota una sèrie de béns que tenen aquestes característiques de benefici comú. Per tant, dins un sistema d'economia de mercat, l'estat efectivament ha de fer coses.

I anem a les externalitats. Per més que he pensat, no he estat capaç de trobar-ne cap a Andorra. Una externalitat es produeix quan en el compte d'explotació d'un sector econòmic hi ha un cost que no es té en compte i que és un cost real. Llavors, l'exemple habitual és aquell en què hi ha un riu, i al seu costat una fàbrica, i la fàbrica genera residus que engega riu avall. Llavors, què passa? Doncs que la fàbrica té un cost que no paga i que, per tant, no comptabilitza, i el pescador, o el sector econòmic de la pesca, que es troba una mica més avall, té uns ingressos inferiors, i que són en realitat un cost de la fàbrica que hi ha més amunt.

En casos com aquest, l'economia de mercat no funcionaria correctament, perquè l'estructura cost-benefici de la paperera es veuria beneficiada artificialment, mentre que la de la pesca es veuria perjudicada artificialment, i, per tant, el sistema de preus deixaria de funcionar correctament.

Tot això, quant a l'economia de mercat i el paper de l'estat. Perquè l'estat pugui actuar de la manera que hem dit, ha de tenir els mitjans suficients, i llavors és quan entra en escena el sistema del finançament. Altra gent parla avui aquí del sistema de finançament; per tant, hi passaré molt per sobre, només diré que a

Andorra el que hem fet ha estat finançar-nos mitjançant un impost sobre el consum que bàsicament ha afectat els estrangers. De fet, sobre nosaltres ha recaigut únicament el tribut del carburant. Tota la resta, *peccata minuta*.

Arreu, per finançar l'estat, quan resulta que les vies de finançament són insuficients, cal anar a buscar altres tipus d'imposició, i suposo que aquest és un debat que avui sortirà.

També voldria tocar una mica el tema del dèficit. He llegit i tot sovint sento dir que Andorra té un dèficit del 3, del 4%, que no és perillós, ja que als països normals pot ser del 7, del 8 o del 9 %. A nivell de grans xifres, no tenim estadístiques, i el que dic són estimacions fetes per entitats bancàries. Si a Andorra hi ha una producció i una renda global de 125.000, 130.000 milions de pessetes —és la xifra que normalment es diu—, tenim un dèficit anual de l'administració central, i això és important, de l'ordre dels 3.000, 4.000, 5.000, 6.000 milions de pessetes. En percentatges, això és un 3 o un 3,5, o un 4 o un 4,5 %. A d'altres llocs, efectivament, aquestes magnituds són superiors, però ens oblidem que els efectes acumulatius per a nosaltres són pitjors.

Des de fa sis o set anys, doncs, tenim aquests dèficits, que es van acumulant; ara no sé si globalment són de l'ordre dels 20.000, o dels 19.000, o dels 22.000 milions de pessetes, deu anar per aquí. I penseu que estic parlant únicament d'administració central. Estic detectant que els comuns els últims dos, tres o quatre anys s'estan endeutant també de manera molt forta; si hi afegim els dèficits dels comuns, ens podem trobar pels volts dels 40.000 milions de pessetes.

A més a més, la meua opinió és que l'economia andorrana ha tocat sostre, tal i com la coneixem, i les alternatives que vinguin no ens faran créixer mai al ritme amb què ho havíem fet fins ara.

No sé què poden fer Espanya o França, amb un nivell d'endeutament teòricament superior; s'ha fet una emissió de deute públic que compren els americans. Però jo no m'imagino un deute públic andorrà que els mercats internacionals es barallin per agafar-lo, perquè l'economia andorrana és molt dependent d'una sola font; no dona seguretat i probablement, si féssim una emissió, ningú no la compraria.

Així, doncs, per al finançament d'aquest deute públic, del qual cada any diem que no és preocupant perquè és un percentatge petit, però que se'ns acumula, no hi ha una tendència que faci que això canviï. El que hem de tenir clar és que ens l'haurem de finançar nosaltres sols, que farem l'impost per a nosaltres o que farem una emissió de deute públic que haurem de comprar nosaltres, obligatòriament o voluntàriament, però dubto que algú fora d'Andorra vulgui comprar.

Per això el problema del finançament de l'estat és a Andorra un problema molt important.

I ja per acabar, diré que de tot el que he dit abans de les funcions clàssiques del sector públic, a Andorra les toquem pràcticament totes, però a un

nivell molt baix. He parlat de marc legal; a Andorra tenim un reglament de suspensió de pagaments i de fallides, tenim una llei de societats, tenim puntualment alguna cosa de jurisprudència, ara tenim el tema dels coeficients bancaris... S'està reglamentant molt puntualment, però no tenim un cos legal complet, no tenim una llei mercantil com a tal. Aquí penso que l'estat hauria de fer un esforç addicional.

Pel que fa a l'oferta de béns i serveis, l'estat ens dóna el que més o menys es dóna a tot arreu: hi ha una sanitat pública –amb matisos, perquè la CASS cobreix exclusivament els seus cotitzants–; tenim FEDA –però recordem que, a més a més de FEDA, hi ha a Sant Julià, a Encamp i a la Massana-Ordino companyies privades que distribueixen l'electricitat–; tenim l'STA, i tenim també tots els serveis de l'administració nacional, i, a nivell local, els que presten els comuns. És a dir, que més o menys estem fent el que es fa a tot arreu, i el que no hem de fer –penso que no hem de caure en aquest error– és que l'estat comenci a generar empreses que segurament serien ineficients per oferir béns en competència amb el sector privat.

Pel que fa a l'estabilització de l'economia, l'estat andorrà no té ni els mitjans ni la informació per poder-ho fer; és a dir, que si Andorra va a la baixa, l'estat no pot fer pràcticament res, o pot fer molt poc. I quan va a l'alça, pot fer molt poc per frenar.

En la qüestió de la redistribució de la renda no sé si hi ha polítiques específiques, em sembla que hi ha les beques i algunes subvencions a la Creu Roja o altres institucions que fan alguna cosa, però no existeix una política determinada de redistribució de la renda. I pel que fa referència a la crisi econòmica, allò que dèiem de la competència perfecta, dels béns públics i de les externalitats, doncs, el mateix, pràcticament no hi ha res de fet.

La conclusió seria que el sector públic andorrà està en el nivell que ha d'estar. No crec que hagi de fer més coses de les que fa. Tinc la sensació –és purament una sensació– que la despesa corrent de l'administració és massa gran per al país que tenim; em sembla que l'estructura és massa gran per les proporcions del país, i el que veig molt clar és que hi ha moltes inversions que caldria fer i que no es fan. No vull parlar de les que s'han fet i que semblen innecessàries.

És a dir, veig necessitats d'inversió, i per tant, necessitat de mitjans de finançament addicional, veig una estructura massa gran, una inèrcia de despesa pública difícil d'aturar, i veig un finançament actual dependent pràcticament de l'exterior i a la baixa. Caldria, doncs, un replantejament de tot el tema del finançament, i aquest és una mica el debat que suposo que avui tindrem.

Josep Delgado

*Economista,
president del Col·legi d'Economistes d'Andorra.*

La Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra: perspectives i objectius

Jordi Marquet



Per començar, voldria agrair a la Societat Andorrana de Ciències d'haver invitat la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra a aquest col·loqui, tot i que el contingut de la meva exposició no s'emmarca d'una manera precisa dins el tema central que avui ens ocuparà.

Si he vingut aquí ha estat, de comú acord amb els organitzadors, per donar a conèixer millor la Cambra a un cercle d'observadors vinguts de diferents àmbits: empresaris, polítics, estudiants... La tribuna que constitueix la Universitat Catalana d'Estiu de Prada de Conflent m'ofereix en aquest sentit una ocasió certament valuosa.

El contingut de la meva intervenció descriurà les funcions i els objectius de la Cambra.

Distingiré els apartats següents: què és la Cambra, qui la integra, quines són les seves funcions i quins són els seus objectius principals. Procuraré ser breu.

Què és la Cambra

La Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra és una corporació de dret públic, és a dir, creada per llei, que té com a missió principal la representació, la defensa i la promoció dels interessos generals de les activitats econòmiques del país. Va ser creada el 3 de setembre de 1993 per votació unànime del nostre parlament i va començar a funcionar a partir del 4 d'abril de 1994, data de les primeres eleccions.

Moltes vegades m'he preguntat per què Andorra ha trigat tant de temps a dotar-se d'una Cambra de Comerç. Per tractar d'explicar-ho, encara que

parcialment, crec indispensable fer un paral·lelisme històric amb França. A la demanda de Napoleó Bonaparte, l'any 1802, Jean-Antoine Chaptal, gran administrador (i també gran enòleg, però això no és el tema d'avui), autor de la divisió de França en departaments i prefectures, va unificar les cambres de comerç existents al país (algunes des de l'edat mitjana) i va crear una llei marc que ha estat a l'origen de la llei actual. És curiós constatar que les primeres cambres de comerç franceses es van estructurar tres anys després de la proclamació dels drets de l'home i del ciutadà. A Andorra, la nostra Cambra de Comerç s'ha posat en marxa un cop adoptada la Constitució i quan hem deixat de ser un país feudal per esdevenir un estat de dret. Aquesta constatació em fa pensar que sense una base legislativa sòlida, la Cambra de Comerç hauria estat difícilment viable.

Composició

La Cambra és integrada per totes les persones naturals o jurídiques que exerceixen la seva activitat mercantil, industrial o de serveis al Principat d'Andorra. Aquestes persones són els electors que poden elegir i ser elegits per formar l'òrgan màxim de la Cambra, que és el ple. El ple està format per trenta membres que representen els diferents sectors de l'economia andorrana. Nou d'entre ells formen el comitè executiu. El president, quatre vicepresidents –un per a cada sector: sector comercial, sector industrial, sector de serveis turístics i sector d'altres serveis–, un tresorer, un tresorer adjunt i dos vocals. Aquest és l'òrgan rector de la Cambra. El ple n'és l'òrgan suprem.

Però el motor de la Cambra són les comissions consultives. La Cambra en disposa de quatre: la comissió de comerç, indústria i serveis, que tracta de temes purament econòmics; la comissió de formació; la comissió d'infraestructures i comunicacions i la comissió de turisme. D'aquestes quatre comissions surten pràcticament tots els projectes que després debaten el comitè executiu i el ple.

Funcions

Quines són les funcions de la Cambra? Globalment, ser la impulsora dels interessos de l'economia andorrana. Per poder-ho aconseguir, és necessari disposar d'un cens fiable i actualitzat. Aquest treball de base, la Cambra l'està fent actualment i no estarà llest fins a començament de l'any vinent. Fomentar la transparència del mercat, la competència lleial i vetllar per la seva observança, sense que aquest concepte impliqui que la Cambra hagi de ser intervencionista. Això sí, la Cambra ha de vetllar per l'interès general, a fi que el conjunt de l'economia prosperi. Per exemple, un dels temes que ens ocupa actualment és l'intrusisme, i s'està mirant

la forma de combatre'l, sense caure, si és possible, en la temptació del proteccionisme, que podria tenir uns efectes secundaris perversos per a una economia fràgil com la nostra.

Impulsar l'economia del país vol dir també saber escoltar. Saber escoltar els gremis, les seves inquietuds, els seus anhels. Estar en mesura de saber fer prosperar unes idees, això és feina de la Cambra.

Actuar com a òrgan de consulta de les diferents administracions en el camp econòmic. Aquí arribem a un dels punts neuràlgics de la Cambra de Comerç. La Cambra de Comerç és un fòrum dins el qual s'han de poder debatre tots els temes econòmics del país, i les administracions han de poder-hi tenir accés per ser més ben informades. De la mateixa manera, i això és el corollari d'aquesta funció bàsica, la Cambra ha de poder proposar al govern aquelles reformes i mesures que siguin escaients per al desenvolupament del comerç, de la indústria i dels serveis.

Consultar-se mútuament entre la Cambra i el govern hauria de ser un costum que una vegada adoptat tindria unes conseqüències certament extraordinàries.

La Cambra de Comerç emetrà certificats d'origen i altres documents relacionats amb el trànsit mercantil. També emetrà, molt properament –ara que ha estat admesa com a membre de la Cambra de Comerç Internacional des del 14 de juny–, els quaderns ATA, que permetran les importacions i exportacions temporals, sota el règim de fiança, a tots els empresaris que es veuen obligats a creuar sovint la frontera.

La Cambra ha de poder crear, organitzar i gestionar òrgans i serveis d'arbitratge i emetre dictàmens i peritatges en matèria mercantil i industrial. Aquest és un tema totalment nou a Andorra, ja que permet d'agilitar enormement tota mena de litigis entre empreses, tant andorranes com estrangeres, i reemplaçar els habituals tràmits judicials per un procediment ràpid i poc costós. Comptem, en un primer temps, fer unes sessions d'informació per mitjà de conferències que a hores d'ara estem preparant.

De la mateixa manera, la Cambra, quan sigui el moment, crearà i administrarà llotges de contractació.

La Cambra ha de poder promoure i gestionar la realització de fires, exposicions, congressos i reunions d'interès per al comerç, la indústria i els serveis. Forma part d'una de les seves funcions bàsiques, i l'exercirà quan sigui el moment oportú.

Promoure la gestió de l'entorn com una de les prioritats de l'empresa i divulgar que el desenvolupament sostingut demana esforços per fer compatible el creixement econòmic i la conservació del medi, de tal manera que es puguin satisfer les necessitats actuals sense comprometre la capacitat de les futures generacions per satisfer les seves. No es pot concebre que una Andorra de demà, basada en

el turisme, pugui continuar ignorant un concepte bàsic: l'estètica. Països avançats n'han fet l'atractiu principal sense que el progrés en sortís perjudicat. Hem acumulat massa retard. No hi ha temps a perdre.

Efectuar tota mena d'enquestes, recollida de dades estadístiques i estudis econòmics. La informació de què disposem a hores d'ara és insuficient. Ens proposem d'ampliar-la i divulgar-la.

Informar i assessorar individualment i col·lectivament els seus membres sobre temes empresarials. Des del començament, hem celebrat nombrosos col·loquis, seminaris i conferències i constatem que anem per bon camí, vista la participació i l'interès despertat.

Objectius

Quins són els objectius principals de la Cambra? Procuraré enumerar-los amb una certa celeritat.

La millora de les comunicacions, tant interiors com exteriors. L'aeroport és un dels projectes que la Cambra estima d'una vital importància per connectar-nos amb la resta del món.

Participem activament en la represa del projecte de viabilitat de l'aeroport de la Seu d'Urgell, però no descartem la posada en funcionament d'un heliport, que podria ser, a curt termini, una solució pràctica i d'un cost relativament modest. D'altra banda, la Cambra està esmerçant uns esforços molt definits en el projecte d'una central d'autobusos que tindria per objecte concentrar tots aquests vehicles en un sol lloc, organitzar les sortides d'una manera racional i contribuir a resoldre, en una part important, el greu problema de la circulació interna.

El desenvolupament de les connexions. Promoure, agilitar i facilitar les relacions comercials internacionals per mitjà de les xarxes informàtiques més avançades. La Cambra compta connectar-se molt aviat a Internet i posar aquest mitjà a la disposició dels empresaris. També compta, aquesta tardor, celebrar en el seu si uns seminaris d'informació amb la col·laboració del CNIA i de l'STA.

L'evidència que el desenvolupament empresarial és una conseqüència directa de la formació professional fa que la Cambra doni una prioritat especial a la formació. Aquest és un dels temes cabdals que des del començament ens han preocupat i ens han ocupat. Val a dir que aquesta preocupació és compartida pel govern, que s'ha mostrat des del primer dia com un interlocutor immillorable. El govern disposa de la infraestructura docent, i la Cambra té la capacitat de conèixer les necessitats del mercat. El programa que es preveu desenvolupar és ambiciós i els seus efectes no seran immediats. Però estem il·lusionats quant a la seva eficàcia i les seves repercussions, tant estrictament laborals com socials, certament immenses.

D'altra banda, la Cambra posarà en marxa, a partir del mes d'octubre vinent, un extens programa de formació continuada fet a mida per a l'empresar.

Al començament de l'any vinent, tal com obliga la llei, la elaborarem i publicarem el primer informe sobre la conjuntura econòmica d'Andorra. Aquest és, sens dubte, un pas important, encara que la informació embrionària de què avui es disposa no permetrà resultats espectaculars. Però tot té un començament.

Quant al comerç exterior, una de les preocupacions de la Cambra consisteix a facilitar i promoure l'accés als mercats internacionals mitjançant la participació en fires i exposicions. També és preocupat d'organitzar missions comercials. La primera es farà a Israel al començament de l'any que ve. Però abans farem una manifestació molt original: rebrem una missió de Corea, presidida per l'ambaixador d'aquell país i formada per empresaris de diferents àmbits, que presentaran els seus productes.

El tema d'Europa, que concerneix els assumptes econòmics comunitaris que afecten el nostre país, val a dir que el seguim de molt a prop. De dues maneres. Primerament, tenim a Brussel·les un delegat que ens facilita periòdicament les informacions que de prop o de lluny interessin Andorra, i, en segon lloc, mantenim tant amb el ministre de Relacions Exteriors com amb l'ambaixador d'Andorra a la Unió Europea unes reunions periòdiques per contrastar els nostres criteris.

L'extensió de la llei de societats donarà a la nostra economia, tal com el Pla d'accions va dibuixar, una obertura inqüestionable que facilitarà la diversificació de les activitats. Cal fer un esment especial a la futura llei de marques, que permetrà, amb l'entrada en el mercat d'actius intangibles, d'aportar una nova font de riquesa al país.

La meua panoràmica seria incompleta si no em referís a l'esforç especial que està fent la comissió de turisme per dotar el sector de l'hoteleria d'una veritable classificació segons els criteris europeus. Al mateix temps, una moderna central de reserves, promoguda per la mateixa comissió, ha de poder permetre posar a l'abast del món la nostra oferta turística i comercial.

Conclusió

Podria dir moltes coses més, ja que l'àmbit d'acció de la Cambra és immens. Em limitaré, per concloure, a fer unes breus reflexions.

El nostre país travessa avui un moment econòmic, sobretot en el sector comercial, molt difícil. És molt probable que els models que fins ara han donat bon resultat s'hagin, com a mínim, de renovar o de revisar. El canvi d'orientació econòmica és inevitable i això es farà no sense dificultats. Però tenim molts trumfos en el nostre joc: la nostra qualitat de país dotat d'un règim polític que el fa diferent de regions pirinenques similars, la seva seguretat ciutadana, la seva bellesa natural.

La nostra riquesa en matèria gris, avui mal aprofitada, però que serà la nostra salvació si sabem preparar-li el terreny. La nostra proverbial facilitat de maniobra, que ens permet adaptar-nos a les noves situacions sense dificultat, tal com la història ho demostra.

La Cambra de Comerç, Indústria i Serveis, a més de tot el que es proposa fer i que en síntesi acabo de descriure, ens ajudarà a poc a poc a ser més solidaris, a deixar en segon terme l'individualisme i a fer passar per davant de tot l'interès general, que és el que realment compta.

Per acabar, formularé un desig: que tots els sectors de l'economia compreguin que formen part d'un tot i que no s'ignorin mútuament.

Jordi Marquet

Empresari,

president de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra.

Expectatives de la fiscalitat andorrana



Albert de Rovira

0. Presentació

A l'hora de pensar a complir l'amable invitació de la Societat Andorrana de Ciències, a través del senyor Antoni Pol, per participar en la 8a Diada andorrana de la XXVII Universitat Catalana d'Estiu, se'm presentava una alternativa: o bé realitzar un treball molt concret i, per tant, de poca extensió, cenyit a exposar les *expectatives de la fiscalitat andorrana*, sens perjudici d'una ineludible fonamentació, o bé desenvolupar un treball que, contenint lògicament la concreció de les dites *expectatives*, les justificués mitjançant l'estudi d'algunes premisses. He triat aquesta segona opció, amb el propòsit que els meus criteris –que, almenys en part, algú ha pogut conèixer si ha llegit les *opinions* que des de fa prop de quatre anys han gaudit de l'acolliment generós del *Diari d'Andorra*– es trobin totalment recolzats en plausibles conclusions de la doctrina científica. Sens dubte els ingressos públics tenen essencialment un caràcter i un abast instrumentals, en la seva condició de mitjans econòmics posats a disposició de les administracions públiques per al compliment dels seus fins. Aquest caràcter i aquest abast instrumentals no signifiquen, però, que els ingressos públics integrin compartiments estancs, aïllats de la vida política i de les exigències constitucionals. D'aquí ve la necessitat de conjuminar les urgències recaptatòries de les administracions públiques amb el respecte als drets dels ciutadans explicitats a la Constitució.

L'índex del present treball revela, com és obvi, de forma telegràfica la seqüència expositiva del meu *discurs*. Començant per establir unes quantes precisions terminològiques i conceptuals que considero indefugibles, incloc l'oportuna noció de *sistema fiscal*, al qual es refereix –propugnant-lo, a més, com a *just*– l'article

37 de la Constitució del Principat d'Andorra. D'aquesta manera ja es posa en relleu que les *expectatives de la fiscalitat andorrana* s'han d'encarrilar, per mandat constitucional, conforme a un *sistema fiscal* inspirat en postulats de justícia,

El present treball no podia marginar l'anàlisi de l'esmentat article 37 de la Constitució i, així mateix, d'altres normes concordants; anàlisi succinta però suficient per a l'objectiu pretès, consistent a dilucidar si la fiscalitat andorrana vigent s'acomoda als principis constitucionals aplicables, tant als de caràcter general, comuns, a tot l'ordenament com als de caràcter especial, relatius als ingressos tributaris. No cal dir que les conclusions obtingudes en aquest respecte han de ser el fonament damunt el qual s'ha de bastir qualsevol raciocini concernent les *expectatives de la fiscalitat andorrana*.

Sé –*sóc conscient*, com se sol dir– que uns quants judicis i criteris meus no seran pas gaire ben rebuts ni, per consegüent, compartits per la immensa majoria de la societat andorrana, sobretot la que compon l'element polític i representatiu. Nogensmenys, en exercici del dret irrenunciable a equivocar-me –dret no recollit a cap constitució, però un dels més humans que es poden detectar–, i d'acord amb el meu tarannà d'imparcialitat i objectivitat, no he volgut complaure ningú a canvi de traïr les meves conviccions, no gens intuïtives sinó basades en l'estudi i el raonament.

1. Precisions terminològiques i conceptuals

Abans d'entrar pròpiament al centre del present treball, vull esplaiar-me per la seva perifèria per tal de tractar un problema –amb la intenció de resoldre'l– que lògicament sembla previ a tot el desenrotllament de la meva exposició. En efecte, el títol d'aquesta intervenció inclou el neologisme *fiscalitat*, derivat sens dubte del mot *fiscal* o, si es vol, de la paraula *fisc*. A gratciat no he emprat les expressions *finances públiques andorranes* o *tributació andorrana*, sinó la que consta: *fiscalitat andorrana*. Per consegüent, en atenció obligada als oïdors i als lectors del present treball, haig d'aclarir d'antuvi el significat i l'abast del terme *fiscalitat*, en tot cas significat i abast que jo li atorgo. El filòsof José Ortega Gasset digué que “la claredat és la cortesia de l'intel·lectual”; tenint, doncs, la pretensió de ser clar –i, per tant, cortès–, evoco també en aquest moment l'afirmació d'Epictet, en el sentit que *initium doctrinae sit consideratio nominis* (el començament de qualsevol doctrina ha de ser l'estudi del seu nom), puix que –afegia el filòsof grec– “veritablement, l'examen del significat dels mots sol ajudar força a descobrir la naturalesa de les coses que representen”. I d'una faisó semblant s'expressava Ciceró en els primers paràgrafs de la seva obra *De officiis*: “Qualsevol discurs”, adduïa, “que s'emprengui raonablement s'ha d'encetar amb la definició d'allò que es tracti perquè hom tingui una idea clara de la matèria sobre la qual es parlarà”.

El problema al qual em refereixo consisteix, en principi, en una qüestió terminològica: financer, fiscal, tributari... No es pot dubtar que aquesta qüestió no s'ha d'analitzar d'una manera aïllada, amb un abast merament semàntic, ja que envolta aspectes substantius que connecten amb l'àmbit del que considero l'ordenament financer i amb el contingut de la disciplina científica coneguda com a dret financer. La necessitat, en totes les branques del saber, de començar per concretar els seus objectes, fitant els camps i fixant-ne els límits amb nitidesa, ensopega amb el fet que quasevol concepte suposa en la nostra ment la idea, forma abstracta i universal, amb què l'objecte del qual donem el concepte és pensat, i és per això que no és possible donar el concepte ni definir (del llatí *definire*, assenyalar límits) perfectament un objecte que encara no coneixem. Això no admet cap més solució que un dogmatisme moderat, una presa *provisional* de criteri. El problema no podrà quedar dilucidat del tot fins que no seran constatades les notes essencials del dret financer, el vessant positiu o normatiu del qual és l'ordenament financer. Malgrat aquest entrebanc, derivat d'ineludibles exigències metodològiques, estimo oportú de prestar la deguda atenció, encara que sigui *apriorística*, a la *qüestió del nom*, sobretot per desentranyar el significat –si de cas en té– de l'anomenat *dret fiscal* (vessant positiu o normatiu, ordenament fiscal). Vull dir que si es pot assolir una seguretat de doctrina relativa al dret financer i al denominat dret tributari, la persistència, amb ínfules de protagonista, del dret fiscal comporta una rêmora per al pacífic desenvolupament del raonament científic.

Hem de, o podem, continuar parlant de dret fiscal, d'ordenament fiscal? A judici d'algun tractadista, la resposta hauria de ser decididament negativa, car la denominació de dret fiscal ultrapassaria excessivament la *figura antipàtica del fisc*. Curiosament, ben al contrari, la meua experiència docent a la facultat de Dret de la Universitat de Barcelona m'ha demostrat que, almenys quant al nom, el *dret fiscal* s'ha prodigat al llarg dels anys sense una antipatia aparent, per tal com força alumnes, i fins i tot professors d'assignatures altres que el dret financer, continuen al·ludint la matèria, en argot universitari –certament, cada cop menys–, com *el fiscal*. El pes d'una tradició? D'una rutina? D'altra banda, tan simpàtic o antipàtic podria ser el fisc com la Seguretat Social. No veig per què un presumpte *pecat inicial* de caracter subjectiu sigui motiu suficient –ni, no caldria dir-ho, raó científica adequada– per impedir, per si mateix, una configuració coordinada i racional d'una disciplina científica.

És evident que la qüestió que suscito no queda reduïda només al nom. N'hi ha prou amb fer una lleugera incursió en el terreny, sempre didàctic, del dret comparat per adonar-se de la necessitat de posar en relació la terminologia usada amb les institucions o contingut que en cada cas indica el·lípticament. D'aquesta manera es pot constatar la utilització de la locució *dret tributari* (*diritto tributario*, *direito tributário*) o, més cenyidament, *dret impositiu* (*Steuerrecht*) al costat de la denominació *dret financer* (*diritto finanziario*, *direito financeiro*, *Finanzrecht*, *Financial*

law), sense oblidar, però, que encara subsisteix l'ús de l'anomenat *dret fiscal*, sobretot en alguns països sud-americans i entre els francesos (*droit fiscal*) i com a designació d'algunes entitats científiques i/o professionals (*International Fiscal Association* o *Asociación Argentina de Derecho Fiscal*).

Davant l'esmentada varietat terminològica –que alhora ho és conceptual i de contingut–, estimo recusable l'ús indistint, en confusa sinonímia, de les expressions *dret fiscal* i *dret tributari* –en la hipòtesi que ambdues existissin científicament. A parer meu, el fet que tant el dret fiscal com el dret tributari tinguin com a objecte central d'estudi l'impost no permet l'equiparació de l'un i l'altre, ni en la teoria ni en la pràctica. O són, o no són. Per això em semblen força més plausibles i raonables –tot i que no les comparteixo– les opinions que atorguen al dret fiscal una plena substantivitat amb l'intent, potser, de conservar el record d'una posició didàctica tradicional de la doctrina espanyola. Tanmateix si les branques del dret són, tal com el professor espanyol Fernando Sáinz de Bujanda ha fet observar, “formes de presentació de conglomerats normatius, acotats pel tipus de realitats que ordenen i que jurídicament configuren”, no s'albira la utilitat científica, ni tan sols la didàctica, de mantenir una *aparent substantivitat* del dret fiscal, perduda en la superior i sòlida unitat del dret financer i superada per l'especialitat, com una part d'aquest, del dret tributari.

La meua conclusió és, en síntesi, aquesta: no, al dret fiscal; sí, rotundament, al dret financer, i també sí, com a espècie, part o branca d'aquest, al dret tributari. Ara bé, la supressió, gairebé quirúrgica, del dret fiscal, no elimina –així ho entenc– la problemàtica que originava la seva pertorbadora existència, com a tercer en discòrdia al costat del dret financer i del dret tributari. Perquè, en realitat, el terme *fiscal*, determinant allò que és reatiu o pertanyent al fisc, continua en vigor. Per consegüent, considero que la supressió s'ha de referir al dret fiscal com a disciplina, pretesament científica, però que, científicament, i ensems normativament, no hi ha obstacle per continuar utilitzant l'adjectiu *fiscal* per qualificar una determinada activitat i/o els resultats d'aquesta activitat, precisament la que duu a terme l'administració per a la percepció d'ingressos (tributaris i no tributaris). Penso que, avui, l'esmerç de les disponibilitats necessàries per finançar les despeses públiques, tot i que des d'una òptica historico-semàntica seria *activitat fiscal*, pertany més exactament al camp de l'activitat financera, atès el desenvolupament assolit pels estudis sobre la despesa pública. Al capdavant, el món fiscal, segons el meu criteri, hauria de quedar reduït al món dels ingressos públics de qualsevol naturalesa i procedència. Val a dir que, en una accepció força semblant, el *Diccionari general de la llengua catalana* de Pompeu Fabra defineix l'adjectiu *fiscal* com allò relatiu o pertanyent al fisc, i el substantiu *fisc* com a administració del tresor públic, encarregada de la percepció dels impostos.

D'acord amb la conclusió precedent, entenc per fiscalitat el conjunt d'ingressos, tributaris i no tributaris, establerts i aplicats en un determinat país.

2. Sistema fiscal

2.1. Plantejament

La fiscalitat es pot estructurar conforme a un *sistema*. Dic tan sols *pot* perquè cap país no pot viure enguany sense fiscalitat, però pot viure sense sistema fiscal.

Què cal entendre per sistema fiscal? El citat Sáinz de Bujanda –a qui és aconsellable d'acudir per a qualsevol aclariment conceptual en l'àmbit del dret financer– recorda, referint-se concretament al *sistema tributari*, que de vegades s'ha afirmat que, en sentit estricte, no té realitat el que es denomina sistema tributari, si per tal s'entén que hi ha determinats gravàmens que estan junts i que s'han d'aplicar com a parts o elements d'un tot. Per als qui pensen així –argumenta el professor de Madrid– qualsevol grup d'impostos que estableix i aplica un determinat poder s'anomena sistema tributari de l'organització política corresponent, sense que per a la validesa del concepte s'invoqui cap tipus especial de connexió entre els diversos gravàmens. Cal reconèixer, però –continua el mateix Sáinz de Bujanda–, que, en termes generals, la doctrina es mostra més exigent quan s'enfronta amb la noció que ens ocupa:–Qui diu sistema –escriu, per exemple, Schmolders– diu ordre lògic, fil conductor. “Perquè hi hagi un veritable sistema tributari –aclareix– és necessari, sense cap mena de dubte, un vincle lògic entre els diversos impostos, una consciència clara dels objectius fiscals i extrafiscals que els impostos han d'assolir”.

Plantejat el tema en aquests termes –podem continuar llegint en el treball *Estructura jurídica del sistema tributario*, de Fernando Sáinz de Bujanda–, copsem immediatament que la noció de sistema tributari apareix influïda fortament per criteris ideals, la confrontació dels quals amb les realitats impositives de cada país provoca, en general, actituds d'escepticisme o desencís. Poques vegades els tributs ofereixen entre si l'encast lògic a què es refereix el professor alemany i amb prou feines és possible conciliar, en la pràctica, els objectius, manta vegades discrepants, que es vol aconseguir amb els impostos. En aquest sentit, el concepte de sistema tributari apareix, doncs, com una meta, una aspiració vers la qual s'ha de tendir, en comptes d'una explicació teòrica de res existent.

En tot cas, l'element del *vincle lògic* –o de l'*ordenació interna*, en locució de Rudolf Ihering– ha d'informar o conformar el concepte de sistema. El recurs al diccionari l'estimo, un cop més, intel·lectualment productiu. Així, en una de les seves accepcions –la que aquí interessa– sistema és el “tot orgànic, conjunt les parts del qual estan coordinades segons una llei, contribueixen a un determinat objecte”. De moment, podem assumir aquest concepte o aquesta definició. Ara bé, si els impostos apareixen *junts* –argüeix novament Sáinz de Bujanda– no és, en rigor, perquè d'aquesta manera s'executi un esquema lògic, previ, de la tributació, sinó perquè els diferents gravàmens han anat sorgint per impuls de les necessitats financeres

de cada estat, en les distintes fases de la seva evolució. Així apareix –conclou– una certa contraposició entre l'element racional i l'element històric en la gènesi de tot el sistema tributari. Aviat m'ocuparé d'aquest aspecte de la qüestió.

Si en lloc d'adjectivar-lo com a tributari, el sistema es qualifica de *fiscal*, se n'amplia el camp d'aplicació. Em ve ara a la memòria, arran de la importància dels adjectius qualificatius per entendre correctament els substantius, unes paraules del meu benvolgut mestre Josep Maria Pi Sunyer, quan, amb la graciositat i concisió que tant ens delitaven, deia que “una nit fosca i tenebrosa” posava clarament en situació. En efecte, sistema tributari i sistema fiscal no són equivalents. Se sap a bastament que els ingressos poden ser tributaris i no tributaris i que entre els primers el més important –en ser el més estudiat i a causa dels seus resultats recaptatoris– és l'*impost*. Per consegüent, el sistema tributari s'ha de referir a tots els tributs; el sistema impositiu s'ha de referir només als impostos. D'aquí ve –en el meu pensament, amb criteri científic, dignificant un possible convencionalisme apriorístic– que el sistema fiscal calgui referir-lo a *tots els ingressos*, això és, tributaris i no tributaris. Tots.

Tanmateix, convé aclarir la naturalesa tributària o no tributària d'un grup d'ingressos que, des de fa temps, han assolit en força països una importància superlativa. També a Andorra, com hauré de palesar més endavant. Em refereixo a la *coparticipació impositiva* i a la *subvencionalitat* (impostos compartits i subvencions). En efecte, des del punt de vista de l'entitat beneficiària, aquests ingressos no són ingressos tributaris, sinó transferències de fons (transferències corrents i/o de capital) que reben d'una altra entitat pública. Els fons, els ha percebut abans l'entitat concedent a títol exclusivament tributari (impostos compartits), o bé, indistintament, a títol tributari o no (subvencions). Des del punt de vista de l'entitat concedent, constitueixen, doncs, una *despesa* en la part que es transfereix.

Cal fer, però, una anotació respecte als *impostos cedits* (que en realitat són un ingrés consistent en el rendiment cedit de tot o part del producte d'un impost propi de l'entitat cedent): si l'entitat cedent conserva o reté la *gestió tributària* de l'impost cedit, el cas és el mateix que el dels impostos coparticipats; en canvi, si aquesta gestió s'atorga a l'entitat beneficiària reneix a favor seu la naturalesa tributària de l'ingrés ja que, per tal de percebre'l, exerceix una parcel·la de *poder tributari*, almenys una *competència administrativa o de gestió*, és a dir, una parcel·la de *coercibilitat*.

2.2. Condicionaments: element històric i element racional

Abans he al·ludit –citant Sáinz de Bujanda– l'element històric i l'element racional detectables en qualsevol sistema tributari. Ara haig d'insistir en aquest tema, amb referència, però, al sistema fiscal, al qual és aplicable, sens dubte, la dicotomia *historicitat i racionalitat*.

Podem recordar, doncs, amb l'esmentat professor, que la doctrina

assenyala, en efecte, que els sistemes tributaris són el producte de múltiples factors, molt heterogenis, entre els quals l'element racional té un paper limitat, de vegades molt modest. En canvi, es remarca que d'altres components tenen una força decisiva, com ara els esdeveniments de la vida política, les penúries del tresor públic, la pressió dels grups socials i, en general, tots els que s'escapoleixen d'un esquema lògic, previ a la creació dels tributs.

Nogensmenys, atès que l'existència de certa harmonia entre els diversos impostos és un postulat innegable de les finances públiques, ni que siguin rudimentàries, i donada, d'altra banda, la tendència vers el perfeccionament dels instruments tributaris com a fenomen constant i universal, s'arriba a la conclusió que els dos elements bàsics, històric i racional, actuen en totes les estructures fiscals, de manera que l'única cosa que es pot intentar en aquest aspecte és aclarir la mesura de la seva respectiva participació en cada sistema considerat.

Partint d'aquestes idees, el citat Schmolders ha distingit dos tipus de sistemes tributaris. D'una banda, un *sistema racional o teòric*, que existeix quan el legislador crea deliberadament l'harmonia entre els objectius que es persegueixen i els mitjans emprats. D'altra banda, un *sistema històric*, que existeix quan aquesta harmonia s'abasta a través de l'espontaneïtat de l'evolució històrica. En realitat, en qualsevol organització política, el conjunt dels seus impostos o, més àmpliament, el conjunt dels seus ingressos de dret públic és, per ineludible necessitat, sistemàtic, en el sentit que la integració harmònica dels diversos gravàmens o ingressos s'aconsegueix, en grau més o menys intens, per obra de la raó, de les exigències pràctiques o d'ambdues coses alhora. Una pluralitat fiscal mancada de tot element integrador no serviria de suport a cap organització financera, no tan sols perquè seria contrària a la lògica més elemental, present en qualsevol tipus de vida política, sinó –i encara és més decisiu– perquè no subministraria els mitjans indispensables per atendre les finalitats i les necessitats públiques.

El que succeeix –fa observar Sáinz de Bujanda– és que s'ha estès el costum d'anomenar *sistemàtic* el conjunt de tributs la cohesió o l'harmonia del qual ha establert el legislador recolzant-se en els esquemes racionals oferts per la ciència del dret i l'economia, i de negar, en canvi, el mencionat caràcter als altres repertoris d'exaccions en els quals la mínima i indispensable integració ha estat obra preferent dels avatars històrics. A parer meu, en qualsevol ordenament fiscal, en qualsevol *fiscalitat*, hauria de prevaler l'element teòric o racional, que és, sens dubte, el més adequat per coadjuvar en una millor acomodació dels mitjans als fins, sobretot quan la seqüència normativa al llarg de la història es trenca per reformes de naturalesa constitucional. L'element teòric o racional és el que veritablement *conforma* un *sistema fiscal* pròpiament dit. Per això he dit, al principi del present subapartat, que un país pot viure sense sistema fiscal, és a dir, només amb una fiscalitat plena d'element històric. Aquesta afirmació no significa, però, que menyspreï el component històric o, si es vol, el pes de la *tradicció*.

2.3. Concepte i caràcters

L'exposició dels subapartats anteriors permeten ja d'expressar en una definició el concepte de sistema fiscal. Seguint un cop més, *mutatis mutandis*, Sáinz de Bujanda, que se ceneix a un *sistema tributari racional*, podem acceptar que sistema fiscal és “un conjunt d'ingressos públics –majoritàriament o gairebé totalment de dret públic–, tributaris o no, combinat, d'acord amb un pla lògic que faci possible el compliment dels mandats constitucionals i l'assoliment dels objectius característics d'una política financera”.

Segons la definició precedent, és indubtable que els principis inspiradors d'un sistema fiscal, concebut essencialment com a fruit del raonament, s'han de cercar en criteris de política econòmica. Però tampoc no es pot dubtar que aquests criteris s'han d'inspirar, al seu torn, en les grans idees rectores de la vida política, incorporades al dret constitucional de cada estat. La política econòmica i el sistema fiscal romanen, doncs, aplegats amb el pla de vida col·lectiu i el dret que el configura.

Tot això es confirma donant una ullada a les característiques que la doctrina assigna a un sistema tributari racional. A tall d'exemple, cito només el professor italià Gangemi, segons el qual aquestes característiques han de ser les següents: a) existència d'una administració financera eficient, que conegui les conseqüències de la seva actuació; b) absència d'evasions i duplicitats i admissió limitada de beneficis tributaris dins un sistema clar, senzill, coherent i flexible; c) manteniment d'un impost progressiu; d) afirmació dels principis de personalització i d'equitat en el repartiment de la càrrega tributària, quant als impostos directes, i la coordinació d'aquests mateixos impostos directes per tal de garantir la màxima senzillesa i claredat del sistema; e) aplicació d'un conjunt d'impostos indirectes, també simplificat i coordinat amb els impostos directes; f) certitud de l'ordenament tributari i, per tant, determinació clara dels deures i els drets de l'administració i dels ciutadans, coordinada amb un codi tributari de principis generals; g) consideració, en el conjunt de la fiscalitat (estatal, local...) que el contribuent és únic, i única, per consegüent, la seva possibilitat de contribuir, i h) establiment de sancions penals, necessàries per fer eficaç la imposició sobre les rendes, però sempre com a conseqüència del compliment dels requisits anteriors.

No correspon pròpiament al present treball la formulació de cap mena de crítica de les característiques proposades pel professor italià, i que he aduït tan sols *ad exemplum*. Allò que, no obstant, cal assenyalar és que, en el supòsit que fossin exigibles –al meu entendre ho són, en línies generals, tot i que algunes haurien de ser perfilades o matisades i en el seu conjunt objecte d'*aggiornamento* des que Gangemi les enuncià l'any 1959–, caldria buscar-ne la presència en l'ordenament jurídic-financer, malgrat que algunes trobin la seva fonamentació teòrica en disciplines extrajurídiques. Amb paraules de Sáinz de Bujanda: “Si l'esmentat ordenament reuneix els mencionats caràcters, podem afirmar que articula un sistema tributari racional; altrament, tindrem davant nostre un repertori

d'exaccions la més tosca i elemental integració del qual serà obra, segons l'expressió de Schmölders, de l'espontaneïtat històrica”.

3. Anàlisi de l'article 37 i concordants de la Constitució

3.1. Plantejament

No em vull atribuir mèrits que no em pertocuen ni raonaments que no són meus. Per això cito una altra vegada Sáinz de Bujanda, que ha escrit, referint-se només a l'esfera tributària, que un cop d'ull als textos constitucionals ens mostra que la gran majoria de constitucions contenen normes concernent les matèries tributàries. Aquestes normes tendeixen, en les cartes magnes modernes, a multiplicar-se i a fer-se més precises i explícites, i arriben en alguns casos a formar petits codis constitucionals tributaris. Això —afegeix— revela una creixent sensibilitat social envers la problemàtica jurídic-tributària, determinant que es jutgi necessari d'envoltar d'especials garanties de fixesa i permanència un nombre cada dia més ampli de principis tributaris recollits en normes de rang constitucional.

Les precedents observacions són aplicables, *mutatis mutandis*, a tota la matèria financera (despeses, ingressos i pressupostos). Estenent-hi l'argumentació del mencionat professor, es pot afirmar que la matèria financera es *constitucionalitza* amb el propòsit d'infondre-hi una major fixesa i estabilitat. L'aspiració és que les normes de rang no constitucional no puguin alterar determinats principis als quals s'atribueix un caràcter configurador del sistema, D'aquí ve que la constitucionalització d'una matèria i, per tant, de la financera, es tradueixi tècnicament en l'establiment de límits materials a la resta de l'ordenament i, per consegüent, a l'exercici de les competències de les quals són titulars les entitats públiques. Quan es parla de limitacions constitucionals de les competències financeres s'al·ludeix, doncs, als criteris establerts i imposats per la Constitució als quals s'ha d'emmotllar la legislació financera, ordinària. Així s'ofereix al ciutadà la confortabilitat d'una seguretat normativa que és, entre d'altres, un objectiu dels textos constitucionals.

La majoria de constitucions permeten diferenciar entre *principis generals* i *principis especials*, aquests darrers relatius als ingressos tributaris i a les despeses públiques.

Dit d'una altra manera: entre les limitacions constitucionals expressades formalment en principis es poden distingir dos grups: principis generals referents a un camp més vast que el tributari i principis cenyits a aquest últim camp.

3.2. Principis constitucionals de caràcter general, comuns a tot l'ordenament

A) Entre els principis generals se solen incloure (d'una manera formal en algunes constitucions) els principis de legalitat, jerarquia normativa, seguretat

jurídica, responsabilitat dels poders públics i interdicció de l'arbitrarietat, i també els de solidaritat, coordinació i control. El significat i l'abast d'aquests principis es pot recordar succintament en els termes que exposo tot seguit:

a) Principi de *legalitat*. El principi de legalitat, manifestat a través de la *reserva de llei*, exigeix, com se sap, que determinades normes han de ser aprovades necessàriament mitjançant llei (en sentit estricte), excloent, per tant, la producció reglamentària, llevat que aquesta sigui autoritzada per una llei (reserva de llei relativa). La reserva de llei, perquè vinculi el legislador ordinari, ha de constar a la Constitució. Nogensmenys, quant a aquest tema se sol oblidar un aspecte que em sembla important. M'explico: la inclusió de la reserva de llei en una llei ordinària (o, a Andorra, també en una llei qualificada, en tot cas fora de la Constitució) no vincula, sens dubte, el legislador (Consell General). Obliga, però, el govern a presentar els seus projectes de llei d'acord amb l'esmentada reserva. Després el legislador farà cas o no del projecte del govern; aquesta és una altra qüestió.

b) Principi de *jerarquia normativa*. Constitueix un principi comú a tot l'ordenament jurídic en el sentit que cap norma de rang inferior no pot, sota pena de nul·litat de ple dret, infringir el que estableixen normes de rang superior.

c) Principi de *seguretat jurídica*. És també un principi o una limitació de caràcter general i no específic de l'ordenament financer. Al meu judici, és un dels principis més generals –si puc dir-ho així–, ja que en el món del dret la seguretat de *saber a què atènyer-se* és fonamental.

Una de les manifestacions del principi de seguretat jurídica és el de la *publicitat* de les normes jurídiques. Si en qualsevol branca del dret la publicació de les normes és important, en el camp de l'ordenament financer, donada la seva mutabilitat (més o més extensa segons els països), la importància esdevé encara més potenciada. A la vegada, la publicitat es complementa amb la *informació* al ciutadà, o bé oral, o bé mitjançant fullets explicatius.

d) Principi de *responsabilitat dels poders públics*. Constitueix un principi indefugible de tot estat de dret o organització política que vulgui mantenir la primacia del dret. La irresponsabilitat dels poders públics només és pròpia de la tirania.

e) Principi d'*interdicció de l'arbitrarietat*. Aquest principi significa col·locar en els seus límits cabdals les possibilitats de la discrecionalitat. Per més que, en matèria financera, la discrecionalitat estigui força minvada –llevat de la competència sobre la decisió de gastar–, l'esmentat principi tracta d'evitar que la discrecionalitat degeneri en arbitrarietat. Tot i que la determinació de les necessitats públiques és, en realitat, convencional –és a dir, discrecional–, per tal com procedeix del criteri del grup polític dominant, aquesta discrecionalitat ha d'actuar amb racionalitat o, més ben dit, amb justícia. Per consegüent, és fàcil d'apreciar la càrrega política del principi d'interdicció de l'arbitrarietat. Des de la perspectiva jurídica resulta, però, força difícil qualificar si una norma o una actuació són arbitràries. Tanmateix, la dificultat no implica impossibilitat i, en qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que

es tracta d'un principi que, àdhuc per raons extrajurídiques, el legislador ordinari i les administracions públiques no poden conculcar. En aquest respecte, el principi d'interdicció de l'arbitrarietat s'ha de lligar amb el de la responsabilitat dels poders públics.

f) Segons el meu parer, els principis de *solidaritat* i de *coordinació* han de ser considerats conjuntament. M'explico: el de solidaritat és un principi amb fortes connotacions polítiques: és un instrument per pregonar les virtuts de l'actuació del grup dominant i ensems una arma política en mans de l'oposició. En canvi, el principi de coordinació plasma o concreta el de solidaritat: és immediatament operatiu puix que es concreta en normes que limiten d'una forma singular el desplegament de les competències financeres. L'existència en un estat de més d'un nivell de govern i administració fa imprescindible la coordinació dels nivells.

De tota manera, el principi de coordinació es pot mirar amb un cert recel. En efecte, la coordinació es manifesta en un conjunt de tècniques tendents a harmonitzar els interessos, les estructures i les actuacions dels diversos ordres de govern i administració. En el benentès, per tant, que la coordinació no ha de suposar ni produir subordinació, talment com la discrecionalitat no ha de provocar arbitrariedad. D'aquí ve que l'aplicació normativa del principi de coordinació s'hagi de fer amb una cura exquisida, a fi de respectar les competències financeres de cada un dels ordres o nivells a coordinar.

g) Finalment, el principi de *control* sol figurar a bastament en les legislacions, sobretot en matèries de potestat reglamentària, gestió tributària i execució del pressupost. És un principi necessari, ja que el desplegament de l'activitat financera de les entitats públiques, si està subjecte a possibles responsabilitats, també ho ha d'estar al control.

B) Els principis generals de legalitat, jerarquia normativa, seguretat jurídica, responsabilitat dels poders públics i interdicció de l'arbitrarietat es trobaven clarament explicitats, a més d'altres principis, a l'article 1 del Codi de l'administració (adoptat pel Consell General de les Valls el 13 de juliol de 1987 i aprovat per Llei dels delegats permanents dels Coprínceps de 29 de març de 1989), segons el qual "l'ordenament jurídic del Principat se subjecta als principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives dels drets individuals que comportin un efecte desfavorable o estableixin una sanció, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrariedad". Enguany, en el mateix sentit, l'article 3.2 de la Constitució del Principat d'Andorra proclama que "la Constitució garanteix els principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorables, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrariedad".

Alguns dels esmentats principis es troben reiterats o detallats per altres normes del mateix Codi de l'administració. Així, respecte al principi de jerarquia normativa, l'article 7 estableix que "cap norma de rang inferior no podrà, sota pena de nul·litat de ple dret, infringir les regles establertes per una norma superior", de manera que "en cap cas els jutges, els tribunals, les autoritats o els funcionaris no aplicaran disposicions generals o reglaments que transgredeixin el principi de jerarquia de les normes". Respecte al principi de legalitat —a banda la seva concreció en la resta de l'ordenament andorrà—, l'article 11 preveu que "la jurisdicció administrativa i fiscal controlarà la subjecció al dret en l'exercici de la potestat reglamentària per part del consell executiu, la subjecció al dret en l'activitat de l'administració pública..., i també la subjecció als fins que legitimen la dita activitat". I respecte al principi d'interdicció de l'arbitrarietat, l'article 18 del Codi de l'administració assenyala que "la desviació de poder, entesa com la utilització de competències administratives per a finalitats altres que aquelles que els han estat atribuïdes per l'ordenament jurídic, serà motiu de nul·litat dels actes i de responsabilitat per a autoritats i funcionaris".

En canvi, el Codi de l'administració no fa cap referència als principis de solidaritat i de coordinació, els quals, a judici meu, hauria calgut incorporar a la Constitució. Quant al principi de control, a part del mencionat article 11 del Codi de l'administració, ve establert explícitament per algunes normes de la Llei general de les finances públiques, de 2 de desembre de 1983, que en desplega una regulació; però, sobretot, pels articles 72.3, incís final, i 82.2, incís final, de la Constitució. Segons el primer, referent al govern, "tots els seus actes i normes (de l'administració pública) estan sotmesos al control jurisdiccional". Conforme al segon, concernent als comuns, "contra aquests (els actes dels comuns) es poden interposar recursos administratius i jurisdictionals per controlar-ne l'adequació a l'ordenament jurídic". Òbviament, la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal (aprovada pels delegats permanents dels Coprínceps el 15 de novembre de 1989) ja complia aquestes finalitats. D'altra banda, l'article 50 de la Constitució expressa que el Consell General "...controla l'acció política del govern".

3.3. Principis constitucionals de caràcter especial, relatius als ingressos tributaris

A) Algunes constitucions, com ara l'espanyola de 1978, inclouen entre els principis especials concernents als ingressos tributaris els de generalitat, igualtat, progressivitat, capacitat econòmica, distribució equitativa de les càrregues fiscals, irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables, no-privació de llibertat i no-confiscació. Abans de constatar la recepció d'aquests principis en l'ordenament andorrà, cal recordar, bé que breument, el seu significat i abast:

a) Principi de *generalitat*. El principi de generalitat significa que tots els ciutadans han de concórrer a l'aixecament de les càrregues públiques. Tanmateix,

aquest significat no vol dir que tothom ha de pagar efectivament els tributs, sinó que han de fer-ho els qui —o tan sols els qui—, d'acord amb les corresponents normes reguladores, tenen la capacitat econòmica necessària, palesada en la realització dels fets generadors tipificats per la llei (o conforme a la llei). És a dir, per regla general, no es pot exonerar ningú de contribuir per raons altres que la manca de capacitat econòmica. Per consegüent, el principi de generalitat només és comprensible si es relaciona amb el de capacitat econòmica.

L'aplicació o el compliment del principi de generalitat pot tenir, com és lògic, algunes fallences. Les més característiques es produeixen quan el legislador, a l'hora de definir i delimitar els fets generadors dels tributs, deixa fora de les normes alguns aspectes (situacions, negocis, actes o fets) indicadors de capacitat econòmica. Nogensmenys, el mecanisme que amb més freqüència pot ocasionar la fallida del principi de generalitat és l'exempció o, més àmpliament, el benefici tributari (exempció, bonificació, reducció, deducció, exoneració, franquícia...). El benefici tributari no ha de provocar per si mateix l'incompliment del principi de generalitat, ja que tècnicament pot servir múltiples finalitats. El professor Sáinz de Bujanda està encertat un cop més en afirmar que cal recórrer a un criteri substancial, que no pot ser cap més que el del *fonament* de l'exempció. Per tal de no contradir el principi de generalitat, l'exempció s'ha de fonamentar en el principi de justícia tributària. S'ha d'eximir allò que és just que no tributi; no s'ha d'eximir allò que és just que tributi. Això no obstant, en aquest tema apareix la qüestió dels beneficis tributaris *amb fins extrafisicals*, aspecte parcial del problema més general de les finances públiques com a instrument de política econòmica (a tall d'exemple, per promoure determinades indústries o generar alguns tipus d'inversions). És evident que la realitat imposa o aconsella la utilització en alguns casos de l'esmentat instrument, però el principi de justícia tributària no es pot oblidar: si la justícia és *una*, o *única*, les exigències de justícia que postulen una actuació sobre la vida econòmica no es poden assolir al preu de la justícia tributària, sinó combinant-s'hi coherentment. Amb frase de Sáinz de Bujanda (que, com totes les citades, tradueixo del castellà), “les exempcions extrafisicals, en la mesura que s'estimen indispensables, s'han de coordinar amb altres disposicions de la política que tendeixen a restablir l'equitativa distribució de la càrrega tributària que aquestes exempcions pertorben tant”.

b) Principi d'igualtat. La idea d'igualtat es l'expressió lògica del valor *justícia*. Per això, el principi d'igualtat és el criteri central en matèria de repartiment de la càrrega tributària i del qual es podrien deduir la resta de principis. Aquest principi suposa, com és obvi, que la distribució dels tributs es faci tractant de la mateixa faisó el conjunt de ciutadans.

Com és natural, la igualtat no pot consistir en una igualtat aritmètica. La veritable igualtat, talment com s'ha dit força vegades, exigeix el tracte desigual de situacions desiguals. La ciència, sobretot l'econòmica, i les legislacions s'han

esforçat a trobar un criteri classificador de les diferents situacions en què els ciutadans es poden col·locar enfront del tribut, i a poder adequar així el gravamen a cadascuna d'aquestes situacions, arraconant per sempre la imposició de *capitació* que és, sense necessitat de qualsevol demostració, el paradigma de la igualtat injusta.

Almenys des dels temps d'Adam Smith, el criteri per aconseguir una igualtat vertadera i efectiva s'ha trobat en el principi que s'anomena de capacitat econòmica –a l'expressió de la qual equival aquesta altra que avui s'ha posat de moda: “que pagui més el que tingui més o guanyi més”. Per això, el principi d'igualtat en matèria tributària es redueix pràcticament al principi de capacitat econòmica.

c) Principi de *progressivitat*. Aquest principi s'inclou en el tema de la quantificació del deute tributari i, més concretament, en la qüestió de l'estructura, proporcional o progressiva, dels tipus de gravamen, lligada a la naturalesa, personal o real, dels impostos, per tal com se sol afirmar que només els impostos personals (per exemple, els que recauen sobre la renda personal o societària) permeten tipus progressius de gravamen. En canvi, a parer meu, aquesta afirmació d'una doctrina força generalitzada no és rigorosament certa: res no impedeix, adduint un sol exemple, que un impost real, com ara un impost recaient sobre la titularitat de béns immobles, es pugui quantificar mitjançant tipus de gravamen progressius.

Cal matisar que, en tot cas, la progressivitat s'ha de predicar tan sols del sistema tributari considerat en el seu conjunt i no de cada un dels tributs singulars que l'integren.

d) Principi de *capacitat econòmica*. El principi de capacitat econòmica és el principi tributari per antonomàsia, la transcendència del qual es projecta, no tan sols en el moment de creació de la norma tributària, sinó també en el de la seva interpretació i, en general, en la construcció dogmàtica de les institucions tributàries. En efecte, mentre que els principis d'igualtat i de generalitat són principis generals de tot l'ordenament jurídic, sense la presència i l'eficàcia dels quals no seria possible la realització de la justícia, el principi de capacitat econòmica és un principi exclusivament i típicament tributari. És el criteri material de justícia dels tributs.

Capacitat econòmica és l'aptitud abstracta per concórrer a les càrregues públiques, determinada per l'existència de riquesa o matèria gravable que el legislador assumeix com a objecte del tribut (realitat extrajurídica) i concreta en el fet generador del mateix tribut (realitat legal). En un primer moment –creació de la norma tributària–, cal definir quins són els subjectes amb capacitat econòmica, i per aconseguir aquesta finalitat s'ha de determinar quins fets o quines situacions són les indicadores de l'existència de la dita capacitat. Els ciutadans que protagonitzen aquests fets indicadors de capacitat econòmica seran els subjectes que hauran de contribuir. Ara bé, el principi de capacitat econòmica, ¿s'ha de predicar de cada tribut singular –és a dir, cada figura tributària cal que compleixi el

principi de capacitat econòmica— o, ans al contrari, s'ha de predicar només del sistema tributari —això és, el sistema tributari, com un conjunt coherent i coordinat de tributs, ha de complir el mencionat principi? La doctrina es mostra d'acord que el principi de capacitat econòmica s'ha de complir tan sols quant a la totalitat del sistema tributari. Altrament fallaria, almenys respecte a les taxes. En efecte, el fet de contribuir conforme al principi de capacitat econòmica equival a contribuir per tots els tributs que satisfà el ciutadà titular d'aquesta capacitat. És a dir, el sistema tributari pot contenir determinats tributs que no s'acomodin, o que s'ajustin feblement, al principi de capacitat econòmica, però aquest apareix complert si el conjunt del sistema tributari s'hi adequa. Lògicament, un sistema tributari —la suma— podrà ser més just si tots i cada un dels tributs que el componen —els sumands— s'adiuen amb el mencionat principi. D'altra banda, no s'ha d'oblidar que determinades activitats poden ser gravades, segons la tècnica jurídica utilitzada, mitjançant taxes, o ser finançades mitjançant preus. En el primer cas, s'hauria de complir el principi de capacitat econòmica; en el segon, no. D'aquí ve, per tant, que no es pugui exigir de forma rigorosa l'aplicació del principi a cada tribut en particular. A més —cal afegir—, en alguns casos, com ja s'ha dit, el principi de capacitat econòmica s'ha de conjuminar amb requeriments o conveniències de política econòmica (beneficis tributaris).

e) *Principi de distribució equitativa de les càrregues tributàries.* Segons el meu parer, aquest principi està contingut implícitament en altres principis, sobretot el de capacitat econòmica.

f) *Principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables.* El problema de la retroactivitat o, si es prefereix, de la irretroactivitat de les normes financeres en general i de les tributàries en particular ultrapassa els límits fixats al present treball. Cal recordar només que, contra un criteri molt estès i erroni, la majoria d'ordenaments no prohibeixen la retroactivitat, llevat del casos de disposicions sancionadores no favorables o de disposicions restrictives de drets individuals. La qual cosa no significa, però, que sigui aconsellable la concessió d'eficàcia retroactiva a les normes tributàries sense tenir en compte el principi de seguretat jurídica.

g) *Principi de no-privació de llibertat.* Aquest principi, l'abast del qual no se cenyeix tan sols a la matèria tributària, sinó, en general, a tota la matèria administrativa, prohibeix l'existència i l'aplicació de sancions que comportin privació de llibertat. En el benentès, però, que el principi es refereix només a les sancions imposades per òrgans administratius (encara que siguin revisades per òrgans judicials), no pas a les sancions establertes pels tribunals de justícia.

h) *Principi de no-confiscació.* En realitat, el principi de no-confiscació és un principi derivat. En efecte, una aplicació correcta i justa del principi de capacitat econòmica hauria de privar el sistema tributari de tot abast confiscatori. Sens dubte, el principi de no-confiscació constitueix una limitació del principi de progressivitat.

Què significa, però, que un sistema tributari no tingui caràcter confiscatori? Evidentment, el criteri per qualificar l'abast confiscatori o no d'un sistema tributari en el seu conjunt, no d'un tribut en particular, és aleatori i depèn de la situació econòmica de cada país.

B) Pel que fa concretament al Principat d'Andorra, els principis especials relatius als ingressos tributaris constaven gairebé tots en el Codi de l'administració, i enguany en la Constitució, d'una forma expressa. Així:

a) El principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables ve recollit en els articles 1 de l'esmentat Codi i 3.2 de la Constitució; el de no-privació de llibertat es troba explicitat en l'article 51, paràgraf tercer (sense numerar) del Codi de l'administració, i els restants (si bé els d'igualtat, progressivitat i no-confiscació només implícitament) apareixen a l'article 3, paràgraf primer (sense numerar) del Codi, en els termes següents: "Tothom contribuirà a les despeses públiques en proporció econòmica, mitjançant un sistema fiscal just, establert per la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals". Enguany l'article 37 de la Constitució proclama, més perfiladament i correctament, que "totes les persones físiques i jurídiques contribuiran a les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica, mitjançant un sistema fiscal just, establert per la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals".

Cal fer observar que, tant l'article 3 del Codi de l'administració com l'article 37 de la Constitució del Principat d'Andorra, s'han inspirat en l'article 53 de la Constitució de la República d'Itàlia ("*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*"), i, encara més, en l'article 31.1 de la Constitució espanyola ("*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*").

Es pot copsar, doncs, que la norma constitucional d'Andorra segueix directament la norma constitucional d'Espanya, de la qual no ha recollit, però, tot el que podia haver assumit. En efecte, l'article 37 de la Constitució andorrana, malgrat que insisteix d'una forma redundant en el principi de generalitat i que al·ludeix a un sistema fiscal just (cal notar, sistema *fiscal* i no tan sols *tributari*, la qual cosa em sembla lloable en referir-se a tota mena d'ingressos i no únicament als tributaris), oblida els principis d'igualtat i de progressivitat (també, com és obvi, el de no-confiscació, tot i que l'omissió d'aquest últim em sembla plausible, en tractar-se d'un principi *derivat*). Quant al principi d'igualtat, l'article 6.1 de la Constitució, seguint l'article 21 del Codi de l'administració, estableix, però, que "totes les persones són iguals davant la llei" i afegeix que "ningú no pot ser discriminat per raó de naixement, raça, sexe, origen, religió, opinió, o qualsevol altra condició personal o social". Quant al principi de progressivitat, el silenci de l'article 37 de la

Constitució pot fer pensar en la impossibilitat d'establir un sistema tributari andorrà basat essencialment, o si més no parcialment, en el principi de progressivitat. Nogensmenys, a judici meu, seria possible l'aplicació del principi de progressivitat a un sistema tributari del Principat d'Andorra puix que la contribució a les despeses públiques “segons la (seva) capacitat econòmica” podria exigir o aconsellar precisament un sistema tributari *progressiu* per tal de poder assolir una “distribució equitativa de les càrregues fiscals”, un “sistema fiscal just”.

b) Respecte al principi d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables, l'article 3.2 de la Constitució preveu, seguint l'article 1 del Codi de l'administració, que la Constitució garanteix, entre d'altres, el principi de “no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals que comportin un efecte desfavorable o estableixin una sanció”. La interpretació d'aquesta norma requereix, pel cap baix, dues observacions: ba) Tant a Andorra com en qualsevol país del món occidental es considera que les normes tributàries no són disposicions restrictives de drets individuals, sinó que són normes jurídiques com les restants de l'ordenament, i bb) Si la sanció establerta és menys greu que l'anterior que substitueix o modifica, la norma corresponent hauria de ser retroactiva

c) Quant al principi de no-privació de llibertat, l'article 51, paràgraf tercer (sense numerar) del Codi de l'administració disposa que “les sancions administratives no podran ser superiors a les penals, ni comportaran mai privació de llibertat...”. Aquesta norma, d'abast general en tot el camp administratiu, prohibeix, també en matèria tributària, l'aplicació de sancions que comportin privació de llibertat. D'aquesta manera, l'ordenament andorrà s'inscriu en els moderns corrents legislatius, tot i que hauria estat preferible la plasmació constitucional del principi de no-privació de llibertat.

3.4. Conclusions operatives

L'anàlisi feta en els subapartats anteriors del present apartat permet de concretar:

a) La Constitució del Principat d'Andorra acull de forma explícita una sèrie de principis de caràcter general, aplicables a tot l'ordenament, com ara els de legalitat, jerarquia normativa, seguretat jurídica, responsabilitat dels poders públics, interdicció de l'arbitrarietat i control. Per consegüent, són aplicables sense cap mena de dubte a l'ordenament fiscal configurador d'un sistema fiscal. En canvi, aquesta Constitució no incorpora en el seu articulat, com seria desitjable, els principis generals de solidaritat i coordinació.

b) D'altra banda, la mateixa Constitució inclou un repertori de principis de caràcter especial, relatius als ingressos tributaris, com ara els d'irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables i de no-privació de llibertat en virtut de resolucions no judicials, i, sobretot, els principis d'igualtat, generalitat, capacitat econòmica i distribució equitativa de les càrregues tributàries, l'aplicació dels quals

ha de configurar un *sistema fiscal just*. En canvi, l'esmentada Constitució silenciosa, bé que no prohibeix, els principis de progressivitat i de no-confiscació del sistema tributari.

Cal dilucidar, doncs, si, o fins a quin punt, l'ordenament actual, de contingut fiscal, i més principalment tributari, del Principat d'Andorra s'adequa als mencionats principis constitucionals.

4. Situació actual de la fiscalitat andorrana

4.1. Precisions terminològiques i conceptuals

A) El present treball no pot marginar una singularitat de l'ordenament andorrà –seguint potser l'elecció francesa–, consistent a utilitzar el terme *taxa* d'una forma indiscriminada en gairebé tots els supòsits de tributació, àdhuc quan correspondria regular *impostos*. Sembla haver-hi, entre els prelegisladors i legisladors andorrans i, en general, la societat andorrana una mena d'al·lèrgia a l'ús del concepte impost. De tota manera, paradoxalment, rutila, enmig de la constel·lació de taxes, drets, cànon i d'altres gabelles que llueixen en el firmament normatiu del Principat, l'anomenat *impost de mercaderies indirecte*. També és paradoxal que alguns comuns regulin *tributs* i aprovin ordinacions *tributàries* i, fins i tot, que uns quants passatges de l'ordenament general d'Andorra mencionin el *tribut* que, al cap i a la fi, és el gènere del qual l'impost i la taxa en són espècies. En efecte, a part de la fonamentació científica de la qüestió, convé recordar, abans de res, que l'article 5.1, a) de la vigent Llei general de les finances públiques esmenta, amb indubtable nitidesa normativa, “els ingressos derivats dels tributs, siguin impostos, taxes o contribucions especials”. És clar, per tant, que aquesta norma, d'abast general, preveu un recurs genèric, que és el *tribut*, diversificat en tres recursos específics: *impostos*, *taxes* i *contribucions especials*.

L'estudi de l'ordenament tributari andorrà duu a la conclusió que, xocant amb el citat precepte, només inclou l'*impost de mercaderies indirecte*. La resta de figures tributàries són taxes (o drets, o cànon...), encara que la seva regulació indiqui clarament que són veritables impostos.

B) En altres llocs he proposat el concepte de tribut següent, que em sembla oportú de reproduir aquí: “Recurs de les finances públiques, consistent en una prestació patrimonial obligatòria de donar diners –excepcionalment, de donar béns distints del diner, o en una possible prestació personal obligatòria de fer–, altra que una sanció, establert i regulat en els seus elements essencials per llei (o d'acord amb la llei) i a càrrec de les persones vinculades als supòsits de fet, normalment indicatius de capacitat econòmica, que la mateixa llei defineix, i destinat al finançament de les necessitats públiques”.

L'obtenció científica d'un concepte de tribut ha de servir perquè l'ordenament l'assumeixi i perquè aquesta assumpció produeixi efectes, és a dir, perquè les normes reguladores de les diferents espècies o figures tributàries en dedueixin les conseqüències adequades. La univocitat del concepte de tribut comporta la seva diversificació en espècies tributàries. I és clar que les espècies participen de les característiques comunes del gènere. La utilitat normativa d'un concepte unívoc de tribut resideix, per tant, en la possibilitat de simplificar l'ordenament tributari mitjançant la reconducció a la categoria genèrica del tribut de les disposicions reguladores dels elements que podrien i haurien de ser comuns a totes les espècies tributàries.

A la vista de l'article 5.1, a) de la vigent Llei general de les finances públiques, cal preguntar si les tres modalitats tributàries d'impost, taxa i contribució especial tenen un veritable sentit jurídic, és a dir, si responen a un criteri científic de diferenciació, vàlid o útil per ser traslladat a l'ordenament. Altrament, no pagaria la pena d'ocupar-se de la qüestió.

El pensament econòmic ha justificat la distinció en la trilogia de capacitat econòmica (impost), contraprestació (taxa) i benefici (contribució especial). El jurista no pot, però, assumir aquesta fonamentació, des del moment que la nota diferenciadora dels tributs (i, per tant, de les espècies tributàries) respecte a la resta d'ingressos públics és precisament la capacitat econòmica. D'aquí ve que calgui trobar un criteri jurídic de diferenciació.

Segons el meu parer –aclarint i matisant els termes de la concepció que, ja fa una colla d'anys, ve exposar brillantment el professor espanyol Matías Cortés Domínguez–, la diferència jurídica –i, per tant, normativa– entre les tres espècies tributàries d'impost, taxa i contribució especial resideix exactament en la “relació que l'activitat de l'administració presenta envers la realització del fet generador del tribut”: irrellevant en l'impost; decisiva, després de la sol·licitud o la provocació prèvia de l'administrat, en la taxa, i exclusiva en la contribució especial. Lògicament, la diferència es pot enunciar també a la inversa com la “relació que l'activitat del ciutadà guarda amb la producció del fet generador del tribut”: exclusiva en l'impost; decisiva en la taxa, juntament amb l'administració, i irrellevant en la contribució especial.

Per consegüent, l'impost és una prestació que constitueix l'objecte d'una obligació sorgida per la producció d'un fet generador realitzat pel subjecte passiu (part deutora) i que no suposa en cap cas una actuació administrativa. La realització del fet generador és sempre, doncs, voluntària: ningú no està obligat a realitzar el fet generador de cap impost. Per exemple, respecte a un impost sobre les activitats econòmiques –com l'existent a Espanya a profit de les entitats locals–, ningú no està obligat a ser titular d'empreses industrials o comercials o a ser professional liberal. La coactivitat de l'impost no opera en el moment de la realització del fet generador, sinó en el moment de la producció dels efectes sorgits de la realització del fet generador, és a dir, en el moment que neix l'obligació tributària.

En canvi, la taxa és una prestació que constitueix l'objecte d'una obligació sorgida per la producció d'un fet generador realitzat per l'administrador (part creditora), després de la sol·licitud o la provocació prèvia del subjecte passiu (part deutora), si bé és decisiva l'activitat de l'administració. Per exemple, una taxa sobre l'enregistrament obligatori de fets, actes o situacions: tothom beneficiat o afectat per aquests fets, actes o situacions, els ha de fer registrar mitjançant l'oportuna sol·licitud, però el fet generador es produeix per l'activitat enregistratora de l'administració. Per tant, és clar que l'obligació de contribuir a títol de taxa neix sempre d'una actuació administrativa, la qual requereix, però, una activitat prèvia del ciutadà adreçada a provocar aquesta actuació administrativa, encara que la realització de l'actuació sigui obligatòria per part de l'administració. Aquests elements són tan essencials al concepte de taxa que, si falten en la realitat (no hi ha actuació administrativa, o el ciutadà rep el servei obligatori sense haver-se inscrit en el corresponent registre o cens), l'administració no pot exigir la taxa o només pot exigir-la conjuntament amb l'aplicació d'una sanció. En conclusió, la producció del fet generador de la taxa no és voluntària, a diferència dels impostos.

C) Una via possible per tal d'evitar confusions entre impostos i taxes és tenir en compte, diferenciant-los, els conceptes de *fet generador* i d'objecte del *tribut*. L'objecte del tribut és el suport material de la tributació o la riquesa o matèria tributable, és a dir, la manifestació de la realitat econòmica que se sotmet a l'obligació de tributar (fets, actes o situacions). L'objecte del tribut és així una realitat *extrajurídica* que el legislador *juridifica* acollint-la en el fet generador normatiu. Manta vegades succeeix, però, que la norma definidora o delimitadora del fet generador no recull amb nitidesa, o ni tan sols recull, el fet, acte o situació que el legislador *vol gravar*. Pot ocórrer que el fet, acte o situació que es vol gravar i el fet, acte o situació efectivament gravat, coincideixin (és paradigmàtic en aquest sentit el cas dels impostos sobre la renda). Pot succeir, tanmateix, que no sigui així (exemple clar, el cas dels impostos sobre el consum). Els fets, actes o situacions que es volen gravar pertanyen al món dels fins del legislador i poden no estar explicitats en les normes reguladores del tribut, sigui impost o taxa. En canvi, els fets, actes o situacions gravats han d'aparèixer descrits en les normes definidores i delimitadores del fet generador de cada tribut, que els grava efectivament.

4.2. Ingressos públics de l'estat andorrà. Enumeració, classificació i naturalesa

El contingut del present subapartat no és una anàlisi dels diferents ingressos públics (de dret públic i de dret privat) que componen les finances públiques del Principat, sinó que presenta tan sols el repertori d'aquests ingressos com a dada ineludible per establir algunes conclusions que serveixin, precisament, per aventurar les *expectatives de la fiscalitat andorrana*.

1. Ingressos nacionals o generals.

1.1. Ingressos de dret públic.

1.1.1. Ingressos tributaris.

1.1.1.1. Impostos.

1.1.1.1.1. Impostos directes.

–Taxa sobre el registre d'activitats comercials, mercantils i de serveis (creada per la Llei de 31 de juliol de 1992, del pressupost de 1992). Hi ha enllestit un avantprojecte de Llei de la taxa sobre el registre d'activitats econòmiques. En tot cas, es tracta d'un veritable *impost directe*, disfressat sota l'aparença –en frau de llei, segons el meu parer– d'una taxa anual, la quantia de la qual no té justificació en el servei prestat per l'administració.

–Taxa sobre la tinença de vehicles (Llei de 5 d'abril de 1994 i Reglament de 24 d'octubre de 1994, modificat el 30 de desembre de 1994). És tracta també d'un vertader impost directe.

–Contribucions o cotitzacions de seguretat social.

–Taxa de residència passiva ordinària (prevista a l'últim paràgraf de l'article 9 de la Llei sobre residències passives de 30 de juny de 1995). Es tracta així mateix d'un veritable *impost directe*.

1.1.1.1.2. Impostos indirectes.

–Taxes sobre el consum (Llei de 30 de desembre de 1985, modificada posteriorment: última modificació, Llei de 27 de novembre de 1993). És un vertader *impost*.

–Impost sobre mercaderies indirecte (Llei de 26 de juny de 1991, modificada per Llei de 27 de novembre de 1993; Reglament de gestió, de 25 de juliol de 1991, i d'altres disposicions complementàries).

–Cànon sobre electricitat i telèfons (creats per la citada Llei del pressupost de 1992. Regulació vigent: Llei de 5 d'abril de 1994 i (dos) Reglaments de 27 d'octubre de 1992). Són veritables *impostos*.

1.1.1.2. Taxes

–Taxes per prestació obligatòria de serveis externs.

–Taxes per prestació obligatòria de serveis administratius.

–Taxes per prestació voluntària de serveis externs i/o administratius.

(En realitat, *preus públics*, si l'ordenament andorrà acollís, segregant-la de les taxes, aquesta categoria de recursos de dret públic no tributaris).

– Taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial de béns del patrimoni públic (En realitat, *preus públics*).

(Algunes figures de taxes s'anomenen *drets* en les fonts normatives andorranes).

1.1.2. Ingressos no tributaris.

1.1.2.1. Endeutament. L'estructura pressupostària inclou els *actius financers*, o sigui, l'amortització de préstecs concedits, i els *passius financers*, és a dir, els préstecs i bestretes rebuts d'entitats bancàries i els dipòsits de professions liberals i retencions de garantia als contractistes d'obres.

1.1.2.2. Participacions.

– Transferències de la Unió Europea, a títol de retorn de la tarifa exterior comuna.

1.1.2.3. Preus públics (vegeu 1.1.1.2. Taxes).

1.1.2.4. Sancions pecuniàries.

1.2. Ingressos de dret privat.

– Ingressos patrimonials. L'estructura pressupostària inclou els interessos dels préstecs concedits i de comptes bancaris i d'altres productes financers (formalització de diferències de canvi), les rendes d'immobles (lloguers), els productes de concessions i aprofitaments especials (explotació postal, només la francesa) i d'altres ingressos patrimonials (productes de la cessió d'ús).

2. Ingressos comunals.

2.1. Ingressos de dret públic.

2.1.1. Ingressos tributaris.

2.1.1.1. Impostos.

2.1.1.1.1. Impostos directes.

– Foc i lloc (en part, taxa).

– Estrany.

– Impost sobre la propietat immobiliària (sobre el valor i/o la renda).

– Impost sobre radicació d'activitats empresarials i professionals.

2.1.1.1.2. Impostos indirectes.

– Impost sobre adquisició d'immobles.

2.1.1.2. Taxes.

– Foc i lloc (en part, impost).

– Taxes per prestació obligatòria de serveis externs (per exemple, higiene pública, enllumenat públic, cementiri, escorxador, aigua potable o termal i evacuació d'aigües residuals).

– Taxes per prestació obligatòria de serveis administratius (per exemple, autoritzacions d'edificar, de millores exteriors dels immobles, d'obertura

d'exercici d'activitats empresarials i professionals, de canvi de nom comercial i domicili social i de celebració de *quintos*).

– Taxes per prestació voluntària de serveis externs i/o administratius (en realitat, *preus públics*, si els ordenaments comunals acollissin, segregant-la de les taxes, aquesta categoria de recursos de dret públic no tributaris).

– Taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial de béns del patrimoni públic (guals i reserves especials, instal·lació de rètols i vitrines, ocupació de la via pública i d'altres anàlogues (en realitat, *preus públics*).

2.1.2. Ingressos no tributaris.

2.1.2.1. Endeutament.

2.1.2.2. Participacions.

– Participació en la taxa (impost) sobre la tinença de vehicles (vegeu 1.1.1.1.1.).

– Participació en ingressos nacionals (article 81 de la Constitució i Llei qualificada de 4 de novembre de 1993).

2.1.2.3. Preus públic (vegeu 2.1.1.2. Taxes).

2.1.2.4. Sancions pecuniàries.

2.2. Ingressos de dret privat.

– Ingressos patrimonials.

– Altres.

4.3. Conclusions operatives

El recull de l'anterior subapartat permet de formular les conclusions següents:

a) Abans de res, cal remarcar la dèria de crear *taxes* mentre que hauria estat escaient d'establir *impostos*. El primer exemple es pot copsar en l'anomenada *taxa sobre el registre d'activitats comercials, mercantils i de serveis* o, si es vol, de la *taxa sobre el registre d'activitats econòmiques*. El legislador inventa, amb caràcter obligatori, un registre per tal de gravar amb una taxa periòdica (anyal) els actes d'inscripció i les situacions de permanència o continuïtat en el dit registre. No es veu per enlloc, però, la necessitat –ni tan sols la conveniència– del citat registre, ja que la identitat de les societats mercantils, de les empreses no societàries industrials i comercials i de les professions liberals existents o que actuen a Andorra ja la té al seu abast la mateixa administració general, mitjançant els serveis propis, o la pot tenir a través dels comuns. El registre no és res més, doncs, que una figura instrumental ideada per tal d'aconseguir ingressos. Només té, forçant la tècnica tributària, una finalitat recaptatòria. En realitat, el legislador ha volgut evitar

un racional *impost* sobre activitats econòmiques –que, sens dubte, seria un *impost directe*– i l'ha substituït per una *taxa anual*, la quantia de la qual no té justificació en el servei prestat per l'administració. La creació d'un *impost*, en comptes d'una *taxa*, oferiria l'avantatge de poder-lo coordinar amb els gravàmens comunals sobre les activitats empresarials i professionals, la qual cosa contribuiria a l'assoliment del sistema tributari just desitjat per l'article 37 de la Constitució; i, en canvi, no tindria l'inconvenient, en contra d'aquesta mateixa norma constitucional, de desconèixer el principi de capacitat econòmica mitjançant l'exigència de quotes fixes notòriament desproporcionades; en realitat, *vertaderes capitacions*.

Així mateix, la *taxa sobre la tinença de vehicles* és un *impost directe* (sobre la propietat o la possessió). Quin servei individualitzat presta l'administració als titulars de vehicles?

I, a la fi, la *taxa de residència passiva ordinària* és un veritable *impost directe de capitació*, al meu entendre inconstitucional, en contrariar, si més no, el principi d'*igualtat*. Quins serveis especials reben de l'administració del Principat els estrangers que hi resideixen, diferents dels que reben els andorrans, i que justifiquin l'establiment d'una *taxa*? Cap ni un, malgrat el *cinisme* que llueix a l'exposició de motius de la Llei de 30 de juny de 1995 en consignar "... en atenció als serveis que reben de la comunitat andorrana". No paguen ja, els estrangers, els serveis públics, com qualsevol andorrà? O és que el legislador considera *servei* el fet que els andorrans –no tots– parlin amb els estrangers residents en les seves llengües i no pas en català? La *taxa* no enganya ningú que disposi d'un farciment cranial normal. Té només una grollera finalitat recaptatòria.

Pel que fa als impostos indirectes, és relativament comprensible el nom de *taxa* emprat per designar l'*impost* sobre el consum, atès que el 30 de desembre de 1985 ja existia i es tractava d'una denominació tradicional, copiada sens dubte de l'ambigua terminologia francesa. És absolutament refusable, però, la utilització del tot incorrecta de la paraula *cànon* per designar els impostos sobre l'ús d'electricitat i telèfons, i que, fins i tot, va fer aixecar algunes veus andorranes en contra, certament i lamentablement aïllades.

D'altra banda, algunes figures de taxes generals o nacionals s'anomenen *drets* en les fonts normatives del Principat.

Tot el que hem exposat posa en relleu l'incompliment de l'article 5.1. a) de la Llei general de les finances públiques. Com he dit en alguna pàgina anterior, el Consell General, en aprovar qualsevol llei, pot sens dubte derogar, explícitament amb abast general o singular, o bé implícitament, la mencionada norma. Nogensmenys, el govern, en aprovar projectes de llei, si la dita norma no ha estat derogada, s'hi ha d'ajustar. Després el Consell General pot fer el que cregui convenient.

b) Quant als ingressos comunals, que també tenen la imprecisió terminològica dels tributs nacionals, presenten entre si una anarquia normativa que

no es justifica, ni qualitativament ni quantitativa, en diferències reals de les parròquies. La tributació comunal hauria de reduir figures i homologar fets generadors i de tipus de gravamen o quotes. En aquest sentit cal recordar que el Consell General no ha aprovat encara, almenys que jo sàpiga, cap *lleï qualificada referent al sistema de finançament dels comuns* (disposició transitòria primera.1 de la Constitució). No es pot considerar com a tal la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, de 4 de novembre de 1993.

c) Un aspecte molt lloable i positiu, segons el meu parer, de l'ordenament fiscal andorrà és la incorporació al seu si de la figura de la participació o coparticipació en ingressos, referida a ingressos en general i a un impost en particular de les finances nacionals a favor de les finances comunals. A judici meu, el Principat d'Andorra s'ha adscrit, en matèria de fiscalitat, als moderns corrents que consideren la participació o coparticipació, no com un remei extraordinari, sinó com una *modalitat ordinària* de finançament d'un nivell de govern i administració. El fet que els comuns, en comptes o en substitució de tributs propis, participin o coparticipin en ingressos o tributs nacionals, no atempta, ni de bon tros, l'autonomia financera comunal proclamada per la Constitució. Es tracta d'una conseqüència natural i lògica del *principi de coordinació* financera entre diferents nivells de govern i administració i, a més a més, d'una exigència –o conveniència– d'economia de gestió.

d) Es compleixen els principis constitucionals de caràcter general, aplicables a tot l'ordenament. No es compleixen, però, els principis especials d'igualtat, generalitat, capacitat econòmica i distribució equitativa de les càrregues tributàries, o no es compleixen cabdalment. L'examen de la situació actual de la fiscalitat andorrana revela la inexistència d'un veritable *sistema fiscal* –integrat pels subsistemes nacional i comunal– i, per tant, del sistema fiscal *just* volgut per l'article 37 de la Constitució. La fiscalitat comunal s'acosta més a un sistema que no pas la fiscalitat nacional, formada, al llarg dels últims anys, per l'addició de tributs amb gairebé exclusiva finalitat recaptatòria.

e) Finalment, cal notar que l'ordenament tributari andorrà no disposa encara d'una *lleï general* reguladora dels aspectes comuns a tots els tributs. Hi havia, datat el 7 d'abril de 1991, un *projecte de lleï bàsica de l'ordenament tributari* sortosament no reeixit. Es tractava d'un text elaborat mitjançant un espigolament matusser i incomplet de normes de la *Ley general tributaria* espanyola (primera versió de 28 de desembre de 1963). I, més recentment, segons les informacions de què dispo, s'ha redactat un esborrany de característiques semblants, o sigui, rebutjable. Em consta, però, que està enllestit un avantprojecte de lleï general de l'ordenament tributari, el contingut del qual pot satisfer decentment les necessitats d'una regulació comuna a tots els tributs.

5. Vers un possible model de sistema fiscal andorrà

5.1. Plantejament: sistema fiscal i subsistemes fiscals

Al llarg del decenni 1960-1970, més o menys, i arran de l'esclat independentista de força colònies i territoris africans, una professora anglesa, Úrsula K. Hicks (no recordo en aquest moment si llavors ja era *lady*), realitzà diversos estudis concernents a la fiscalitat dels nous estats, i propugnà, entre d'altres propostes, la imposició sobre la *renda personal global*. És a dir, propugnava, basada en un lloable model teòric avalat per la doctrina científica, una solució utòpica de laboratori, gens acomodada a la situació econòmica i social d'aquells països. No cal dir que no vull incórrer, respecte a la fiscalitat andorrana, en un error similar. Certament, la ciència i la tècnica s'han de conjuminar a l'hora de concretar, en termes de *lege ferenda*, l'element racional d'un sistema fiscal, i de modificar el seu element històric si és el cas. En el benentès, però, que mai no es poden oblidar les circumstàncies de lloc i de temps.

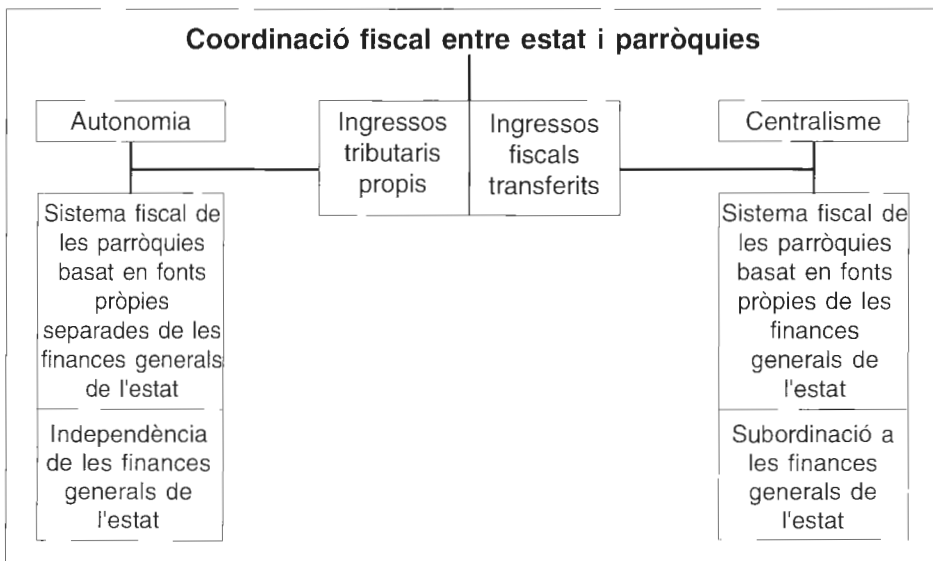
Les expectatives de la fiscalitat andorrana s'han d'emmotllar a un sistema fiscal just. Així ho exigeix l'article 37 de la Constitució. L'adequació de la fiscalitat a un sistema és, sens dubte, possible. Es tractarà, si s'assumeix el concepte establert al principi del subapartat 2.3 del present treball, d'establir "un conjunt d'ingressos públics –majoritàriament o gairebé totalment de dret públic–, tributaris o no, combinats d'acord amb un pla lògic que faci possible el compliment dels mandats constitucionals i l'assoliment dels objectius característics d'una política financera". Que el sistema fiscal haurà de ser, a més a més, *just*, serà una altra qüestió. Al meu judici, en un estat dotat de règim constitucional, com ara el Principat d'Andorra, el seu sistema fiscal serà just si s'acomoda precisament als principis constitucionals aplicables, això és, als principis generals, comuns a tot l'ordenament, i als principis especials relatius als ingressos tributaris. Entenc, però, que el sistema fiscal s'ha de referir no sols a la fiscalitat nacional o general, sinó també a la fiscalitat dels comuns, o sigui, a la fiscalitat de tot l'estat. Així resulta, segons el meu parer, de l'amplitud amb què es pronuncia l'article 37 de la Constitució. Hi ha d'haver, doncs, dos *subsistemes* fiscals degudament *coordinats*.

5.2. Coordinació dels subsistemes fiscals

La coordinació, segons el seu genuí significat gramatical, és l'acció i l'efecte de disposar diverses coses metòdicament i en un cert ordre. Aquesta noció, traslladada al camp de la ciència de l'administració, ha originat posicions diverses i fins i tot divergents. És clar, tanmateix, que la coordinació constitueix un postulat fonamental de l'organització administrativa, encara que, com succeeix lamentablement a Andorra, no hagi assolit rang constitucional. La coordinació ha de ser present en els dos nivells de govern i administració –govern i comuns–, tant en l'*aspecte intern* de cada nivell com en l'*aspecte extern* de les seves recíproques

relacions. Des d'aquesta darrera perspectiva –l'única que interessa i afecta la meua ocupació present–, es pot entendre per coordinació el “conjunt de tècniques que tendeixen a harmonitzar les estructures, les actuacions i els interessos dels subsistemes de l'administració general i de les administracions locals”. Al·ludeixo a les *estructures* perquè la coordinació ha de ser, en primer lloc, *normativa*, per tal de configurar cada subsistema en harmonia amb l'altre. Menciono les *actuacions* perquè la coordinació ha d'existir també en l'*aplicació* del subsistema fiscal per la respectiva administració pública, en col·laboració o cooperació amb l'altra. I em refereixo als *interessos* perquè aquests interessos han de ser compartits i no contraposats.

Els autors solen incloure, entre els procediments tècnics de coordinació, el de *separació de fonts* i el de *centralisme* a favor de les finances nacionals, consistent a finançar les finances territorials o locals mitjançant transferències. En la hipòtesi de voler adoptar l'un o l'altre d'aquets criteris extrems com a formes úniques d'un subsistema fiscal comunal, no es podria parlar, segons el meu parer, de vertadera i pròpia coordinació, sinó d'autonomia plena o de rigorós centralisme, respectivament. El que succeeix és que els criteris adoptats per aconseguir una coordinació fiscal estan situats i basculen entre l'autonomia i el centralisme, segons que la naturalesa i la procedència dels ingressos de les finances locals pertanyin més o menys al grup d'*ingressos tributaris propis* o d'*ingressos fiscals transferits*. Així, gràficament, pretén d'expressar aquest fenomen, en un supòsit teòric d'equilibri, l'esquema següent:



La Constitució del Principat d'Andorra configura, almenys parcialment, el subsistema fiscal local. En efecte, a més de proclamar el “principi d'autogovern” dels comuns (article 79) i la seva “autonomia administrativa i financera” (article 80.1), l'article 80.2 reserva a la competència normativa tributària dels comuns –dins el marc delimitat pel poder tributari de l'estat (Consell General) i de la llei qualificada corresponent– la imposició sobre la “radicació d'activitats comercials, industrials i professionals” i sobre la “propietat immobiliària”. Això condiona, en part però d'una forma taxativa, el contingut del subsistema fiscal comunal i, de retruc, del subsistema fiscal nacional o general.

5.3. Model de sistema fiscal andorrà. Contingut i justificació

A) Com a conclusió del present treball, puc proposar –goso proposar– el següent contingut enunciatiu d'un possible model del *sistema fiscal just* per al Principat d'Andorra:

1. *Ingressos nacionals o generals.*

1.1. Ingressos de dret públic.

1.1.1. Ingressos tributaris.

1.1.1.1. Impostos.

1.1.1.1.1. Impostos directes.

- Impost sobre sous, salaris i remuneracions.
- Impost sobre la tinença de vehicles.
- Contribucions o cotitzacions de seguretat social.

1.1.1.1.2. Impostos indirectes.

- Impost sobre el consum.
- Impost sobre l'ús d'electricitat i telèfons.
- Impost (o taxa) sobre el joc.

1.1.1.2. Taxes.

- Taxes per prestació obligatòria de serveis externs.
- Taxes per prestació obligatòria de serveis administratius.

1.1.1.3. Contribucions especials.

1.1.2. Ingressos no tributaris.

1.1.2.1. Endeutament.

1.1.2.2. Participacions.

- Transferències de la Unió Europea a títol de retorn de la tarifa exterior comuna.

- Participació en els impostos comunals sobre la radicació d'activitats econòmiques (empresarials i professionals).

- Participació en els impostos comunals sobre transmissions immobiliàries.

1.1.2.3. Preus públics.

- Per prestació voluntària de serveis externs i/o administratius.

- Per la utilització privativa o l'aprofitament especial de béns del patrimoni públic nacional.

1.1.2.4. Sancions pecuniàries.

1.2. Ingressos de dret privat.

- Ingressos patrimonials.

- Altres.

2. Ingressos comunals.

2.1. Ingressos de dret públic.

2.1.1. Ingressos tributaris.

2.1.1.1. Impostos.

2.1.1.1.1. Impostos directes.

- Foc i lloc (en part, taxa).

- Impost sobre la radicació d'activitats econòmiques (empresarials i professionals).

- Impost sobre la propietat immobiliària.

2.1.1.1.2. Impostos indirectes.

- Impost sobre transmissions immobiliàries.

2.1.1.2. Taxes.

- Foc i lloc (en part, impost)

- Taxes per prestació obligatòria de serveis externs.

- Taxes per prestació obligatòria de serveis administratius.

2.1.1.3. Contribucions especials.

2.1.2. Ingressos no tributaris.

2.1.2.1. Endeutament.

2.1.2.2. Participacions.

- Participació en l'impost sobre la tinença de vehicles.

- Participació en ingressos generals o nacionals.

2.1.2.3. Preus públics.

–Per prestació voluntària de serveis externs i/o administratius.

–Per la utilització privativa o l'aprofitament especial de béns del patrimoni públic comunal.

2.1.2.4. Sancions pecuniàries.

2.2. Ingressos de dret privat.

– Ingressos patrimonials.

– Altres.

B) Com és obvi, el repertori precedent exigeix una *justificació*, bo i cenyida a les figures tributàries i/o fiscals que representen modificació de la situació actual.

1) Quant als ingressos nacionals:

a) En primer lloc, cal justificar el suggeriment del que denomino *impost sobre sous, salaris i remuneracions*, sens dubte un *impost directe* que recau sobre una parcel·la de les rendes del treball dependent, fix o periòdic (sous i salaris) o esporàdic o accidental (remuneracions pels treballs d'assistència tècnica i assessorament). Estic segur que la mera lectura del nom d'aquest impost ja farà sortir de polleguera l'estament polític andorrà (amb alguna excepció?). Estic convençut, però, a la vegada, que un impost com aquest que propugno seria una de les millors solucions per completar, d'acord amb l'article 37 de la Constitució, un *sistema fiscal just* amb compliment cabdal dels principis constitucionals tributaris de generalitat, capacitat econòmica i distribució equitativa de les càrregues fiscals.

Des que, ja fa una colla d'anys, sóc un interessat impenitent per les coses d'Andorra, sobretot les institucions i les finances públiques, he copsat una certa unanimitat en el sentit que qualsevol reforma de la fiscalitat ha de giravoltar bàsicament entorn dels impostos indirectes. Dit d'una altra manera: gairebé tothom es mostra d'acord a defugir els impostos directes, talment com si fossin la bèstia negra de la tributació, almenys al Principat. Es tracta d'un sentiment col·lectiu, fortament arrelat en la consciència política i que, sense cap fonamentació objectiva, xoca amb els corrents més generalitzats de configurar els sistemes tributaris d'una forma equilibrada entre imposició directa i indirecta, si bé en els darrers temps s'observa un lleu decantament quantitatiu envers els impostos indirectes.

D'altra banda, malgrat la difusió (l'èxit, es pot afirmar) d'ambdues modalitats d'imposició, cal recordar la dificultat científica d'establir, amb un abast ferm i precís, el criteri diferenciador. Habitualment, se sol conceptuar com a impostos directes els que recauen sobre la riquesa considerada en si mateixa, estàticament (percepció de renda i/o titularitat de capital), i com a impostos indirectes els que recauen sobre la riquesa considerada en circulació o moviment, dinàmicament

(transaccions i/o consum que, al capdavant, constitueixen despeses concernent la renda i/o el capital). Aquest criteri, tot i ser vàlid i plausible, és insuficient per tal com no posa en relleu els efectes de cada tipus d'impost sobre les persones obligades a contribuir. Per això s'ha propugnat, al meu parer encertadament, de qualificar els impostos com a directes o indirectes des d'un altre enfocament: són impostos directes els creats de manera que la seva càrrega econòmica és suportada només pel subjecte passiu designat per la llei, el qual la pot transferir a tercers tan sols si les circumstàncies del mercat li ho permeten (casos típics, els impostos sobre la renda i sobre el patrimoni). I, en canvi, són impostos indirectes els establerts de forma que la seva càrrega econòmica és suportada, en primera instància o directament, pel subjecte passiu assenyalat per la llei, el qual, però, la pot transferir, o l'ha de transferir, segons com ho disposin les normes de cada impost, a tercers que són, al cap i a la fi, les persones que el legislador vol gravar (a tall d'exemple, el vigent impost sobre mercaderies indirecte). En els impostos indirectes es fa recurs a una circumvalació per tal de facilitar-ne la gestió, ja que sempre és més còmode i planer a l'administració d'entendre's amb poques persones que no pas amb una multitud. Tanmateix, no s'ha d'oblidar que el transferiment obligatori pot no ser efectiu si la conjuntura econòmica o la competència generen una davallada de preus.

Des de la perspectiva de la moderna caracterització jurídica dels impostos indirectes, es comprèn la posició dels andorrans de rebutjar, fora de l'àmbit estrictament comunal, els impostos directes, ja que els impostos indirectes són pagats, no solament pels andorrans i els residents i estadants a Andorra, sinó també pels milions de visitants. El fet és aquest. Ocorre, però, de preguntar: convé raonablement que les coses continuïn així?

No suggereixo, ni de bon tros, una imposició sobre les rendes personals i societàries (com ara l'espanyola i la francesa), sinó la introducció d'un gravamen reduït, d'incidència més aviat testimonial, sobre sous i salaris (amb exempció del salari mínim) i remuneracions a tercers per raó de treballs d'assistència tècnica o assessorament. Més d'un cop m'he preguntat públicament –en col·laboracions periodístiques– per quins set sous un *pater familias* andorrà, empresari o professional, ha de contribuir per les seves rendes i, en canvi, els seus fills o d'altres parents, treballadors dependents de les administracions públiques o del sector privat, perceben els seus sous o salaris sense cap més detracció que les cotitzacions de seguretat social. Això és just? Així es compleixen els principis de generalitat, capacitat econòmica i distribució equitativa de les càrregues fiscals, tal com vol l'article 37 de la Constitució? És més just un gravamen discriminatori sobre els estrangers residents? D'altra banda, no cal dir que un impost sobre sous, salaris i remuneracions seria de pacífica i econòmica gestió, tant si fos estructurat de forma proporcional com progressiva.

b) El que anomeno *impost sobre el consum* seria, en la meua concepció, una refosa de les *taxes sobre el consum* i de l'*impost sobre mercaderies indirecte*,

basada en la inconveniència de mantenir l'absurda duplicitat normativa actual. La denominació només respon al propòsit de remarcar el veritable *objecte* del tribut. Tanmateix, crec que s'hauria d'arribar a la creació d'un impost més general sobre *lliurament de béns i prestació de serveis*, la fonamentació i el contingut normatiu del qual deixo per a una altra avinentesa: no vull allargar més el present treball, ja massa extens.

c) A Andorra, paradoxalment, es juga, però no és legal jugar. O, a l'inrevés, no es pot jugar legalment, però es juga (a banda dels *quintos*). Tinc entès que s'està engegant algun projecte de legalització del joc i la consegüent tributació (en forma d'impost o de taxa, segons la tècnica que es vulgui utilitzar).

Si clavem un cop d'ull a la història dels ordenaments fiscals, podem notar dues manifestacions de capacitat econòmica gravable que mai no han mancat davant la voracitat recaptatòria de les administracions públiques: la titularitat de béns immobles i els jocs d'atzar als països on són autoritzats i àdhuc fomentats. L'explicació és ben senzilla. En el primer cas, malgrat que les edificacions puguin desaparèixer, el sòl subsisteix tothora, llevat de calamitats naturals com ara terratrèmols o inundacions. En el segon cas, es pot viure decentment sense el joc d'atzar, de manera que *qui jugui, que pagui*. Per això hi ha qui ha sostingut, sense gaire base científica, però molt expressivament, que un impost sobre el joc és un *impost voluntari*. I cal afegir encara una altra singularitat digna de ser recordada: s'ha fet recurs prioritari a la imposició sobre el vici de jugar quan, per satisfer l'apetit de més ingressos públics, el legislador no s'ha volgut mullar amb altres mesures tributàries que, per definició, serien impopulars. És difícil de creure que algun dia deixarà de tenir vigència la coneguda màxima de l'economia liberal: el millor impost és el que no existeix. Si hi ha d'haver impostos (o, més àmpliament, tributs), que els paguin els viciosos de l'alcohol, del tabac, del joc (consti que, dins un ordre, bec i fumo; no jugo). L'èxit, espectacular o relatiu, sempre estarà assegurat. La realitat confirma que, per més que mortifiqui, l'exacció patida voluntàriament no fibla massa fort.

És clar que la tributació sobre el joc no comportaria un remei totalitzador per a les malalties de les finances públiques andorranes. No s'ha d'oblidar, però, la justícia d'evitar que es facin escàpoles unes manifestacions de capacitat econòmica egoistes i reals.

Pel que fa a la importació de loteries i travesses esportives estrangeres, es podria *tributaritzar* (si se'm permet el neologisme) l'actual tolerància, salvats possibles entrebancs internacionals, mitjançant l'establiment d'una taxa repercutible sobre el jugador per la legalització de l'entrada al país i a pagar en la duana, en el despatx al públic del govern o en els establiments bancaris habilitats a l'efecte. I, a més d'altres modalitats prou conegudes, a Andorra es podria implantar un monopoli consistent, tot combinant elements de les loteries i de les tómboles, a emetre bitllets per rifar que portessin el premi indicat en cada cas, de manera que

l'atzar intervingués en l'adquisició dels bitllets i que el lliurament dels premis fos immediat.

d) Arran d'una possible tributació sobre el joc –si bé el que ara exposaré és aplicable també a d'altres tributs–, no vull ometre la referència a un tema que s'ha posat de moda en els darrers anys i que pot entelar la nitidesa d'un sistema fiscal just: la dèria de propugnar la creació de tributs *afectats*, és a dir, de tributs els ingressos derivats dels quals s'han de destinar de manera rigorosa al finançament de determinades despeses. Algunes legislacions contenen la norma general de no-afectació dels tributs (i, més àmpliament, de tots els ingressos públics) a fins determinats. Així, a Andorra, segons la Llei general de les finances públiques, “els ingressos de les finances públiques es destinaran a satisfer indistintament el conjunt de les seves obligacions, llevat de les contribucions especials o que per llei se n'estableixi la destinació o afectació a finalitats determinades”.

S'ha dit massa sovint que els tributs afectats potencien la sensibilitat dels ciutadans envers el compliment de les obligacions i els deures tributaris, en mostrar d'una forma concreta on aniran a raure els seus sacrificis econòmics. Potser hi ha una part de veritat en aquesta tesi, inspirada tal vegada en el fet històric que, en els temps de l'edat mitjana, i fins i tot de la moderna, els monarques, un cop exhaurits els tresors reials, pidolaven socors als burgesos representants de les ciutats o viles –puix que la noblesa i el clergat no contribuïen– i havien de justificar la destinació dels fons si volien aconseguir el consentiment del poble. Nogensmenys, la tesi no enclou tota la veritat ja que, fora de societats molt *conscienciades*, l'egoisme individual s'erigeix gairebé sempre en norma de conducta de la col·lectivitat. El fonament *psicològic* no val. I, d'altra banda, el fonament *financer*, llevat de casos excepcionals, és erroni. El finançament de les despeses públiques s'ha d'assolir mitjançant una desitjable suficiència d'ingressos i una racional programació adreçada a l'assignació òptima dels recursos. El sistema del tribut afectat recorda, talment com el citat professor espanyol Matías Cortés escrivia amb ironia, “adorables costumbres del ama de casa (un sobrecito para el alquiler, otro para el teléfono, otro para la luz...)”. Això és bo per a les economies privades (i ho era encara més quan hi havia cobradors a domicili).

La regla de no-afectació és un requisit indefugible perquè les entitats públiques puguin establir un ordre de prioritats entre les necessitats a satisfer a càrrec del fons comú dels ingressos públics. El fet de recórrer als tributs afectats és, al capdavant, com vaig escriure en una col·laboració periodística –i ara ratifico–, un enganyabadoocs.

e) El present subapartat inclou, entre els ingressos no tributaris de caràcter general o nacional, la participació en els impostos comunals sobre la radicació d'activitats econòmiques i sobre transmissions immobiliàries. Reconec que la proposta pot sobtar. No ha de sorprendre, però, si la figura de la participació –o, si es vol, de la coparticipació– es concep, no com un remei extraordinari per guarir

insuficiències econòmiques d'un nivell de govern i administració –normalment les administracions territorials o locals–, sinó com un *mitjà ordinari de coordinació fiscal*. En el meu pensament, l'admissió de les esmentades figures assoliria aquestes dues finalitats: d'una banda, respectar la reserva competencial a favor dels comuns de l'article 80.2 de la Constitució, i d'altra banda, evitar duplicitats de tributació. Per al·ludir només a la imposició sobre les activitats econòmiques, és absurda l'existència de dos impostos paral·lels, el comunal i el nacional. I, a més a més, es podria racionalitzar la imposició sobre les entitats bancàries.

De tota manera, val a dir que si es consideressin extravagants les esmentades participacions, el mateix resultat es podria aconseguir si es substituïssin per *recàrrecs* (sobreimpostos) de les finances nacionals en els impostos comunals base. Es passaria, doncs, d'ingressos no tributaris –des del punt de vista de les finances nacionals– a ingressos tributaris. En qualsevol cas, es preservarien les mencionades finalitats amb un estalvi considerable de costos de gestió.

f) Finalment, un possible model de nou sistema fiscal andorrà com el suggerit en el present treball inclou la introducció de la figura dels *preus públics* per segregació de les taxes. Això val tant per a les finances nacionals com per a les comunals. L'ordenament andorrà no preveu (encara) la categoria dels preus públics tal com ja la coneix l'ordenament espanyol. Ara bé, a judici meu, seria convenient incorporar-la a la legislació del Principat, mitjançant segregació del concepte de taxa. Si faig aquesta afirmació, potser agosarada, és perquè hi aprecio algun avantatge, lògicament superior a possibles inconvenients. Abans de justificar-lo cal, però, exposar amb claredat el concepte de preu públic i el seu abast. A l'efecte, crec que se m'ha de permetre una incursió en la legislació espanyola adoptada, no com a model, sinó com a punt de referència.

Abans de res convé al·ludir a la justificació de la creació del preu públic, continguda en l'exposició de motius (apartat III, paràgraf segon) de la Llei espanyola de taxes i preus públics, núm. 8/1989, de 13 d'abril. Tradueixo: "La distinció entre preu i taxa és una qüestió clàssica de les finances públiques, minimitzada jurídicament per l'escàs significat dels ingressos procedents del preu en el conjunt dels ingressos públics. Nogensmenys, tant la taxa com el preu públic arranquen d'un mateix supòsit de fet consistent en què l'ens públic lliura directament determinats béns o presta determinats serveis per raó dels quals és possible d'obtenir a canvi un ingrés. En ambdós casos, tindrem ingressos públics, però mentre que en el preu la relació que s'estableix és contractual i voluntària per al qui la paga, en la taxa apareix la nota de coactivitat pròpia del tribut i, consegüentment, les exigències pròpies del principi constitucional de legalitat per a la seva creació i aplicació". D'acord amb les paraules precedents, la citada llei espanyola estableix sengles definicions de taxes i de preus públics que, a la vegada, constitueixen l'expressió dels respectius fets generadors. Les recullo, traduïdes, tot seguit:

fa) “Les taxes són tributs el fet imposable dels quals consisteix en la prestació de serveis o en la realització d'activitats en règim de dret públic, que es refereixin, afectin o beneficiïn els subjectes passius, quan concorrin les dues circumstàncies següents: a) Que siguin de sol·licitud o recepció obligatòria pels administrats. b) Que no es puguin prestar o realitzar pel sector privat, en implicar intervenció en l'actuació dels particulars o qualsevol altra manifestació d'exercici d'autoritat o perquè, en relació amb els dits serveis, estigui establerta la seva reserva a favor del sector públic conforme a la normativa vigent” (article 6).

fb) “1. Tindran la consideració de preus públics les contraprestacions pecuniàries que se satisfacin per: a) La utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic. b) Les prestacions de serveis i els lliuraments de béns que en són accessoris efectuats pels serveis públics postals. c) La prestació de serveis o la realització d'activitats efectuades en règim de dret públic quan concorri alguna de les circumstàncies següents: que els serveis o les activitats no siguin de sol·licitud o recepció obligatòria pels administrats, o que els serveis o les activitats siguin susceptibles de ser prestats o realitzats pel sector privat, en no implicar intervenció en l'actuació dels particulars o qualsevol altra manifestació d'autoritat, o bé en no tractar-se de serveis en què no estigui declarada la reserva a favor del sector públic conforme a la normativa vigent...”.

Estic convençut que la categoria dels preus públics es pot crear o incorporar a l'ordenament andorrà si s'eliminen les deficiències de la legislació espanyola (que en el present treball no cal analitzar), és a dir: a) Es preservi l'aplicació del principi de reserva de llei, amb abast relatiu, de manera que el govern i els comuns puguin crear i regular preus públics, sempre que així ho autoritzi una llei del Consell General (que podria ser la llei general de l'ordenament tributari), i en el benentès que la potestat del govern s'estengui als preus públics de les entitats parapúbliques o de dret públic. b) Se suprimeixi qualsevol referència a la impossibilitat que els serveis o les activitats puguin ser prestats pel sector privat, eliminant així, de soca-rel, les pertorbadores ambigüitats de la legislació espanyola. c) Es respecti la naturalesa no tributària dels preus públics, amb la conseqüència lògica que l'impagament comporti, no l'obertura de la via de constrenyiment, pròpia dels tributs, sinó la revocació de la utilització privativa o l'aprofitament especial del patrimoni públic o la no-prestació del servei o la realització de l'activitat administrativa de què es tracti. Conforme a aquestes notes, l'ordenament andorrà podria conceptuar els preus públics com a contraprestacions en diner satisfetes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del patrimoni públic (nacional i/o comunal) o per la prestació de serveis públics o la realització de funcions administratives que no són de sol·licitud o recepció obligatòria. D'aquesta manera, força *dreus*, dels vigents enguany, podrien passar a ser preus públics, amb l'avantatge de fer possible una regulació flexible, fàcilment acomodable a les circumstàncies.

2) Quant als ingressos comunals:

a) Sóc partidari de conservar l'instrument tributari del *foc i lloc*, tant pel que fa al seu contingut, en part impost i en part taxa, com a la seva denominació, fortament arrelada en una tradició que no veig per què s'hauria de modificar o suprimir.

b) El tema de l'*endeutament* dels comuns o, més perfiladament, de les possibles modalitats i abast de l'endeutament dels comuns és, a parer meu, una *assignatura pendent* de la fiscalitat andorrana. Crec que el Consell General, potser mitjançant la prevista llei general de l'ordenament tributari, hauria de regular aquesta parcel·la de l'ordenament fiscal dels comuns, establint raonables possibilitats i límits de l'endeutament dins una desitjable homologació.

c) A la fi, el meu suggeriment de possible model de nou sistema fiscal andorrà inclou, pel que fa al subsistema fiscal comunal, la proposta que l'actual transferència, regulada enguany per la Llei qualificada de 4 de novembre de 1993, es transformi en una veritable *participació general incondicionada*, eliminant els actuals controls del Consell General, en coherència amb el principi d'autogovern dels comuns. S'hauria de conservar, però, la qualificació de *transferències de capital*, ja que així ho disposa taxativament l'article 81 de la Constitució: un lamentable error, segons el meu parer.

Albert de Rovira

*Doctor en dret,
professor jubilat de dret financer i tributari,
exinterventor del govern d'Andorra.*

Model de país i política econòmica

Josep Segura



Dins el marc d'aquesta diada sobre el finançament de l'estat andorrà, voldria explicar en primer lloc, molt sintèticament, el títol de la meva ponència: *Model de país i política econòmica*.

Es podria parlar durant moltes hores de model de país i de política econòmica i evocar de manera molt secundària el tema del finançament públic. Seria el cas si només s'evoquessin objectius de la política econòmica i la definició d'un o més models de país. Però el debat seria incomplet, ja que ens oblidaríem que el finançament és un dels principals mitjans que ha de permetre arribar a uns objectius.

Crec que no té sentit parlar de finançament de l'Estat si no s'ha definit abans molt clarament el model de país i la política econòmica que el justifiquen, és a dir, els objectius que motiven les inversions i les modalitats de funcionament de les administracions públiques. El debat *impostos sí-impostos no* és irrellevant si no es fa aquest pas previ, i no té sentit, ja que en la situació actual ja es paguen impostos a Andorra, encara que majoritàriament a les corporacions locals, molt sovint amb denominacions alternatives com taxes o altres de més tradicionals, i amb diferències incomprensibles entre comuns.

Oblidar-se dels objectius és la millor manera de caure en dogmatismes i teories importades en matèria de finançament de l'Estat, que molt sovint s'adapten malament a la realitat i a les particularitats del nostre país. El finançament de l'Estat és un tema d'actualitat en tots els països desenvolupats.

Entre els principals criteris de Maastricht per arribar a la moneda única, hi figura una condició sobre el dèficit dels estats (administracions centrals, locals i seguretat social), que s'ha de situar per sota del 3% del PIB, i una sobre el deute, és a dir, els dèficits acumulats, que ha de ser inferior al 60% del PIB. Segons els

critèris de Maastricht, s'ha de tenir en compte el dèficit i el deute de l'administració central (govern i Consell General), de les administracions locals (comuns i quarts) i de la seguretat social. En el cas andorrà, s'haurien d'afegir els dèficits i deutes d'organismes parapúblics com el SAAS o el CHA, que tenen com a principals recursos les aportacions de l'administració central. Als Estats Units, l'important creixement del dèficit federal en els darrers anys i els problemes per finançar-lo són, probablement, les principals raons del baix nivell del dòlar, que tanta incidència ha tingut en l'equilibri econòmic mundial. Al Japó, la bona gestió dels diners públics ha afavorit una gran expansió econòmica en els darrers anys.

A Andorra, amb les estimacions del PIB existents, el nivell del dèficit és comparable al dels nostres veïns europeus, ja que se situaria al voltant del 4% del PIB, i el nivell del deute seria bastant inferior, ja que es podria quantificar en un 25% del PIB. Però els recursos reduïts de l'estat andorrà i les necessitats derivades del nou context internacional comencen a dificultar el finançament dels dèficits acumulats, i fan d'aquest problema un fet d'actualitat que s'ha de resoldre al més ràpidament possible. El ritme actual d'acumulació dels dèficits complicarà cada vegada més l'aplicació de les mesures necessàries per resoldre el problema del finançament de les necessitats de l'estat.

A més, aquesta situació nova per a Andorra apareix en un moment en què sembla evident que s'acaba un cicle de creixement fort ininterromput durant pràcticament vint anys. Serà molt difícil en els propers anys que l'economia andorrana pugui créixer de 5 a 10 punts més per any que les economies dels països veïns. Aquesta fi previsible del creixement excepcional dels anys setanta i vuitanta i les diferents opcions que s'ofereixen al nostre país ens inciten naturalment a plantejar-nos la qüestió del model de país que la societat andorrana desitja.

Quin model de país?

És molt freqüent, quan es discuteix el model de país per a Andorra, constatar posicions que neguen qualsevol definició argumentant que no es pot limitar el creixement demogràfic, que no es pot limitar la capacitat d'empendre, que Andorra es un país on predomina la lliure iniciativa i una certa concepció del liberalisme... Aquests arguments, esgrimits generalment per polítics que han dirigit el país des de les més altes institucions, són únicament un seguit de justificacions per intentar esquivar el tema.

Aquests són, al meu entendre, arguments especialment demagògics, dels qui ja estan contents amb el model actual de creixement descontrolat i desequilibrat:

- Només cal veure els disbarats arquitectònics i mediambientals de localitats com el Pas de la Casa

- També s'han de constatar els efectes perversos de la massificació turística afavorida per una oferta que la privilegia, en detriment d'altres tipus de turisme més selectiu, compatibles amb el petit comerç. No s'ha d'oblidar que el petit comerç va permetre durant molts anys l'expansió del país i que va fer viure moltes famílies que oferien un servei personalitzat de qualitat.

- Igualment, s'han de remarcar les dificultats dels joves andorrans per trobar llocs de treball i per accedir a l'habitatge. Es continua recorrent a la immigració per cobrir llocs de treball amb poca qualificació i poc valor afegit, difícilment compatibles amb la qualitat que hauria d'oferir una economia de serveis basada en l'activitat turística i comercial.

- Per als qui no disposen de mitjans importants, Andorra ja no és aquell país que permetia als més atrevits iniciar una activitat pel seu compte. L'especulació del terreny, dels habitatges i dels locals comercials i la concentració de les principals activitats comercials han reduït de manera important aquestes possibilitats, alhora que minven la competitivitat de la nostra economia pel diferencial d'inflació desfavorable envers les economies veïnes. Els joves andorrans s'orienten massivament cap a la funció pública.

- Amb la crisi econòmica dels tres últims anys, s'ha posat en evidència que el teixit social, format per poblacions d'origens diversos, pateix la gran mobilitat del mercat del treball que, com a Espanya, és provocada per la substitució de la mà d'obra que s'encareix amb l'experiència per mà d'obra menys formada però més econòmica.

- El nivell de vida mitjà dels habitants d'Andorra amaga diversitats força importants, i la qualitat de vida es va degradant lentament.

Aquests són alguns exemples del creixement desequilibrat evocat anteriorment. De totes maneres, amb els forts creixements constatats durant els anys setanta i vuitanta hauria estat molt difícil d'evitar.

La crisi del principi de la dècada dels noranta, que sembla tenir el punt culminant el 1993, marcada per la pèrdua de competitivitat de l'economia andorrana, per raons externes com l'entrada d'Espanya al mercat comú, i per raons domèstiques, amb una inflació interna descontrolada, sembla obrir les portes d'un nou cicle més propici al control dels desequilibris.

L'economia mundial sembla iniciar un cicle de creixement més moderat, i sobretot més sòlid, que en les sortides de recessió de la postguerra. És el moment de redefinir les bases econòmiques del nostre país per posar fi al desordre creat els últims anys i definir un model de país o de creixement compatible amb el nou entorn internacional d'Andorra o, si és més entenedor, un model de creixement diferent del que s'ha imposat els últims 25 anys.

Aquest model de creixement s'ha de traduir en actuacions fortes i decidides en matèria de política econòmica.

Quines orientacions de la política econòmica?

La política econòmica ha de ser activa. Fins ara, els responsables del país han acompanyat el creixement econòmic i en molts pocs casos han incidit en el creixement excepcional per fer front als problemes que genera, tant pel que fa a les finances públiques com a la qualitat de vida.

Si l'objectiu és incidir en els desequilibris generats els darrers trenta anys, la política econòmica ha de posar fi a l'especulació del terreny, ha de crear una estructura econòmica més participativa, en la qual el petit comerç pugui tenir un paper privilegiat, i ha d'oferir llocs de treball als joves tot limitant el recurs a la immigració. En aquest cas, la política econòmica ha de canviar, i el sector públic ha de poder finançar el canvi.

Si l'objectiu és mantenir l'especulació del terreny, accentuar la massificació del comerç i la disminució dels marges comercials, concentrar encara més el poder econòmic, recórrer massivament a la immigració per cobrir llocs de treball poc qualificats substituint població immigrada establerta per immigració *nova*, s'ha de continuar com fins ara, evitant debatre sobre un model de país i limitant al màxim la intervenció de l'Estat en aquest sentit. D'aquesta manera, es potencia un model més pròxim als models asiàtics que als models europeus, amb les dificultats que pot presentar per a un país immers en la realitat europea.

Aquests dos models, completament diferents i oposats, necessiten finançament: el primer, *a priori*, per evitar els efectes negatius desequilibradors; el segon, *a posteriori*, per resoldre els problemes creats. Intuïtivament, es podria pensar que un creixement més equilibrat requereix uns mitjans més importants que un creixement desordenat, i per tant que implica uns pressupostos expansius generadors de desequilibris pressupostaris si no s'introdueixen noves fonts d'ingressos per al tresor públic.

La situació actual del país correspon clarament al segon tipus. La no previsió o la falta de previsió fan que l'estat hagi d'assumir el cost de les decisions públiques i privades dels darrers anys, en un context en què el país encara no s'ha dotat d'una sèrie d'infraestructures necessàries per fer front a l'augment de la població, però ha de fer front al cost de la immigració massiva, ha d'assumir el cost de manteniment d'inversions faraòniques, en alguns casos tan innecessàries com improductives, i ha de fer front a la falta de planificació fiscal.

Per aquests motius, el model actual de creixement desequilibrat presenta seriosos problemes de finançament, malgrat la fiscalitat ja existent, difícilment generalitzable, ja que l'expansió econòmica ha privilegiat l'especulació i la concentració de riquesa en detriment sovint del benestar col·lectiu.

Resumint, es podria dir que el sistema impositiu generalitzat i la política econòmica actual són incompatibles, ja que aquesta privilegia les parts del pastís en detriment de la dimensió del pastís.

Si es constata aquesta incompatibilitat entre la política econòmica i la política fiscal i si es considera difícil demanar a la col·lectivitat sacrificis econòmics per finançar aquests desequilibris, s'ha d'aplicar una política econòmica amb l'objectiu d'augmentar la dimensió del pastís econòmic, encara que això representi una pèrdua relativa de les parts ja atorgades.

Únicament una política econòmica d'aquest tipus farà admissible per la col·lectivitat la generalització dels impostos si, després d'haver fet tots els esforços per racionalitzar la despesa, aquests són necessaris.

El sistema impositiu i la política econòmica de l'Estat han de ser compatibles.

No es pot perpetuar un sistema d'inversió pública que enriqueix una minoria de particulars amb el finançament de la col·lectivitat. Una de les partides més importants dels pressupostos de l'estat és la de serveis públics. La construcció d'una carretera genera plusvàlues potencials molt superiors al valor de la inversió. La realització d'aquestes plusvàlues ha de contribuir al finançament de les inversions que les han generat, sobretot quan la inversió no representa un guany de competitivitat de l'economia, o una oferta complementària interessant per al país.

Tampoc es pot perpetuar el sistema de transferències de l'administració central a les administracions locals sense un marc de coordinació i cooperació més ampli, que eviti la multiplicació i la repetició de miniministeris, amb uns mitjans financers, en alguns casos, superiors a les necessitats, i amb unes despeses de funcionament que augmenten permanentment i que, paradoxalment, en un país que es diu ultraliberal, augmenten el paper del sector públic en l'economia nacional i limiten la capacitat inversora de l'administració central.

L'obligació d'invertir el 85% dels imports transferits és totalment inviable a mitjà termini, ja que el cost del manteniment de les inversions ja realitzades serà ben aviat insostenible pels comuns. En aquest sentit, no es pot admetre que es facin inversions públiques no rendibles, que necessiten subvencions de funcionament permanents, i que en alguns casos es troben pràcticament abandonades.

La limitació i la racionalització de la despesa pública limitarien ja les necessitats presents i futures de l'administració i actuarien com un sistema regulador, en reduir actuacions artificials que no corresponen a un objectiu global de política econòmica.

En un segon temps, si és necessari, es podrien demanar esforços a la col·lectivitat per finançar actuacions *a priori*. Donat el caràcter sempre progressiu en el temps dels impostos, seria interessant estudiar totes les vies alternatives d'ingressos, i explotar al màxim els diferencials d'imposició amb els països veïns per actuar de manera diferenciada sobre les taxes dels productes importats, abans de generalitzar l'impost.

Conclusió

El problema del finançament de l'estat andorrà s'ha d'analitzar des d'una perspectiva més general, que és la política econòmica del país. El model actual està esgotat, ja que genera dèficits difícils de finançar perquè els criteris que determinen la despesa pública no tenen racionalitat econòmica. La solució no és fer un pedaç al model generalitzant el model impositiu per augmentar els ingressos, ni continuar incrementant el dèficit.

S'ha de buscar un model econòmic global alternatiu.

El model que preconitza pressupostos expansius amb l'objectiu d'amplificar un sistema d'inversions poc rendible, sense frenar i racionalitzar la despesa corrent, tampoc és assumible. Encara ho és menys si l'única motivació d'aquest model és la comparació de la despesa pública del nostre país amb la d'altres microestats.

Els pressupostos han de ser equilibrats per no comprometre el futur del país; han de privilegiar l'activitat econòmica al país per generar riquesa via el multiplicador econòmic, donant exemple als inversors privats. L'administració ha de potenciar l'activitat privada, limitant el proteccionisme i evitant les discriminacions que provoca la falta d'homogeneïtat de les disposicions recaptatòries dels comuns.

El finançament de la despesa pública ha d'anar a càrrec dels principals beneficiaris de la inversió pública, per donar a l'administració els mitjans d'aplicar mecanismes reguladors del creixement *a priori*. No s'ha de buscar una solució miracle. S'han d'esgotar totes les fonts alternatives d'ingressos, i s'ha de limitar la despesa abans d'implantar un sistema impositiu general que, en qualsevol cas, repercutirà negativament en el nivell de vida i en la competitivitat de la nostra economia.

En tots els casos, la solució ha de ser andorrana. Les solucions importades difícilment s'adaptaran a la realitat del país.

Josep Segura

Economista.

El sector immobiliari en el finançament del sector públic

Jordi Galobardas



Abans que res vull agrair la invitació a la Societat Andorrana de Ciències perquè, un any més, un representant del sector immobiliari pugui parlar en aquest fòrum, prou important i ja consolidat, de la diada andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu. De tota manera, haig d'aclarir d'entrada que la ponència que segueix consisteix en una visió personal i subjectiva del tema i, per tant, si es comprova que alguna de les tesis o idees expresades és errònia, vostès ja saben qui en té la culpa.

Intentaré distribuir-me el limitat temps de què dispenso en dues parts: una primera part en la qual parlaré de com el sector immobiliari ha col·laborat en el finançament del sector públic, com l'ha afectat i com l'afecta, i una altra part en la qual parlaré pròpiament del sector públic, els seus pressupostos i el seu finançament.

El finançament del sector públic, un problema secundari

El finançament del sector públic és un problema secundari. Amb aquesta afirmació no vull treure importància al tema, que en té, i molta, però sí situar el problema al seu lloc. El problema econòmic principal a Andorra és la recuperació econòmica a curt termini i assegurar un creixement econòmic equilibrat a llarg termini. La solució al finançament del sector públic ha de venir subordinada a aquest problema principal. Per tant, no hi val tot per solucionar el finançament del sector públic. En tot cas, el finançament del sector públic constitueix un problema secundari que compromet encara més el problema principal. Considerar els problemes econòmics en la jerarquia adient porta més implicacions que no sembla. Per

exemple, no provar d'aplicar una solució tributària sense haver estudiat l'impacte que provocarà en l'economia, sector per sector.

La recaptació d'impostos en el sector immobiliari

Parlem, doncs, del sector immobiliari. Tradicionalment el sector immobiliari ha co-laborat en la recaptació pública a través dels impostos comunals que graven els permisos d'edificació i, d'altra banda, l'adquisició de propietats. D'aquests impostos, en parlarem més endavant. Vegem primer quina és la situació actual del sector. En el quadre 1 i en el gràfic que l'acompanya podem veure l'evolució de la superfície autoritzada pels comuns, que constitueix un bon indicador de la marxa del sector. Així, veiem que des de la xifra rècord del 1989, en què es van aprovar més de 400.000 m², hi ha hagut una tendència a la baixa que encara persisteix. En aquest sentit, per als primers sis mesos d'enguany, els metres quadrats autoritzats són de poc més de 80.000; si continua al mateix ritme fins a final d'any, el total autoritzat de metres quadrats d'edificació serà bastant inferior al de l'any passat.

En el quadre 2 veiem l'evolució del total dels assalariats classificats com del sector de la construcció i annexos a la construcció, segons els termes del Butlletí de Conjuntura econòmica. També el podem considerar un bon indicador de l'activitat del sector. Podem veure que, des de l'any 91, el total d'assalariats a la construcció no ha parat de baixar. En quatre anys ha baixat més d'un 12%. Aquesta davallada és molt més significativa quan, com es pot comprovar en el mateix quadre, el total dels assalariats del país ha crescut un 12,56% en el mateix període, i la població total registrada fins al 1994, segons el mateix butlletí, havia crescut en un 18%, encara que, segons determinades notícies aparegudes a la premsa, sembla que enguany hi haurà una baixa també d'aquesta xifra. Podem dir que aquests dos quadres reflecteixen les conseqüències d'una davallada de vendes en el sector immobiliari, des del començament de la present dècada.

Quant als preus de venda, podem considerar que són actualment un 10-15% inferiors, en termes monetaris, als dels anys 90-91, sobretot pel que fa als nous projectes que s'han dut a terme, en els quals els promotors han hagut d'ajustar els preus si han participat del realisme del mercat. L'evolució dels costos financers en èpoques de crisi és molt dura per al promotor amb molta dependència de finançament aliè, i l'aturada de vendes ha posat en dificultats la majoria i ha fet fer fallida a més d'un. Per al promotor que compta amb finançament propi, s'ha posat en relleu el cost d'oportunitat de les seves inversions.

Mentrestant, els costos dels materials, salaris i despeses generals han seguit, com a mínim, al ritme de la inflació. Naturalment, el corol·lari és que els beneficis han disminuït notablement, quan no han desaparegut del tot.

En el mateix temps, els impostos aplicats als permisos de construcció per part dels comuns han crescut més que considerablement, des d'un augment del 25% a Andorra la Vella fins a un augment del 83% a Canillo. I els impostos per l'adquisició de pisos han augmentat des d'un 17% a la Massana fins a un 47% també a Canillo. Cal exceptuar d'aquests grans increments el comú d'Escaldes-Engordany, que ha augmentat un 10% els permisos de construcció i un 16% l'adquisició de pisos. Però és que el comú d'Escaldes-Engordany l'any 91 ja disposava d'uns impostos molt superiors a la resta dels comuns i, malgrat aquesta puja més moderada, continua encara ara essent el comú més car.

Avui dia, per a un promotor, els impostos representen un percentatge important sobre el preu de cost. Aquests ja són superiors als que paguen els nostres competidors del Pirineu. Però, a més, cal dir que a Andorra paguem abans d'iniciar l'obra i allà es paga al final.

El promotor andorrà ha de pagar uns impostos d'adquisició del terreny que, en el millor cas, seran el 2% del seu valor. Tot seguit, ha de pagar els permisos d'edificació que, per a pisos destinats a la venda, van des de les 5.500 ptes./m² aplicades pel comú de la Massana fins a les 8.700 ptes./m² aplicades a Ordino. Aquest impost, doncs, variable segons el comú i el tipus d'obra, constitueix un percentatge que va del 10% al 15% sobre el preu de cost de l'obra finalitzada.

A d'altres llocs del Pirineu, aquests impostos són inferiors; en alguns casos, els permisos d'edificació cobrats pels ajuntaments poden arribar a ser de l'ordre del 2,5% sobre el pressupost de l'obra.

D'altra banda, el comprador d'un pis o d'un apartament a Andorra haurà de satisfer uns impostos que van des de les 1.166 ptes./m² de la Massana a les 5.803 ptes./m² d'Escaldes-Engordany. A l'estat espanyol, el comprador haurà de satisfer un IVA del 7%.

Resumint, el sector immobiliari-constructor a Andorra suporta uns impostos globalment superiors als seus competidors directes del Pirineu. I, d'altra banda, aquesta imposició a Andorra es recapta bàsicament abans de fer l'obra, mentre que a Espanya es recapta en fer-se la venda de les unitats immobiliàries, en concepte d'IVA.

No oblidem que, com la majoria d'altres sectors econòmics del país, l'immobiliari és un sector obert a l'exterior, d'on depèn bàsicament la demanda. Per tant, la competitivitat exterior dels nostres productes esdevé essencial. Doncs bé, també podem dir que unitats immobiliàries similars són avui dia un 25-30% més econòmiques a la Vall d'Aran i a la Cerdanya, els nostres immediats competidors.

Queda clar, doncs, que el sector immobiliari-constructor no pot absorbir més augments impositius, ja que afecten directament la competitivitat exterior del sector. Encara menys podem acceptar l'aparició de noves taxes, com l'impost sobre transaccions immobiliàries que prepara el govern.

Impostos indirectes i impostos directes

No crec que el debat sobre el finançament del sector públic hagi de portar a una disputa entre els diferents sectors econòmics del país sobre com es reparteix la càrrega tributaria, sinó que, probablement, es podria fer una extrapolació de l'anàlisi efectuada per al sector immobiliari a d'altres sectors econòmics. En general, cal veure que en una economia tan oberta a l'exterior com ho és l'andorrana, el recurs a la imposició indirecta afecta la competitivitat externa de gairebé tots els sectors i, per tant, compromet la recuperació econòmica.

Com deia al principi, el finançament del sector públic és un problema secundari. No és lògic buscar-hi una solució complicant un problema econòmic més important, com pot ser la competitivitat externa dels productes i serveis del país. En tot cas, abans de prendre aquest tipus de mesures seria assenyat d'estudiar en profunditat l'impacte que una nova taxa impositiva indirecta, o l'augment de les existents, produiria en l'economia real.

La Constitució, en el seu article 37, diu que "totes les persones físiques i jurídiques contribuiran a les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica, mitjançant un sistema fiscal just". Si la justícia i l'equitat fiscal s'han d'aconseguir pel principi de la capacitat de pagament, això sembla difícil d'assegurar sense aplicar impostos directes. Però, si la imposició indirecta afecta directament la competitivitat de l'economia andorrana, altres han posat en relleu que el recurs a la imposició directa és un procediment car de posar en marxa, ja que comporta un gran cost en la seva administració i en el control del frau. A més, la seva aplicació, ni que fos moderada, significaria el principi de la fi de l'atractiu del paradís fiscal andorrà i la desaparició del secret bancari. Com abans he dit dels impostos indirectes, l'aplicació dels impostos directes complicaria també greument els problemes econòmics del país. Potser algú somia a transformar tota l'economia del país per poder solucionar el problema fiscal. Jo crec, modestament, que aquesta tasca seria molt arriscada, excessiva i incerta.

Altres tributs. Cobrament de serveis

Com finançar, doncs, els dèficits pressupostaris? En un anterior debat sobre el mateix tema, el professor Muns afirmava que el dèficit només es pot finançar de tres maneres: amb inflació, amb deute o amb impostos. Descartada la inflació per no disposar de capacitat de fer política monetària (i tampoc no és un sistema gaire desitjable), el deute només és un ajornament del problema. Per tant, polítics i economistes s'han afanyat a buscar altres impostos. També aquí, alguns ponents han assenyalat que taxar el joc –i autoritzar un casino– podria ajudar substancialment al finançament. També, cobrar les fidúcies i les autoritzacions de

societats amb majoria de capital estranger, prèvia regulació. En aquest darrer cas, s'ha de tenir en compte la competència d'altres paradisos fiscals per captar capitals i ajustar les taxes en conseqüència. També s'ha parlat d'utilitzar determinats impostos sobre consums específics.

Probablement, també es podrien cobrar determinats serveis públics. No és més just que el servei el pagui qui l'utilitza? L'eminent professor Fuentes Quintana ha assenyalat: "quan els beneficis derivats dels béns i dels serveis oferts pel sector públic son divisibles, se'n pot exigir el pagament als particulars que els demanden", i afegeix que el cobrament dels serveis públics als seus usuaris ofereix els avantatges de reduir la factura impositiva, permet ajustar la demanda i l'oferta i contribueix a conèixer la rendibilitat de les inversions públiques efectuades i l'oportunitat de la seva expansió. Exemples del cobrament directe de serveis públics a qui se'n beneficia són el pagament de les costes judicials, o els impostos sobre carburants per al finançament de carreteres, o el peatge en els túnels (naturalment, no em refereixo pas als túnels de la Massana, que ja deu fer dies que estan amortitzats), o les contribucions especials (per posar un exemple: les millores de la propietat privada en ocasió d'una obra pública local).

Crec que valdria la pena d'estudiar quins serveis públics podrien cobrar-se directament. Per aplicar aquest principi a algun tema d'actualitat, deixi'm fer una proposta un xic frívola: es podria dir que si cobrem les anelles de caça a 100.000 ptes. en comptes de 7.000 ptes., probablement pagaríem les despeses anuals del Cos de Banders. O potser creuen que aquesta mesura seria utòpica o injusta?

El control i la contenció de la despesa pública

El cobrament de determinats serveis podria complementar l'estructura fiscal, però no finançar inexhauriblement l'expansió del sector públic. A algú li pot semblar utòpica la contenció de la despesa pública; però cal dir que, en primer lloc, es pot fer, i en segon lloc, és més utòpic reestructurar amb èxit tota l'economia per finançar un sector públic en creixement com l'andorrà.

Tenim múltiples exemples d'estats que han contingut la seva despesa quan ha calgut, perquè el dèficit pressupostari era excessiu. Però algú podria dir que alguns d'aquests països van contenir la despesa pública tenint per base principal la reducció de les anomenades *despeses socials* i desfavorint les classes econòmiques més pobres. Jo crec modestament que a Andorra és factible reduir la despesa sense tocar ni la sanitat ni l'ensenyament, com a components bàsics de la qualitat de vida.

Però, abans de tocar el tema, voldria citar unes quantes dades per significar la magnitud del problema que ens preocupa. El pressupost per a l'exercici del 1994 gairebé abasta la xifra de despeses de 25.000 milions de pessetes. Deu

anys enrere, el 1984, el pressupost de despeses era de 4.329 milions de pessetes. En deu anys s'ha quasi sextuplicat. Quant als ingressos, hem passat de 4.895 milions de pessetes per a l'any 1984 a 18.176 milions; un creixement considerable dels ingressos que fa que encara sigui més extraordinari el de les despeses.

Tanmateix el que més interessa és veure el creixement real del sector públic, en pessetes constants. Si calculéssim els pressupostos del 1984 en pessetes del 1994, tindríem les xifres de 7.913 milions de despeses i 8.949 milions d'ingressos. En conseqüència, podem dir que, en termes reals, en deu anys el sector públic ha duplicat els ingressos i ha triplicat les despeses. Quina situació tan diferent d'aquella que l'any 1985 feia expressar als autors del Recull estadístic: "entre 1980 i 1984 el nivell de despeses totals només ha experimentat, en pessetes constants, un increment del 9,22%. En canvi, els ingressos enregistren un increment del 93,12%, la qual cosa ha permès, entre altres conseqüències, no augmentar l'endeutament per al 1986". Des d'aleshores fins avui, repeteixo, els ingressos s'han duplicat i les despeses s'han més que triplicat, en termes reals.

Si ens fixem en la classificació econòmica de les despeses, un capítol ha augmentat molt més que els altres: les transferències de capital. Permeteu-me citar una xifra més, perquè és prou significativa: el 1984 es van pressupostar 210 milions de pessetes de transferències de capital i el 1994, 4.228. Això és conseqüència directa de l'aprovació de la Llei qualificada de transferències als comuns, als quals assegura el 18% dels ingressos tributaris o el 30% dels ingressos liquidats en concepte d'Impost sobre mercaderies indirecte (IMI), de taxes d'entrada de mercaderies i de la devolució de la tarifa exterior comuna (TEC) de la Comunitat Econòmica Europea (s'aplica el criteri que doni un import superior). No vull entrar en consideracions polítiques sobre aquesta llei. Entenc que la Llei qualificada de transferències als comuns és una vella aspiració dels comuns en pro d'una major autonomia, però entenc que una major autonomia ha d'anar acompanyada d'una major responsabilitat. En aquest sentit, sembla increïble comprovar, en el quadre 3, com l'aprovació de la citada llei l'any 92, amb el corresponent augment dels ingressos comunals (es dupliquen), va anar acompanyada d'un augment encara més gran en el capítol de despeses.

No fa la sensació que s'hagi anat a fons precisament en la contenció de la despesa pública. Seria desitjable que, després que els comuns s'hagin ja proveït tots de grans complexos esportius i aparcaments comunals, apliquessin els seus pressupostos a inversions d'infraestructura i comunicacions més que a construir enormes i duplicades estructures burocràtiques. Potser l'administració central podria tenir un paper més de coordinació de la inversió en infraestructures que d'executor d'aquestes. Vull dir que, paral·lelament a la transferència de recursos als comuns, se'ls podria transferir responsabilitats en les inversions en infraestructures.

Per a la contenció de la despesa pública s'imposa una política de mentalització. En aquest sentit, hi ha una certa inconsciència per part del ciutadà

que al mateix temps que demana que no s'apugin els impostos exigeix que l'estat li doni solucions per a tot. Per exemple, en el pressupost de despeses de l'exercici dle 1994 hi ha 1.184 milions destinats a institucions no lucratives, bàsicament clubs esportius. Bé, sembla que de proveir els medis i les infraestructures per possibilitar la pràctica de l'esport a finançar les despeses burocràtiques dels clubs privats i dels seus directius, hi ha una gran diferència. D'altra banda, si la política de l'esport va destinada a crear esport d'elit, per raons demogràfiques –i també econòmiques– anem destinats al fracàs. No crec que sigui bo que tot el suport de les associacions sense ànim de lucre hagi de venir de l'estat. Jo mateix presideixo una associació sense ànim de lucre. Hem de fer un esforç constant per convèncer els nostres associats que contribuir-hi val la pena. Aquesta és una condició necessària per a l'eficàcia de les gestions; si els diners cauen del cel, la prudència financera desapareix. No és més lògic que, per posar uns pocs exemples, els escacs, la moto-neu o la petanca s'autofinanciïn amb les seves quotes?

Per tant, no hi ha recepta màgica per a la contenció de la despesa pública, però sí que es poden imposar criteris de moderació: moderació en les transferències corrents, moderació en determinades partides importants, i el seguiment i el control de l'assoliment dels objectius preestablerts. Per exemple, 600 milions de despesa en publicitat bé valdrien un estudi sobre el seu impacte.

D'altra banda, en determinades inversions importants pot ser més eficient no substituir la inversió privada sinó controlar-la. Per exemple, la construcció de determinades obres públiques o mitjans de comunicació.

I, en general, la racionalització de les activitats de l'administració pública, l'augment dels mecanismes de control econòmic i polític de la despesa, l'establiment de criteris d'eficiència i la coordinació de les diverses administracions ens permetrien una millora en la contenció de la despesa pública.

Conclusions

No servirà de res que construïm unes fantàstiques carreteres per fer venir la gent al país si mentrestant l'atractiu del país ha desaparegut. L'augment dels impostos indirectes ha compromès la competitivitat exterior del país, tot reduint l'atractiu dels nostres productes.

Hem d'aprofitar i no reduir els avantatges propis existents i desenvolupar-los reguladament, però sense traves (paradís fiscal, secret bancari). La implantació d'un sistema d'impostos directes, a més a més de ser car, i per tant poc consistent en els seus objectius, aniria contra els avantatges propis de la nostra economia i malmetria el nostre futur econòmic.

Determinats impostos –sobre el joc, societats *off shore* i d'altres– i el cobrament de serveis públics i contribucions especials podrien solventar parcialment

el problema del finançament del sector públic. En tot cas, s'hauria de reclamar que l'estudi de l'estratègia impositiva es fes conforme a una anàlisi del seu impacte sobre els sectors econòmics.

Pero, de moment, ja sembla prou imprudent no saber com es farà el finançament del sector públic i continuar generant dèficits de gestió. En conseqüència, l'assumpció de l'objectiu de la contenció de la despesa pública és condició necessària i d'aplicació urgent.

Comprenc perfectament l'actitud del polític la dèria del qual consisteix a ampliar el ventall de serveis públics i els objectius del qual són la millora del benestar social. Però la imprudència en l'expansió del sector públic i la generació de dèficits públics va compromentent l'economia del país. La supervivència de l'economia andorrana tal com la coneixem va lligada a la dimensió de l'estat. L'augment de la pressió fiscal provoca canvis irreversibles en la nostra economia, que obligaran finalment a fer-ne una reestructuració total. Davant aquest formidable repte, no consideren més lògic afrontar l'objectiu de contenir la despesa pública? Per feixuga que sigui aquesta tasca, més feixuc serà de transformar tota l'economia.

Jordi Galobardas

*Empresari,
president de l'Agrupació de Gestors Immobiliaris d'Andorra.*

L'hostaleria andorrana i la base impositiva



Adolf Vilanova

Evolució de l'hostaleria andorrana els segles XIX i XX

Si ens remuntem a un temps no gaire llunyà, tan sols al començament del segle XIX, podem trobar documents que ja fan referència a les posades o hostalatges existents a les nostres valls. El reverend Fra Tomàs Junoy, el 1835, ja fa al·lusió a les bones arts dels hostalers andorrans.

Avançant en el temps, en els relats de mossèn Cinto Verdaguer, tornem a trobar indicis del petit desenvolupament d'aquest sector, sense oblidar els relats de Joseph Aladern, del 1892. L'evolució dels mitjans de transport de l'època (diligències, carruatges i a l'om d'ase) van ser els principals motivadors del creixement del nostre sector: hostals, posades, cases on el viatger era ben rebut i degudament alimentat, van començar a aparèixer per les nostres contrades.

Al començament del segle XX, ens visitaven uns 200 turistes a l'any.

El 1912, segons documents de l'època, les aleshores anomenades posades que tenia Andorra ja constaven en guies turístiques com les Jeanne de Hachette, entre d'altres. Val a dir que Andorra ja ocupava vuit pàgines d'aquesta guia, que era plena d'informacions força interessants. Faré un petit incís per esmentar les posades més reconegudes:

Soldeu: posada Bonell, dit l'Hostet.

Canillo: posada Lo Rector.

Encamp: posada Oros.

Escaldes: posada Francisco Pla.

Andorra la Vella: hostel Calones, fonda Cisco de Sants, posada Joan Torra.

Sant Julià de Lòria: hostal del comú.

Ordino: posada Ventura Coma.

Va caldre esperar la construcció de la carretera dels Espluvins a la Seu, de Soldeu a Andorra i de la Seu a Sant Julià perquè l'hostaleria andorrana evolucionés, i va caldre esperar fins a l'any 1916 per veure arribar el primer autocar amb turistes, estudiosos de la natura, exploradors, escriptors, poetes, rodamons, la major part provinents de Catalunya i d'Espanya. La carretera amb França es va obrir l'any 1920. La xarxa viària d'Andorra va quedar definida cap al 1933.

Andorra va ser una de les contrades del Pirineu on van trigar més a arribar estiuejants. Si mirem a dreta i esquerra, trobem poblacions molt avançades en aquest sentit: Banhèras-de-Luishon, Argelers, Cautarés, Acs-dels-Tèrmes, i un llarg etcètera, on hi havia establiments hotelers de renom internacional, casinos i d'altres. El termalisme havia obert vies de comunicació i havia generat moviments de persones amb una sola finalitat: lleure i descans en un entorn de pau i tranquil·litat.

En aquella època, el moviment de persones ja era més fàcil, no calien tants documents per desplaçar-se. Després de la primera guerra mundial, l'home ja va començar a ser conscient que el lleure tindria un paper important a partir del moment en què els automòbils es convertissin en el mitjà de transport popular.

Mentrestant, Andorra, moguda per l'afany de superació, comença cap als anys trenta una cursa de creixement, dins de tots els sectors que en podem dir tradicionals, i que són els que subsisteixen encara avui. Es van començar a construir hotels de concepció moderna: l'hostal Valira el 1935, l'hotel Pyrénées el 1940, entre d'altres. Escaldes, gràcies a les fonts sulfuroses, va ser la primera població a tenir diversos establiments hotelers: se'n podien comptar cinc el 1930 i nou el 1939. També cal remarcar la iniciativa del Sr. d'Areny-Plandolit a Ordino, l'any 1930, amb el projecte de construcció d'un gran hotel a l'edifici que avui ocupa l'Auditori Nacional. Malauradament, el moment no era el més propici i l'edificació va ser destinada a museu de ciències naturals.

Els anys trenta ja es podien comptabilitzar uns quinze establiments hotelers a les valls d'Andorra, que aleshores tenien una població de sis mil habitants.

Es pot considerar que el nombre de visitants per any no superava les mil persones.

Malauradament per a la gent de l'època, la guerra civil espanyola i la segona guerra mundial van dissipar totes les previsions de creixement.

Amb la posada en marxa de Ràdio Andorra l'any 1939, Andorra va iniciar una nova època.

La postguerra va fer recular el nombre d'habitants a Andorra, però el sector comercial va començar a créixer juntament amb l'hostaleria.

La dècada dels cinquanta ens aporta una aflluència massiva de visitants, els uns atrets per la natura o les peculiaritats històriques d'Andorra i d'altres per l'atractiu de les compres.

L'any 1950 es funda el Sindicat d'Iniciativa, i a partir d'aquest moment s'intenta començar a regular el sector. La primera llista oficial d'hotels apareix el 1952. S'hi poden comptabilitzar 43 hotels i fondes, amb 1.265 habitacions. L'any 1960 hi havia 74 hotels, és a dir que en vuit anys se n'havien construït 31.

L'afluència masiva de compradors a la dècada dels seixanta va fer que es construïsin molts més hotels. Les necessitats del mercat van ser el motiu perquè una sèrie de professionals del sector prenguessin la decisió d'agrupar-se, i així, l'any 1962, es va fundar la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra (UHVA).

En el transcurs dels anys, a còpia de molta dedicació, la UHVA ha arribat a tenir associats quasi tots els hotels i restaurants d'Andorra.

La demanda va anar creixent, i el 1970 ja érem 173, i es van construir 99 establiments més en deu anys.

Els anys setanta es va consolidar la nostra imatge de gran supermercat i van aparèixer nous hotels. L'eufòria per construir hotels ja no era la mateixa; malgrat tot, es van inaugurar 63 hotels en deu anys. El 1980 hi havia, doncs, 236 establiments.

A poc a poc, durant la dècada dels vuitanta, les tendències dels nostres visitants van anar evolucionant.-L'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea, el diferencial de preus cada dia més baix, l'existència de noves autopistes a la costa, l'atracció de noves destinacions arreu del món, i, en fi, una infinitat d'ofertes en tots els àmbits van començar a escampar les poblacions de la nostra zona d'influència. Andorra ja no era l'única destinació propera. Havíem deixat de ser la nineta dels ulls de Catalunya i de part d'Espanya. Fins al 1987, el creixement del sector va ser brutal. Segons dades oficials, el preu de la pensió havia evolucionat fins al 1987 en un 800%. No anàvem desencaminats: a Espanya l'augment girava entorn del 780%.

Durant els anys vuitanta es van construir només 28 hotels. Sortosament per a nosaltres, l'esport d'hivern s'ha anat massificant progressivament i de ser un esport per a minories ha passat a ser un complement necessari per a la joventut a Espanya i arreu d'Europa. Les instal·lacions, cada dia més sofisticades, de les nostres estacions d'esquí permeten afirmar avui dia que Andorra té la millor oferta d'hivern del Pirineu. Escoles, clubs i empreses s'han abocat a aquest mercat i, una vegada més, l'hostaleria d'Andorra ha vist com els seus establiments han recuperat un sector de turisme de llarga estada... però a quins preus!

En aquests últims anys, hem passat de tenir la millor oferta del Pirineu amb la més alta demanda a dependre del moviment de masses entre els dos països veïns en èpoques puntuals, gràcies a uns diferencials de preu deguts a les variacions en la paritat de la moneda, i també a la guerra dels Balcans. I em poden dir: què hi pinta aquí la guerra dels Balcans? Doncs bé, tirem la pel·lícula enrere: als anys 89/90, Iugoslàvia tenia l'índex de creixement turístic més gran d'Europa i Espanya ja començava a sentir la recessió.

Tornant al nostre entorn natural, com ja he apuntat, tenim una època d'hivern qualificada d'alta temporada, unes intertemporades, primavera i tardor, no gaire ben definides, i un estiu cada dia més curt, amb estades cada cop més concentrades en els hotels d'alta muntanya, on el que es busca és la natura. L'economia del nostre sector està en un atzucac. En els últims quaranta anys, l'expansió ha estat tan gran, que actualment l'hostaleria andorrana està sobredimensionada.

Reconversions, reformes, millores... De moment, cal fer equilibris per subsistir en aquest món d'alta competitivitat.

I subsistir vol dir estrènyer-se el cinturó, evitar tota despesa innecessària, disminuir el nombre de treballadors, millorar la imatge, posar més dedicació a la formació, tota una sèrie de contrasentits que hauran de conviure en els anys a venir, i això sense cap tipus de reglamentació, sense llei de turisme, sense classificació hotelera. I, a més, amb la competència desenfrenada d'un sector de la nostra hostaleria, disposada a trencar tots els esquemes rebaixant preus dia rere dia: venen avui a 1.000 i demà a 5.000 perquè hi ha sobredemanda. Francament, crec que si no rectifiquem la nostra política comercial, la nostra imatge pot acabar molt malmesa un dia no gaire llunyà. Per evitar-ho, caldrà molta perseverança i, com sempre dic, molta imaginació.

Reflexions sobre les fonts impositives vistes des del sector hotelier

Avui, per acabar-ho d'arrodonir, es parla d'imposició. Arreu del món, els estats sagnen els seus súbdits, i Andorra no vol ser una excepció a la regla.

Primer mirarem com evolucionen els impostos en els països del nostre entorn.

França, amb la TVA al 18,6%, que ara passa al 20,6%, amb una petita taxa local que oscil·la entre 1 i 4 francs per persona i dia. Els impostos estan minant progressivament el sector. L'ocupació de l'hotel petit, familiar, independent, cau en picat. Tan sols les grans cadenes hoteleres arriben a fer xifres, però ens preguntem: i els resultats?

A l'altre costat del Pirineu, Espanya, amb l'IVA al 12% i al 6% i ara unificat al 7%. Les empreses, les multinacionals, els homes de negocis, no han pogut suportar aquesta imposició en els hotels de quatre i cinc estrelles, l'ocupació dels quals va començar a caure ràpidament. El govern reconeix l'error i modifica el tret.

A més, què està passant? El client particular vol pagar *cash*, i l'hotelier, encantat. Tothom hi troba el seu benefici. Aquí hi ha alguna cosa que falla. Algun entès en la matèria trobarà la solució i... a pagar toca.

A Andorra, només vull recordar que som escassament 50.000 ànimes,

amb tendència a la baixa. Serem demà 45.000, 40.000? El temps ho dirà. Qualsevol població petita de França o d'Espanya ens supera en nombre d'habitants, però no en despesa pública. Segons tinc entès, tenim unes 5.200 empreses al país. No seran demà 4.000, més aviat menys que més?

Senyors, cal unificar criteris, anar tots a l'una, o això se'n va en orris.

Per exemple, els comuns estan imposant el nostre sector amb una certa alegria i sense tenir en consideració cap paràmetre lògic. Podem fer ràpidament una petita anàlisi de les diferents parròquies, llevat d'Encamp, per a la qual no dispo de dades completes en aquest moment.

Andorra la Vella

Cat. A: 2.105 ptes./hab.

Cat. B: 3.565 ptes./hab.

Cat. C: 7.165 ptes./hab.

Gual: 124.830 ptes./any/5m; 249.650 ptes./10 m.

Voravies: de 1.268 a 2.185 ptes/m².

Rètols: tota una amalgama de preus entre 2.185 i 4.365 ptes./m².

Canillo

Preu únic: 95.000 ptes.

Escaldes-Engordany

Es mereix un 10: ha aconseguit classificar els hotels. No sé com, però ara ho veuran:

Cat. A: 2.300 ptes./hab.

Cat. B: 2.810 ptes./hab.

Cat. C: 3.280 ptes./hab.

Cat. D: 4.440 ptes./hab.

Cat. E: 5.595 ptes./hab.

Gual: 14.725 ptes. metre lineal.

Voravies: Segueixen el mateix criteri de 4 cat., de 830 a 2.205 ptes./m² per mes.

Rètols: 800 ptes./m² amb un mínim de 2.440 ptes.

La Massana

200.000 ptes. + gual a 1.500 ptes./metre lineal.

Ocupació de voravies no autoritzada.

Rètols no paguen.

Ordino

187.500 ptes. de tributs + 127.500 ptes. per serveis comunals.

Guals i rètols no paguen.
Voravies no autoritzades.

Sant Julià de Lòria
295.000 ptes. + gual a 11.352 ptes./metre lineal, però en fer la demanda
cal pagar 40.000 ptes. per la pintura i 50.000 ptes. pel senyal.
Ocupació de la voravia: 795 ptes./m2.
Rètols no paguen.

Agafem un exemple simple: un hotel de 50 habitacions. Ocupació: 110
pax. PC: 5.000 ptes., amb un gual de 5 m. Deixem fora el tema de les voravies,
molt desgavellat i amb grans diferències entre parròquies.

Imposició comunal:
Andorra la Vella: 305.265.
Escaldes: 216.565.
La Massana: 207.500.
Ordino: 315.000.
Sant Julià: 441.760.
Canillo: 95.000.
Encamp: 92.000.

Pel que fa a l'ocupació de la voravia com a tal, no hi veig cap problema.
Però, quan s'utilitza la carretera, voleu dir que algun dia no tindrem un disgust? I
aleshores voldrem saber de qui és la responsabilitat, si del comú que l'autoritza o
de l'establiment que en fa ús. Algú ha mirat si les companyies d'assegurances
cobririen els possibles damnificats? Els puc assegurar que hi ha divergència de
criteris.

Seguirem amb el tema que ens porta avui aquí. Altres imposicions?

Considerant que el nostre sector consumeix llum i telèfon en quantitats
considerables, podem dir que un 40% dels hotels d'Andorra estan pagant en aquest
moment al voltant de 500.000 pessetes l'any de taxa al consum.

Tampoc no cal oblidar el preu del terreny per construir, el preu dels
materials de la construcció i el cost, un cop més indiscriminat, dels permisos de
construcció. Des del punt de vista de l'amortització, tots aquests factors tenen el
seu pes específic.

L'hostaleria andorrana ocupa unes 4.200 persones: 18% de seguretat
social, festes, hores extres, festes retribuïdes, 40 hores de treball per setmana.
Faré un petit incís: a França, l'hostaleria té oficialment autoritzades 56 hores de
presència. Sense comentaris.

I aquest famós permís de treball a 25.000 pessetes? No creuen que té
una incidència directa sobre els resultats?

També cal fer esment del salari base. Hem analitzat la seva progressió

des de l'any 1981 i hem constatat que els càlculs que fa l'administració no són correctes, ja que $7,40 + 6,90$ trimestrals no donen un $14,30$ anual sinó un $14,81\%$. Considerant aquests quinze anys, l'augment mitjà anual és del $10,18\%$. Vostès creuen que alguna empresa és capaç de seguir aquesta escalada vertiginosa? Què ha hagut de fer l'empresari andorrà? Fer augments de salari desmesurats: 25.000 ptes. de més per aquí, 10.000 per allà, altrament el director de l'hotel X guanyaria avui dia com a màxim 150.000 pessetes.

Si ho comparem, a Espanya l'augment ha estat del 4% i a França del 5% de mitjana anual durant els últims quinze anys.

I la qüestió dels preus dels pisos ha passat a la història. Avui, un pis a qualsevol ciutat d'Espanya o de França és tant o més car que a Andorra. En el nostre sector això té poca incidència, ja que molts dels hotels d'Andorra donen allotjament als seus empleats. Quant val aquesta aportació? Després poden dir que el sector hoteler és el més mal pagat. Molts empleats d'altres sectors voldrien guanyar de 120.000 a 150.000 ptes. netes!

Últimament, la premsa del país s'ha fet ressò d'uns comparatius entre els salaris del sector públic i els del sector privat. Sense anar més lluny, a Espanya els problemes són els mateixos. El dimarts 15 d'agost, a la pàgina d'economia de *La Vanguardia*, podíem llegir: "Los sueldos de las empresas públicas suben más que los del sector privado". I estan parlant d'un $0,60\%$ de diferència, o sigui, l'any 1994, empreses privades $3,3\%$, empreses públiques $3,9\%$.

A casa nostra hi ha alguna cosa que falla.

De tota manera, som conscients que l'administració necessita recaptar diners perquè Andorra tiri endavant. Però, no caldria fer un estudi exhaustiu de totes les actuals fonts d'ingressos, analitzar realment quins són els sectors més privilegiats, i no tan sols imposar el sector comercial en general, que prou dificultats té en aquest moment?

Si volem tenir una estructura sòlida, primer cal fer uns fonaments conseqüents. Però, com que la casa ja és vella, caldrà reforçar els fonaments, caldrà fer neteja, remodelar els interiors abans de pintar la façana. I després, *entre tots* ja hi afegirem la piscina, el jardí, el garatge i tot el que calgui.

I jo em pregunto: qui posarà la coscolla al gat?

Adolf Vilanova

*Empresari,
president de la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra.*

La interrelació del poder central i els poders locals al Principat d'Andorra

Josep Duró



Introducció

Quina o quines són les interrelacions del poder central i els poders locals? Una gran pregunta, i sobretot molt controvertida tant per l'opinió pública com política. Es tracta d'una qüestió d'actualitat que no és exclusiva d'Andorra, ans al contrari, ja que a molts països de la Unió Europea en els debats polítics als diferents parlaments es qüestionen si hi ha d'haver una estructura centralitzada o bé descentralitzada.

El meu parer sobre la qüestió és que cal una nova organització institucional que evolucioni segons els criteris econòmics i socials del moment. Penso en l'estructura d'una repartició de competències de responsabilitat i de gestions per donar millors resultats i portar a terme una administració més eficaç.

Aquesta qüestió sembla molt senzilla però en la realitat és més complexa a causa de les raons següents:

1. El finançament dels projectes i la seva realització depenen de si l'economia del país és suficient.

2. Cada institució vol tenir les seves prerrogatives i especialment la del finançament, que correspon a la del poder econòmic, factor clau per a l'evolució del país.

3. La nostra societat té dificultats de convivència i de repartició de les responsabilitats. En conseqüència, s'haurien d'establir unes regles de joc de les quals la comunitat en serà la beneficiària.

Evolució i funcions del Consell de la Terra, comuns, quarts i Consell de la Vall

Abans de centrar-nos en la situació postconstitucional, voldria presentar un petit esbós del que ha estat l'evolució del finançament i l'economia del nostre país.

Si analitzem la situació des del Consell de la Terra i el que es comenta en el *Manual Digest* en el llibre 3r, capítols 1r, 2n, 3r, i 4t, podem dir que ja existien interrelacions del finançament entre el poder central i els poders locals, i hem d'afegir que, durant molts segles, les institucions com el Consell de la Terra, comuns i quarts desenvolupaven cadascuna unes funcions determinades que sovint es modificaven segons l'evolució del moment. Per exemple: els comuns i els quarts finançaven les realitzacions d'aquell moment. Cada un dins del seu territori tenia l'obligació de mantenir, condicionar i millorar els camins rals, sota la responsabilitat dels consells del comú i quart a cada casa d'executar *manobres*, i les condicions i el control els fixava el Consell de la Vall mitjançant ordinacions, decrets i arrestaments.

Una altra font d'ingrés era el pagament de *les quisties i tallas*, amb les quals el Consell General, cada dos anys, mitjançant dos homes anomenats *compters*, calculava el nombre d'habitants a excepció dels eclesiàstics i tot el bestiar gros i menut. Dintre de la *quistia*, es distingia entre *methedos* o bé *haverias*, en el cas dels *methedos* es diferenciava el que eren les persones del bestiar.

La talla de boscos era determinada pel consell de la crema o carnaval, que controlava que es respectessin els boscos de guarda, i protegia els pobles i els llogarrets. Finalment, cal afegir que abans de la nova reforma, molt sovint els homes del Consell de la Terra eren els mateixos que els que formaven el consell de comú i de quart, amb la qual cosa s'evitaven molts enfrontaments.

Evolució econòmica: la creació de la Llei de taxes

Hem d'esperar fins al 1950 per observar un canvi substancial en l'economia andorrana, que passa d'una economia primària a una de terciària que obliga els polítics a modificar les regles de joc sobre la política impositiva, i a elaborar i aprovar l'any 1954 la Llei sobre les taxes.

Aquesta modificació evolucionarà segons les necessitats i l'interès que produeix el nostre país: nous projectes, vies de comunicació adaptades, creació d'estructures d'acolliment, creació de serveis socials, sanitaris, escoles... Un nou model de societat que obliga els nostres polítics a canviar l'organització per fer front als problemes. Si anteriorment els consells de comú i quart ingressaven al Consell de la Vall, ara és aquest qui subvenciona i finança no solament els projectes sinó també una part del funcionament.

No és fins l'any 1981, mitjançant el decret dels Coprínceps, que es planteja el tema de les competències. Amb la separació dels poders legislatiu i l'executiu l'any 1981, es complica i no es facilita l'actuació i el desenvolupament de les relacions dels poders, i aquest període preconstitucional obligarà, sigui per raons polítiques o sigui pels usos i costums, que els electes examinin i projectin una nova repartició dels poders i especialment del finançament. Per les raons esmentades anteriorment, la solució amb aquest replantejament no era cosa fàcil. El que quedava molt clar és que no es podia continuar amb el sistema de *la carta dels Reis* al Consell General, sistema que durant aquests 40 anys havia funcionat. Durant aquest període això no portava gaires problemes econòmics al país, atès que els ingressos eren superiors a les despeses i el país no necessitava una estructura de funcionament tan definida per resoldre els problemes de la seva societat. Però aquest funcionament és contrari a una lògica sèria d'un país que planifica, organitza i determina prioritats i porta a terme una política de rigor. No es podia continuar en aquesta línia, i no per un problema de poders locals o bé central, sinó per un motiu ben senzill, i es que la nostra economia és fràgil i amb un desenvolupament limitat.

El primer govern d'Andorra intenta, amb els poders locals, davant aquesta evolució política, trobar solucions i demana als comuns que es facin càrrec de les despeses de funcionament dels diferents serveis –fins l'any 1981 els comuns rebien ajudes i subvencions per al funcionament d'aquests serveis.

En contrapartida, els comuns rebien una quantitat de 300 milions i, després, de 450 milions que es repartien i s'utilitzaven segons les seves necessitats. Durant aquest darrer període, els comuns reclamaven el 10% dels ingressos de l'Estat, la qual cosa és refusada pel Consell, que al·lega motius polítics i econòmics.

Fins l'any 1991 existeix un descontentament entre el Consell General i els comuns sobre aquest tema i el mateix any, sota el govern del Sr. Òscar Ribas Reig, aquest i els cònsols d'Andorra aproven el dia 8 d'agost un document en què fixen unes noves regles de joc sobre el repartiment, la quantitat, els tributs i les responsabilitats corresponents. Aquest document representa la fi del període de *la carta dels Reis*, perquè dona als comuns autonomia per realitzar els seus projectes sota la seva responsabilitat; també en el mateix document, el govern es compromet a elaborar una llei de transferència que serà aprovada el 23 de desembre de 1991 pel Consell General. Si analitzem aquest fet veurem que segurament és un moment molt important per a l'evolució de les nostres institucions i la responsabilitat dels electes.

Les opinions sobre aquest afer són sovint contradictòries; uns diuen que això es va poder realitzar per raons d'oportunisme polític i altres per motius electoralistes.

La meua opinió és que, segurament, es va utilitzar la crisi política, però sobretot la transformació va tenir lloc perquè no es tractava d'una necessitat política sinó econòmica.

Període preconstitucional: la Llei de transferències i l'equilibri de les institucions

Durant la negociació de la Constitució va sorgir la necessitat de delimitar les competències, cosa que estava prevista en el decret del 1981. Aquest sègon document era necessari per a l'equilibri institucional entre el poder central i els poders locals, cosa que es va redactar i firmar el 9 de setembre de 1992 entre les institucions electes del nostre país, i va ser ratificat pel Consell General com a llei qualificada el 4 de novembre de 1993, per mitjà de la qual el mateix Consell no solament va modificar la Llei de transferències sinó que també es va posar, com la Constitució estableix, al marge de la llei qualificada, la Llei de transferències.

Període postconstitucional: aplicació i evolució de la Llei qualificada de les transferències i competències

Durant aquest període postconstitucional, l'aplicació d'aquestes dues lleis qualificades ha estat un pas molt important no solament per saber què s'ha de fer, qui ho ha de fer i com s'ha de fer, sinó també per definir les responsabilitats de cadascuna de les institucions. Aquests textos tenen una evolució normal, amb els seus problemes a causa de la seva joventut. Els textos que es van aprovar l'any 91-93 han d'ésser modificats en els pròxims anys per les raons següents:

1. El càlcul que es va preveure en aquell moment no té res a veure amb la situació actual; les despeses i els ingressos han variat.
2. Alguns articulats no queden clars i donen peu a interpretacions diferents; això provoca, a vegades, conflictes entre les institucions. Caldria, en el futur, aprovar lleis complementàries.
3. La nostra societat evoluciona i pot crear altres necessitats que no estan tractades en els dos textos d'aquestes lleis.

Després de 4 anys d'aplicació, aquestes decisions són molt criticades; els uns consideren que aquests temes han d'estar controlats i aprovats per un poder centralitzat.

Personalment, sóc partidari d'una descentralització però no en el seu extrem. Considero que actualment aquesta repartició de competències és bona i cadascú sap què ha de fer, dintre de les seves responsabilitats.

La meua opinió en relació al territori, els serveis dels administrats i els problemes quotidians, entre altres temes, és que és molt important que siguin gestionats pels poders locals. La proximitat dels electes locals és un barem indispensable per a la bona evolució de les nostres institucions i de tota la nostra societat.

Sobre els temes tècnics, estic convençut que sempre poden ésser superats si hi ha diàleg.

Moltes vegades, al carrer i a la premsa parlada i escrita, s'han formulat comentaris explicant que aquest sistema és costós, que és la disbauxa dels comuns, i altres observacions molestes envers els poders locals. He intentat, en el quadre adjunt, estudiar si aquests comentaris tenen un fonament. M'ha sorprès de veure que el sistema aplicat no modificava ni augmentava les despeses de l'Estat i podria afirmar, que al contrari, les disminueix.

Josep Duró
Cònsol major d'Ordino,
simpatitzant de Coalició Nacional Andorrana.

QUADRE COMPARATIU SOBRE LA QUANTITAT TRANSFERIDA ALS HBLES. COMUNS

| Concepte | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | Mitja |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inversions | 3.411.434.400 | 3.653.939.400 | 3.948.353.400 | 4.041.500.000 | 3.763.806.800 |
| Activitats turístiques i culturals (al 15%) | 511.715.100 | 548.090.850 | 592.252.950 | 606.225.000 | 564.571.020 |
| TOTAL | 3.923.149.500 | 4.202.030.250 | 4.540.606.350 | 4.647.725.000 | 4.328.377.820 |

QUADRE INVERSIONS ABANS LLEI DE TRANSFERÈNCIES

| CONCEPTE | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | TOTAL | MITJA |
|------------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Carreteres secundàries | 248.467 | 370.636 | 362.950 | 375.313 | 521.142 | 377.998 | 2.256.506 | 376.084 |
| Vies urbanes | 177.998 | 357.491 | 617.596 | 1.783.911 | 1.054.919 | 1.077.092 | 5.069.007 | 844.834 |
| Camp de neu | 182.560 | 351.849 | 300.159 | 300.309 | 1.065.765 | 259.467 | 2.460.109 | 410.018 |
| Aparcaments | 121.018 | 38.509 | 19.028 | 154.177 | 783.212 | 752.884 | 1.868.828 | 311.471 |
| Edif. cultural | 166.294 | 212.475 | 251.777 | 366.706 | 491.801 | 747.057 | 2.236.110 | 372.685 |
| Clavegueres | 21.198 | 44.340 | 107.773 | 212.452 | 192.498 | 21.898 | 600.159 | 100.026 |
| Trans. capital | 300.000 | 300.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | | 2.400.000 | 400.000 |
| Camp d'esport | 247.754 | 832.270 | 678.421 | 1.031.235 | 2.688.728 | 710.146 | 6.188.644 | 1.031.440 |
| | | | | | | | | 3.846.000 |

Xifres en milers de pessetes

Un pressupost equilibrat: un repte factible

Jordi Cinca



Del títol de la ponència, se'n pot deduir que el seu contingut està centrat en la necessitat de tenir un pressupost de l'estat equilibrat, i en el convenciment que no és una necessitat utòpica, sinó un repte assumible.

Dividiré la meva exposició en tres grans apartats:

- Per què, al meu entendre, no ens podem continuar endeutant, almenys al ritme actual.

- Quines possibilitats hi ha d'arribar a l'equilibri pressupostari amb l'actual estructura d'ingressos i despeses.

- Algunes solucions noves que es podrien adoptar.

Abans, però, d'entrar en el primer punt, voldria fer unes consideracions prèvies que considero importants. Andorra, en relació amb els serveis que dona, amb el seu territori i amb el nombre d'habitants i visitants, disposa d'un pressupost molt petit, i això queda palès si el comparem amb el d'altres microestats.

Si haguéssim aprofitat aquesta circumstància durant la primera meitat dels anys vuitanta –moment de conjuntura econòmica favorable–, i haguéssim aplicat algunes de les mesures que en aquell moment se'ns van suggerir, possiblement ens hauríem avançat al problema i hauríem vist com, en els consecutius pressupostos, avançaven paral·lelament els ingressos i les despeses. Però, cal ser conscients que les mesures que en aquell moment pràcticament no s'haurien notat, avui ja són insuficients, i les que avui hauríem d'aplicar, si les continuem retardant, seran molt més doloroses d'aquí a cinc anys.

D'altra banda, tenim una limitació que no podem eludir. Ja és prou difícil aportar grans solucions al problema del deute i a la necessitat d'incrementar els ingressos, però encara ho és més quan resulta que moltes de les figures impositives que es podrien crear ja les van incorporar fa anys els comuns al seu ordenament,

mentre en l'àmbit estatal ens perdiem en grans discussions que no ens portaven enlloc. Ara, l'administració central veu limitades les seves possibilitats per no caure en la doble imposició.

Dit això, començaré, com deia a l'inici, exposant quines són les raons per les quals s'han d'anar abandonant de forma progressiva els pressupostos deficitaris. Com a consideració prèvia, cal dir que les xifres en les quals m'he basat són les de l'administració central, si bé crec que les dimensions d'Andorra i la seva estructura d'ingressos aconsellen abordar el problema del dèficit públic des d'una visió més global, tenint present el de les administracions locals i el generat, quan sigui el cas, pels organismes parapúblics.

Podem buscar una primera raó per justificar per què hem d'iniciar un procés de canvi de la tendència creixent del dèficit públic en l'afirmació següent: "Gastar avui el que no tenim, equival a pagar-ho demà augmentat".

Aquest no hauria de ser un problema si agafem com a referència el que passa en les economies domèstiques o en els projectes empresarials, en els quals es fan compres a terminis o a crèdit. El problema radica en què, mentre que aquestes economies saben com faran front als deutes que contreen, fins ara a Andorra no sabem quins ingressos futurs tindrem ni, per tant, com finançarem i, finalment, tornarem el deute.

Davant d'aquesta situació, Andorra no té, i en principi no vol tenir, el recurs fàcil de carregar aquest dèficit en els sectors generadors d'activitat o en les persones o unitats familiars estalviadores per mitjà de gravar, per exemple, rendes de capital, beneficis empresarials o rendes de treball.

No disposar d'aquest recurs redueix el marge d'endeutament i, per tant, la capacitat de donar garanties de tornar el deute també és més petita.

Una altra raó per no continuar la tendència deficitària és la inseguretats que crea. Inseguretats envers les pròpies institucions, incertesa per saber quines seran les mesures que ens trauran d'aquesta dinàmica. Incertesa, també, en els mateixos sectors inversos i empresarials del país. I en els exteriors, que poden veure diluït l'atractiu d'Andorra basat en el seu sistema fiscal en veure el constant creixement del deute, que acabarà implicant mesures dràstiques, difícils de preveure vista la falta d'un marc legal i d'una línia política clara en relació amb aquesta qüestió.

Sense una clara voluntat política del govern de canviar-ho, davant una situació com l'actual –falta d'un marc legal, estancament de les tradicionals fonts d'ingressos, falta d'una possibilitat clara de poder fer una projecció dels ingressos de l'estat– només tenim, al meu entendre, tres opcions, que ja avanço que no crec que siguin bones.

1. Reducció dràstica de la despesa pública. D'entrada, en aquesta possibilitat, la tendència habitual és reduir la inversió, bàsicament per dues raons: permet reduccions en partides més quantioses i, a curt termini, té resultats

espectaculars i políticament menys costosos que aplicar reduccions importants en el pressupost de funcionament. D'altra banda, una anàlisi de l'evolució del pressupost de despeses corrents dels últims quinze anys ens farà arribar a la conclusió que és molt difícil reduir-lo a uns nivells significatius. A tall d'exemple, l'any 1993, les despeses de funcionament liquidades van ser d'11.246.626.744 pessetes, repartides com segueix:

| | |
|--------------------------|---------------|
| Despeses de personal: | 3.584.186.703 |
| Béns corrents i serveis: | 3.279.485.871 |
| Interessos: | 1.211.275.277 |
| Transferències: | 3.171.678.893 |

Les despeses de personal, lluny de disminuir, tindran tendència a incrementar-se cada any i, amb l'actual política del govern liberal, fins i tot molt per sobre del lògic increment dels salaris. Les transferències tampoc es poden reduir. Els interessos per finançar el deute sí que es reduiran per sota dels mil milions gràcies a la Llei de regulació de reserves en garantia de dipòsits i altres obligacions operacionals a mantenir per les entitats enquadrades en el sistema financer, aprovada per unanimitat al Consell General.

I on, evidentment, es pot aplicar una reducció és en les despeses corrents, a costa de reduir les prestacions i els serveis de l'administració, fet que difícilment assumirà cap govern. Així, en una hipòtesi optimista i poc probable, podríem reduir 500 o 600 milions les despeses corrents i 300 o 400 milions les despeses financeres; és a dir, a tot estirar, 1.000 milions. Els quals, sense analitzar a costa de quins serveis es reduirien, no representen la solució miraculosa al dèficit públic.

2. Continuar endeutant-nos com fins ara, sense donar garanties de com farem front al deute que generem i incrementant any rere any les despeses financeres.

3. Incrementar les actuals figures impositives, especialment les dues que donen més diners a l'estat: increment dels percentatges de l'IMI i reducció del preu del diner que l'estat obté de les entitats financeres.

Crec que ambdues possibilitats serien negatives. D'un costat, l'actual situació del comerç a Andorra requeriria mesures just en el sentit contrari; és a dir, reduir alguns percentatges de l'IMI de manera que es pugui garantir l'atractiu del diferencial de preus en relació amb els països veïns. I, d'un altre costat, perquè no seria bo que es fes suportar tota la càrrega del finançament públic a un sol sector, que té els seus límits d'aportació si vol continuar essent competitiu. Uns criteris de competitivitat que no es poden oblidar si es pretén fer d'Andorra una plaça financera sòlida.

Naturalment, cap d'aquestes mesures ha estat aplicada fins ara de manera excloent, sinó que s'han anat combinant sense arribar a cobrir les necessitats plantejades. Novament, doncs, estem abocats a respondre una qüestió:

Per reduir el dèficit públic, cal baixar la despesa i/o pujar els impostos?

No es pot trobar una sola resposta. És ben cert que cal ajustar al màxim les despeses públiques i posar fi a la despesa ineficient. Però aquesta és més una mesura de responsabilitat política que una solució al dèficit. En aquesta línia, cal prioritzar les transferències corrents i crear un sistema lògic i entenedor dels increments de les despeses de personal, adaptat a la realitat de l'economia privada.

Pel que fa a les despeses d'inversió, no crec que avui per avui, amb les mancances d'infraestructura que té el país, es puguin reduir. Caldrà planificar a mitjà i a llarg termini i prioritzar, unir esforços amb les administracions comunals, però difícilment reduir-les. Perquè aquestes infraestructures han de ser un pilar en el qual fonamentem la sortida de l'actual crisi econòmica i la base d'una diversificació de la nostra economia. No hem d'oblidar que, mentre nosaltres retardem inversions importants o esmercem diners a pal·liar el deteriorament de les ja fetes, els nostres principals competidors estan complementant i millorant dia a dia la seva oferta, moltes vegades amb importants ajudes de les seves administracions públiques. Al mateix temps, en relació amb la reducció de la inversió pública, s'ha de calcular quin impacte tindria en l'economia privada. El paper d'activador econòmic del pressupost de l'estat es fa especialment palès en les inversions; no en va el govern, mitjançant l'obra pública, injecta més de 5.000 milions anuals a l'economia privada.

Certament, de solucions miracle no n'hi ha, però sí que al rigor en la gestió que he comentat s'hi poden afegir un seguit d'actuacions i d'iniciatives legislatives que, naturalment, no són excloents d'altres que es puguin suggerir:

Llei general tributària. Una llei que creï el marc legal des d'on hauran d'emanar totes les mesures fiscals que es vulguin implantar i que defineixi clarament els diferents agents que hi han de intervenir.

Adopció d'un règim d'imposició general indirecta i l'aplicació en tota la seva dimensió de la Llei d'impost de mercaderies indirecte a la producció interior.

Mesures que ajudin a incrementar l'activitat econòmica del país, que convertirà en més eficaces les actuals figures impositives. En aquest sentit, uns exemples serien la modificació de la Llei de societats, la potenciació dels professionals i les empreses del país o la negociació de tractats amb altres països per facilitar que les empreses andorranes no es vegin perjudicades quan volen prestar els seus serveis fora d'Andorra.

Una altra mesura, que des del nostre partit ja va estar esmentada amb motiu del Cicle de conferències del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra sobre el futur de l'economia andorrana, l'octubre de l'any 1993, en una conferència pronunciada pel Sr. Jaume Bartumeu, és la possibilitat que es limiti legalment el sostre d'endeutament públic. De fet, amb aquesta mesura no innovariem res, però

ajudàriem a prioritzar les inversions i evitariem un cert clima de disbauxa que s'ha viscut en alguns moments de la darrera dècada.

No es pot continuar posant pedaços ni en les mesures per incrementar els ingressos de l'estat ni en l'elaboració dels pressupostos. Calen plans pressupostaris plurianuals, amb projeccions de les principals partides de despesa, ingrés i dèficit al llarg del temps.

Per acabar, una breu referència a la Llei de transferències als comuns, punt ineludible si es vol parlar del pressupost de l'estat. D'entrada, cal deixar clar que no pretenc qüestionar el model de finançament que es va voler implantar amb la Llei de transferències. És un model que comparteixo en tant que conjuga dos aspectes importants: per un costat, corresponsabilitza dues institucions executives, govern i comuns, dels serveis que es donen al ciutadà i de les inversions en infraestructura i, per un altre costat, permet als comuns beneficiar-se dels ingressos de l'estat.

El punt clau no radica en el model, sinó en què realment s'ajustin les quantitats traspassades a les responsabilitats assumides pels comuns, que s'eviti la duplicació de serveis entre les dues administracions i així se simplifiqui i s'homogeneïtzi el sistema fiscal del conjunt del país. I, finalment, que no aboqui les parròquies a una febre inversora més enllà de les seves necessitats.

Jordi Cinca
*Conseller general,
membre de Nova Democràcia.*

Són els impostos l'única solució per a l'equilibri de les finances públiques a Andorra?

Estanislau Sangrà



Introducció

Una de les qüestions polítiques més *à la page* entre nosaltres, no ara, sinó ja des de fa uns quants anys, és sens dubte la problemàtica del finançament de l'estat andorrà. Potser més que de finançament de l'estat hauríem de parlar de finançament del sector públic; en els aspectes de la terminologia, hi incidirem més endavant.

El fet rellevant, però, és que la diada andorrana d'aquesta universitat d'estiu posa sobre la taula un debat que d'una manera més o menys explícita es produeix al nostre país des de fa força temps, sense que, fins ara, s'hi vegi una sortida clara.

El debat econòmic ha avançat sovint pels camins de la generalitat. No tot ha estat negatiu, però; en efecte, el primer benefici evident d'aquest debat ha estat l'enriquiment del lèxic del llenguatge polític. La llàstima és que l'enriquiment només hagi estat semàntic.

Expressions com *pressupostos expansius* –sense saber massa bé que s'expandeix, si les perspectives futures del país o les perspectives electorals dels grups que les propugnen–, *fonts d'ingressos alternatives* –fonts sembla ser que eixutes, en opinió d'alguns–, *tributs* o *taxes*, o –“Déu mos en guardi!”– *impostos*, o també *equilibri pressupostari* –a pronunciar amb entonació convincent–, són expressions que formen part del discurs polític a Andorra i constitueixen un preciós llegat per a les futures generacions.

La principal aportació d'aquest i d'altres debats, però, al vocabulari polític ha estat sens dubte el terme *model* en les seves diferents formes model de país,

model d'estat, model de societat, etc. L'abusiva utilització d'aquestes expressions amb la finalitat sovint de camuflar l'absència d'alternatives ens ha dut a una situació en la qual seria desitjable que es castigüés severament per llei la seva utilització sempre que aquesta no anés complementada a continuació amb les accions pertinents encaminades a posar en marxa el model referit.

Consideracions lingüístiques al marge, centrem-nos en l'objecte d'aquesta jornada.

En primer lloc, cal tornar a la diferència de terminologia entre *finançament del sector públic* i *finançament de l'estat*. Efectivament, entenc que l'expressió *finances públiques* inclou diferents organismes que depenen o no del pressupost del govern: parapúbliques, comuns, entitats cíviques o esportives, etc.

En un país amb una estructura política com la d'Andorra, no es pot parlar de finançament del sector públic sense tenir en compte la totalitat dels organismes públics. No només això, sinó que tant o més important que l'objectiu d'equilibri del pressupost del govern és la definició del marc financer pel qual s'han de regir els comuns –notin els presents que en la darrera frase he substituït hàbilment model per marc, per no haver de donar pistes als nostres adversaris polítics sobre les mesures encaminades a corregir el rumb de les finances comunals que proposarem a la campanya electoral del proper desembre. Això dit –i tornant a la nostra ponència–, queda, doncs, clar que en el decurs d'aquesta intervenció, quan parli de finançament del sector públic, hom ho ha d'entendre de manera global.

La situació pressupostària

Des del 1988, el dèficit del sector públic ha estat una constant de les xifres pressupostàries. La despesa pública en matèria d'inversions, així com la despesa corrent –és a dir, salaris i compres de l'estat–, no cessen d'augmentar. Les transferències als comuns també són importants, ja que constitueixen més d'un 15% de la despesa total l'any 1994. A aquest augment de la despesa, cal afegir-hi els interessos generats per l'endeutament que hem acumulat des del 1988. Aquests interessos equivalien, l'any passat, a un 7,5% de la despesa total del govern. En definitiva, la impossibilitat de generar un nivell d'ingressos que permeti cobrir la despesa de l'exercici ha esdevingut un mal crònic.

Solució impositiva

Com a possible solució a aquest problema, el Fons Monetari Internacional proposava l'any passat un desplegament legislatiu que permetés equilibrar entrades i sortides mitjançant un increment de la recaptació d'impostos per part del govern.

D'aquestes proposicions del Fons Monetari, la uniformització de l'IMI, l'estalvi de despeses financeres mitjançant les lleis d'inversió obligatòria en fons públics i de reserves obligatòries, la taxa del 3% sobre la facturació de serveis turístics (hotels, restaurants, estacions d'esquí...) i la taxa del 3% sobre transaccions notariales immobiliàries havien de ser suficients, segons el govern anterior, per cobrir el dèficit estimat.

L'opinió del Grup Liberal és que si es demostra que l'única solució per equilibrar els pressupostos d'aquest país és la de pagar impostos, aleshores caldrà que tots els ciutadans paguin, de manera justa, aquests impostos. Ara bé, tant els impostos a implementar com els sectors que han de suportar aquesta nova càrrega impositiva són temes centrals que s'han d'analitzar molt més acuradament.

En efecte, fins i tot assumint que la solució impositiva és l'única viable – argument que rebatré més endavant –, és obvi que la solució fiscal escollida l'any passat no era satisfactòria. Es demanava un esforç suplementari al sector comercial, que és el que ha assegurat el finançament de l'estat els darrers anys i que avui es troba en una situació no gaire encoratjadora; al mateix temps s'aplicava una taxa nova al sector turístic, que és un dels més afectats per l'estancament econòmic del país. Finalment, hom tenia la intenció d'eximir de l'impost sobre les transaccions immobiliàries aquells fons que es tornessin a destinar a inversió immobiliària, amb la qual cosa es creava un circuit tancat de circulació de diner sense tenir en compte que potser seria més interessant per al país la destinació d'aquests recursos a d'altres sectors de l'activitat econòmica.

Creiem que val la pena de fer l'esforç per analitzar bé les fonts impositives abans de posar-les en pràctica, perquè amb això dels *impostos* se sap de quina posició es parteix però es desconeix totalment a quina situació ens pot conduir.

Aleshores, la pregunta que ens hem de fer és: són els impostos l'única solució al problema de les finances públiques d'aquest país?

Límits als impostos andorrans

Nosaltres creiem que no, per moltes raons. Algunes d'aquestes raons són fàcils de veure. En primer lloc, cal tenir en compte el diferencial fiscal entre Andorra i els nostres veïns de la Unió Europea. Aquest ha estat un dels punts bàsics del nostre desenvolupament econòmic: és el que ha permès al sector comercial de créixer i produir. Abans de l'aparició d'una via clara de desenvolupament alternatiu de l'economia andorrana, és temerari gravar encara més aquest sector.

També cal tenir present la dificultat d'establir una administració general de control d'un possible sistema impositiu. La creació d'una administració fiscal, si no es fa amb seny, pot ser complicada i contraproduent, i pot ocasionar despeses importants.

D'altra banda, la ingerència de l'administració en l'economia de l'estat és una opció política que hem de tenir en compte. Andorra ha estat un país on la iniciativa privada ha anat sempre al capdavant. Crear tot un sistema tributari que controli cada cop més la llibertat econòmica pot originar un procés inhibitori de la iniciativa privada. Cal, doncs, examinar amb molta cautela les iniciatives que condueixen a disminuir l'àrea d'acció de l'economia privada, tot mantenint, és clar, l'equilibri amb el concepte de justícia social.

Fonts alternatives d'ingressos

Una altra raó poderosa que ens fa dir no als impostos com a única solució al dèficit del sector públic andorrà és el fet que existeixen moltes altres fonts alternatives d'ingressos per a l'estat.

No fa falta que en fem una relació exhaustiva, ja que tots en coneixem. L'exemple més clar, el tenim amb la Llei de patents i marques, que aviat serà operativa. Tampoc no hem d'oblidar les possibilitats que ofereix la nova condició internacional d'Andorra en el món de les telecomunicacions, ni la Llei de taxes de la justícia que estem acabant de perfilar, ni els possibles ingressos que es poden derivar de l'atractiu del nostre país com a lloc de residència. El desenvolupament d'un cos legislatiu que permeti la matriculació de vaixells al nostre país és també una possibilitat més en aquest sentit.

Aquestes fonts d'ingressos, agafades d'una a una, potser no resolrien el problema de les finances públiques, però conjuntament constituïrien sens dubte una contribució important al capítol d'ingressos.

La contenció de la despesa

Voldria fer esment d'un concepte que hom oblida moltes vegades quan parla de finances públiques: la contenció de la despesa. Si ens trobem limitats en l'augment de les entrades, ens cal aturar l'increment de les sortides.

Estudiem les despeses atentament. Les despeses d'inversió formen la part més important de la despesa pública. Són despeses desitjables i comprensibles si tenen com a objectiu la formació de capital i la creació d'infraestructures que beneficiaran l'economia en general. Podem assegurar que totes les despeses d'inversió han seguit aquests criteris? En un període d'austeritat, cal examinar cada projecte d'inversió molt detalladament. Només hem de potenciar les inversions raonables que impulsen l'economia del país –les úniques que poden justificar un endeutament. Aquest nivell d'escrutini també s'ha de centrar en les possibles despeses corrents que ocasionen les noves inversions. Efectivament, tota despesa

d'inversió ve acompanyada d'unes despeses de manteniment posterior que en molts casos creix i s'acumula. L'evolució de la despesa a Andorra aquests darrers anys ens dóna indicacions de la importància d'aquest fenomen, que hem de preveure i controlar cada vegada més.

Quant a les despeses corrents, hem de fer una política de contenció general. En aquest sector és imprescindible una racionalització de l'administració pública andorrana. Els recursos humans i d'infraestructura de què disposa l'administració s'han d'estructurar amb creativitat. Cal elaborar un organigrama general de l'administració, determinar les necessitats reals de cada sector i destinar els recursos allà on són necessaris, particularment a les noves àrees d'activitat originades pel nou marc institucional d'Andorra. Cal també emprar aproximacions originals a la gestió dels recursos humans de què disposem sense fomentar una política de contractació sense previsió; augmentar de fet la productivitat dels recursos.

Posem-nos a imaginar l'efecte que pot tenir un relaxament de les necessitats financeres de l'estat en l'evolució de la despesa pública. Andorra és un país amb un nou marc institucional. Aquesta situació comporta l'assumpció de tot un seguit de noves obligacions que representen, és clar, un cost suplementari per a l'estat. Com cobrir aquest increment de la despesa? Hi ha dues vies: o bé aquesta es va superposant a la despesa ja existent, o bé es fa un esforç de racionalització alliberant recursos no eficients per destinar-los a les noves àrees d'activitat. Aquesta segona via és, des del nostre punt de vista, la més desitjable.

Ja he parlat abans de la despesa ocasionada per les transferències als comuns. Les nostres idees en aquest respecte les deixem per a la campanya electoral d'enguany. Només cal assenyalar que l'actual model de finançament de les administracions públiques no s'adapta a les necessitats reals del país. L'estat s'endeuta per donar recursos que les administracions comunals en molts casos no necessiten.

Pel que fa a l'endeutament, és una alternativa que genera despesa en interessos; és, doncs, una despesa improductiva. Per tant, no és convenient. Tanmateix un increment moderat de l'endeutament actual durant el temps de posada en marxa de noves fonts de recaptació no impositiva no comportaria un empitjorament greu de la situació patrimonial de l'estat, si s'aplica en aquest període una política pressupostària basada en el rigor i la contenció.

Quan parlem d'endeutament, també ens cal tenir present de quina manera s'efectua aquest endeutament. Dues línies de crèdit principals han estat a la base de l'endeutament actual. La primera, amb un tipus d'interès Mibor-2 (nivell de rendiment dels préstecs interbancaris a Madrid), és del 1990; la segona, amb condicions similars, és del 1992. Quan calgui una altra línia de crèdit, haurem de negociar de ben a prop condicions favorables per al govern. Al cap i a la fi, malgrat que el pressupost andorrà sigui deficitari, la situació del tresor públic no és

insostenible, ni de molt. Efectivament, malgrat que ens sigui difícil estimar el Producte Interior Brut, i que només puguem saber-ne aproximacions més o menys exactes, el percentatge del deute públic en relació al Producte no és gaire alt al Principat, sobretot en comparació amb els països de la Unió Europea. Per tant, com he afirmat abans, una altra línia de crèdit ben negociada ens pot permetre desenvolupar les mesures de contenció de la despesa i de creació de noves fonts d'ingressos que equilibrin la situació pressupostària.

Conclusió

Resumint, els impostos no són el miracle que resoldrà la situació pressupostària de l'estat andorrà. Són una eina que tot estat té a la seva disposició –si l'empra respectant criteris de justícia–, però que hem de manipular amb molta cautela. Andorra ha estat un país privilegiat durant aquests anys, ja que ha aconseguit *exportar* –mitjançant l'IMI– la càrrega impositiva que sostenia l'estat. Anar per la via dels impostos és una opció atractiva per a molts, ja que aparentment permetria resoldre els dèficits del pressupost. Però, com he dit, és perillós prendre aquesta via sense explorar-ne d'altres exhaustivament. Observant la pràctica impositiva dels nostres estats veïns, comprenem que poques vegades les figures impositives minven: la generació de recursos nous produeix un augment progressiu de les despeses –ja que hom disposa de més capital– que alhora requereix més impostos. Impostos que comencen al 3% poden acabar en un 5, un 8, un 10 o un 12%. Per no donar la sensació que algunes figures impositives esdevenen massa importants, se'n creen d'altres, i entrem així en una espiral ascendent.

En comptes de *recaptar impostos* perquè les despeses són cada cop més importants, la filosofia ha de ser:

1. Continguem la despesa augmentant la productivitat dels recursos – humans i físics– en mans de l'administració i avaluant les necessitats reals en matèria d'infraestructura, així com les necessitats reals dels comuns en matèria de transferències.

2. Considerem la generació de recursos per l'estat mitjançant les noves possibilitats obertes pel nou marc institucional, compartint experiència amb els altres petits estats d'Europa.

3. Finalment, després d'haver fet el balanç dels resultats dels punts 1 i 2, considerem l'adaptació del sistema impositiu en vigor per fer-lo més just i coherent, i per afrontar els increments en matèria d'inversió que seran necessaris per a la reestructuració de la nostra economia.

Fins l'any 1991, el nostre país havia mantingut una pressió fiscal més o

menys constant. Des d'aquest any, amb un esquema semblant de figures impositives, la pressió fiscal ha augmentat de manera considerable, provant de seguir l'augment de la despesa. El nostre objectiu principal de país és d'obtenir una economia sana que generi capital que hom pugui reinvertir al país. En uns moments difícils pel que fa a la conjuntura, quan el creixement sembla aturar-se, l'estat no pot gravar encara més l'economia augmentant la càrrega fiscal. Una política de rigor en la despesa i d'inversions meditades és la solució.

Estanislau Sangrà

*Conseller general,
membre de la Unió Liberal.*

Les finances públiques a través dels pressupostos

Òscar Ribas



Un debat sobre les finances públiques és sempre un debat sobre els límits de l'acció col·lectiva en qualsevol societat. Els andorrans tenim, tant en termes sociològics com intel·lectuals, una visió fonamentalment tributària de les finances públiques, completament separada de les privades, com si no hi hagués cap relació entre elles. Diria més, com si les dues fossin incompatibles i es rebutgessin.

A Andorra són tradicionalment i solament sinònim d'impostos. Per què? Perquè no es dissocia entre els costos, que no tenen contrapartida immediata, i els beneficis difosos o diferits que es reben de l'estat de forma gratuïta a través de la despesa pública. El remei a aquesta mena d'esquizofrènia del ciutadà contribuent, sempre disposat a demanar més i millors serveis, i sempre temptat de rebutjar la part de càrrega que li representa, és més moral que econòmic. Requereix l'augment dels nivells d'informació i la capacitat de comprendre fenòmens inevitablement complexos, mitjançant els quals s'estableixen els pactes del contracte polític entre governants i governats i la imatge de seriositat i de responsabilitat dels primers.

Em cal, doncs, felicitar els organitzadors de la 8a Diada andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu de Prada per haver dedicat la jornada d'avui a la qüestió del finançament de l'estat andorrà i propiciar així un debat que espero que pugui ser constructiu.

Penso que és prou clar que, malgrat la tendència moderna a satisfer les necessitats públiques per mitjà de l'empresa privada, sempre en quedaran que solament es podran resoldre des de l'organització estatal, i els mitjans per a aquesta finalitat es diferencien cada dia més dels utilitzats per l'empresa privada. La seva qualificació, la disponibilitat de recursos i la seva administració configuren les finances públiques.

Però no és això sol. Alhora, serveixen d'eina important per impulsar o estabilitzar les economies privades de qualsevol estat. Per tant, és un factor regulador del seu desenvolupament.

És prou conegut que el pressupost constitueix una de les eines clau d'intervenció dels estats i de definició de les seves polítiques econòmiques, per tal com estableix el volum de disponibilitats i les prioritats en l'assignació dels recursos del sector públic.

A Andorra, però, el pressupost ha esdevingut durant els últims anys no solament una eina amb un marge d'actuació gairebé inexistent, sinó també la peça central d'una situació de crisi política sostinguda, com a resultat de les peculiaritats en l'evolució recent de la base política i econòmica del país. Hi ha diverses raons que abonen aquestes afirmacions i que, ateses les restriccions de temps, s'hauran d'exposar de manera ràpida.

D'entrada, cal assenyalar el reduït volum de despesa per habitant mantingut per l'administració pública andorrana (416.000 pessetes per habitant aproximadament, si ens atenim a les previstes pels pressupostos del 1994), gens comparable a l'assolit pels estats veïns –situació justificable per les menors atribucions del sector públic en el cas d'Andorra–, però també força allunyat del que correspon a d'altres microestats europeus, que poden constituir una referència molt més ajustada. Per exemple, en el cas de Liechtenstein, proper al de Mònaco, amb menys territori i menys població, per tant teòricament amb menys necessitats públiques, la despesa per habitant supera el milió de pessetes anuals. És a dir, més del doble que a Andorra. En definitiva, es pot dir que –de forma equiparable al que afirma John Kenneth Galbraith, encara que correspongui a situacions i contextos diferents– Andorra té un sector públic que passa gana, mentre que el sector privat s'ha trobat fins ara satisfet.

Els corrents liberals en el pensament econòmic, dominants durant la dècada dels vuitanta –especialment amb els teòrics de l'estat mínim i els economistes de l'escola *del costat de l'oferta* encapçalats per Arthur Laffer–, han desenvolupat nombroses crítiques a la intervenció i al pes excessiu de l'estat en les economies occidentals. Segons aquesta interpretació, la presència de l'estat reduiria la *propensió natural* a l'estalvi i al treball en les economies i desincentivaria la creació de riquesa.

Malgrat aquestes interpretacions, la realitat constatable als països industrialitzats menys intervencionistes –com són els EUA, Suïssa o el Japó– és que els ingressos de l'estat superen en tots els casos el 30% del seu producte interior brut, davant el 40% dels països centreeuropeus o el 50% dels països d'economia socialitzada del nord d'Europa.

Tot i que en el cas d'Andorra, en no existir fiscalització de la comptabilitat, resulta impossible fer una valoració precisa de la proporció que assoleixen els ingressos públics en relació amb el PNB, un informe recent del Fons Monetari

Internacional estima aquesta proporció en un percentatge aproximat d'entre el 16 i el 17% els anys 1992 i 1993. És a dir, quasi bé la meitat dels països qualificats com a model del *no-intervencionisme* estatal.

Es pot asseverar, doncs, que existeix una notable diferència entre la participació del sector públic andorrà en la riquesa nacional i l'assolit a qualsevol altre país avançat, inclosos, com he dit, els restants microestats europeus.

A això s'ha d'afegir que, d'acord amb el Pla estratègic, elaborat recentment amb una àmplia participació dels sectors polítics i econòmics del Principat, es considera convenient mantenir la despesa pública en unes xifres que no arribin a superar un 22% del PIB andorrà, percentatge que encara comporta un marge considerable en relació amb les estimacions abans esmentades i que situaria el nostre pressupost en uns 28.000 milions de pessetes, lluny encara del model de Liechtenstein, que té un pressupost de 400 milions de francs suïssos (40.000 milions de pessetes), o Mònaco, i que personalment consideraria encara massa prudent per fer front a les necessitats d'avui. Jo col·locaria per a Andorra aquella barrera en el 25% del seu PIB, estimat per l'FMI en 130.000 milions de pessetes reals (125.000 milions considerant la inflació), és a dir, en uns ingressos d'aproximadament 32.000 milions. Comparativament, aquesta xifra em semblaria molt més objectiva, sense deixar de ser prudent. Això representaria un augment dels ingressos actuals d'uns 10.000 milions.

A la penúria de recursos cal afegir-hi un altre aspecte essencial: la desproporció mantinguda entre les despeses corrents i les despeses d'inversió; aquestes representen, d'acord amb els pressupostos del 1994, solament el 38% respecte de la totalitat de la despesa prevista, amb una quantitat absoluta de 9.600 milions. Òbviament, és sobretot en les partides corresponents a inversions on descansa la capacitat de l'estat per incidir en l'economia i, com a resultat fonamentalment de factors polítics i de les restriccions en la disponibilitat de recursos, es comprova que el pes de les despeses d'inversió en el pressupost ha disminuït de forma considerable els últims anys.

D'acord amb les dades corresponents als pressupostos ja liquidats, les úniques rellevants, si els anys 1989 i 1990 les despeses d'inversió eren d'un 52,1% i un 55,6%, respectivament, del total de la despesa pública, en els exercicis de 1992 i 1993 aquesta proporció s'havia reduït fins a un 18,6% i un 27,1%, i havia augmentat, com he dit, a un 38% en els pressupostos del 1994, situant, doncs, la mitjana de la inversió en els darrers sis anys, en relació amb la totalitat de la despesa, en un 32%. Els arguments de caràcter neoliberal en l'àmbit econòmic tendeixen a identificar la despesa pública amb el *tren de vida* de l'estat, en una interpretació que es pot qualificar, si més no, de tendenciosa, ja que en l'anàlisi dels pressupostos és imprescindible diferenciar almenys tres conceptes que incideixen de manera molt diferent en l'economia: les despeses corrents de personal i de béns i serveis, les transferències i les inversions.

Com s'ha vist, en el cas d'Andorra, la situació recent comporta que els dos primers conceptes restringeixen de manera important qualsevol marge d'intervenció pel que fa a les despeses d'inversió, element essencial de les polítiques públiques. Cosa que comporta, necessàriament i inevitablement, un increment d'un altre dèficit, independent del pressupostari i que molt sovint, massa sovint, s'oblida, o no es vol o no interessa parlar-ne. És el dèficit en infraestructures, que el meu govern dels anys 1990-1991 va estimar en 71 mil milions de pessetes. Quantitat naturalment discutible, però, molt probablement, si se sotmetés a l'opinió pública la llista de necessitats immediates encara no satisfetes que conformen aquest dèficit, ben segur que es veuria incrementada en lloc de reduïda.

Pel costat dels ingressos pressupostaris, la situació no resulta menys clara: una majoria abassegadorament procedeix de les taxes sobre el consum, actualment l'impost sobre mercaderies indirecte, que en la liquidació del pressupost del 1992 constituïa el 81,4% de l'ingrés i en la de l'exercici del 1993, un 77,6%.

Ja el mes de desembre de 1989, l'estudi de prospecció per als anys a venir elaborat, a demanda del Consell General, per la societat de consulting GFE, remarca: "La tendència dels ingressos ordinaris, que passen de 10.980 milions l'any 1989 a 14.586 milions el 1992, demostra que un creixement mitjà d'un 9,9% no és suficient per poder afrontar, sense endeutament molt elevat, les despeses corrents més les despeses de capital". I continua: "El creixement de les necessitats de recursos aliens (deute públic) passa d'un import de 3.890 milions el 1989 a 22.049 milions el 1992". És a dir, "si les referim als ingressos ordinaris, passen d'un 35,4% el 1989 a un 151,2% el 1992".

Es pot afirmar que aquestes xifres, avançades com a prospecció, malauradament s'han acostat a la realitat i han provat l'objectivitat de l'estudi.

En definitiva, això suposa traslladar en gran mesura els costos de manteniment del sector públic al turisme comercial que visita el país, situació que té efectes perversos, com ara reduir la competitivitat del sector comercial —clau en l'economia andorrana— i fer dependre de forma important la capacitat d'intervenció de l'estat dels cicles econòmics, cosa que transforma en procíclica la incidència del sector públic en l'economia.

En diferents i reiterades ocasions he manifestat la meua opinió sobre l'absoluta necessitat de, precisament, reduir aquesta dependència del sector públic del sector comercial. Les raons em semblen prou òbvies per repetir-les aquí *in extenso*, però cal considerar que per les circumstàncies que ens envolten com a conseqüència del desenvolupament del que s'anomena mercat comú, avui Unió Europea, el nostre sector comercial cada dia —i ho repeteixo, cada dia— serà menys competitiu en relació als nostres veïns més immediats. Aquesta dinàmica, llargament i repetidament anunciada, és ja avui una realitat. Per tant, una necessitat que s'imposa és facilitar aquesta competitivitat reduint la seva contribució a les finances públiques.

Els aspectes ressenyats revelen, en definitiva, per un costat, la impossibilitat –des d'una perspectiva a mitjà i a llarg termini– de comprimir la despesa pública, per tal com els capítols de despesa compromesa resulten de molt difícil ajustament –almenys amb un volum significatiu–, cosa que ha provocat que aquest ajustament recaigui sobre les inversions. D'altra banda, els capítols d'ingressos pateixen d'una insuficiència evident, al mateix temps que d'una inestabilitat significativa –cosa que dificulta qualsevol previsió– i d'una notable dificultat per aconseguir incrementar-los en les condicions actuals. Personalment, no crec que incrementar-los de forma seriosa i suficient d'acord amb les reals necessitats de les finances públiques s'hagi de fer per mitjà d'ingressos no fiscals. El ingressos del joc, dels registres, de la matriculació de vaixells i altres com la recent –i desencertada, al meu judici– taxa sobre les residències passives seran sempre ingressos marginals, que per si sols no satisfaran les necessitats pressupostàries, a banda de les conseqüències socials i d'altres tipus que alguns comporten.

La conseqüència última d'aquesta situació ha estat un dèficit pressupostari endèmic que ha engreixat una xifra creixent d'endeutament. Encara que aquest endeutament no representa avui una proporció molt elevada en relació amb el PIB, sí que constitueix una hipoteca important de la capacitat d'intervenció del sector públic, en la mesura que relativament als recursos públics disponibles no assoleix un pes considerable. I el més important: s'entra, segons tots els experts, en una dinàmica d'increment estructural imparable.

A títol indicatiu, el govern anterior havia fet una prospectiva de necessitat d'endeutament fins al 1998, tot preveient una reducció de la despesa. Les xifres estimades per al 1995 se situaven en 22.500 milions, i en 23.100 milions l'any 1998. Assenyalo la prudència amb què cal considerar aquestes dades. Són solament una estimació molt prudent quant als possibles ingressos i molt restrictiva quant a les també possibles despeses. Naturalment, no s'hi consideren les noves fonts de finançament que eventualment es podrien aplicar per intentar, en la mesura possible, frenar la tendència a l'alça.

En aquesta mateixa línia, la societat Consulting GFE apunta que “la situació actual està conduint a una espiral en les necessitats financeres que es poden veure incrementades pels interessos que aquestes generen, i així podrien arribar a límits realment insostenibles”, i recomanen, com a necessari i urgent dins el marc socioeconòmic andorrà, “un increment dels ingressos ordinaris que, com a mínim, permetés aturar l'escalada de crèdits i atendre, sense haver de recórrer a un endeutament insostenible, la necessitat d'inversió que necessita el país”.

Ja l'any 1983, en un altre estudi sobre turisme, encarregat pel meu govern a la societat suïssa Prognos, s'evidenciaven aquestes deficiències estructurals del pressupost andorrà, tendents a un dèficit públic endèmic i insostenible a comptar de la dècada dels noranta.

D'acord amb els aspectes exposats, es pot afirmar que la situació pressupostària fa inexorable com a única opció viable una modificació del model fiscal que permeti obtenir una estabilitat i una suficiència de recursos per al sector públic, fent-lo menys dependent del sector comercial. Per dues simples raons: la primera, ja l'he exposada, la necessitat de facilitar a aquest sector la competitivitat de preus; i la segona, no menys important, els perills que comporta per al sector públic la dependència quasi exclusiva en les seves finances d'un sol sector. I aquí, si disposéssim de més temps, podríem analitzar dins el mateix sector comercial la incidència d'aquesta dependència i la importància que tenen en el capítol d'ingressos solament tres articles: la gasolina, el tabac i els alcohols, que aporten al voltant de la meitat dels ingressos. Cosa que agreuja, a curt i a mitjà termini, aquella perillositat de què acabo de parlar.

Fins ara, les resistències interiors a assumir una major proporció de la càrrega fiscal han impossibilitat qualsevol avenç en aquest sentit, cosa que ha convertit el pressupost en una peça clau per a la continuïtat dels governs durant els últims exercicis, al mateix temps que l'han reduït a un instrument estèril d'actuació, desvirtuant-ne així el sentit bàsic.

A ningú no li agrada el mot fiscalitat, i confesso que a mi tampoc, però la realitat és una, i les coses són com són i no com voldríem que fossin. I la realitat actual al nostre país requereix la imperiosa necessitat d'abandonar la política d'amagar el cap sota l'ala i afrontar serenament, prudentment si es vol, amb responsabilitat i realisme, els condicionaments que ens imposa la nostra pròpia evolució.

Molt probablement per raons electorals, no pas polítiques ni econòmiques, durant un temps encara es mantindrà aquesta situació. Però això només aconseguirà perllongar unes condicions d'indefinió, d'instabilitat i de falta d'eficiència del sector públic, lesives per al conjunt de l'economia i de la societat andorranes. S'equivoquen els partidaris de la política del qui dia passa any empeny, pensant que retardant la correcta solució estalviaran quelcom en la seva contribució. Qualsevol retard, qualsevol via que s'engegui desencertadament, no farà res més que agreujar una situació ja prou precària i abocarà a solucions més radicals.

Les circumstàncies exigeixen escometre, com a acció prioritària, un canvi en el model fiscal del país que reculli el més ampli consens social possible, però tot acceptant que els atractius fiscals d'un país com Andorra no alliberen els seus ciutadans de contribuir d'una forma equitativa al sosteniment de la cosa pública, sinó que han de ser un instrument d'atracció de visitants, d'inversions i d'activitats productives que generin riquesa en el nostre espai econòmic i possibilitin l'increment del nostre PNB fins a xifres més aproximades a models com poden ser Liechtenstein o Mònaco (34.000 dòlars/hab. a Liechtenstein, 23.000 dòlars/hab. a Mònaco, contra només 16.600 a Andorra).

Sens dubte, una transformació d'aquest tipus ha de ser progressiva i ha

de respectar les singularitats del país, tot recolzant fortament en figures d'imposició indirecta durant les primeres fases de transició.

Tanmateix, amb una visió històrica a llarg termini, probablement cal preveure ja des d'ara un model fiscal amb una participació directa dels ciutadans, ja que, d'acord amb els plantejaments d'Adam Smith –de qui es proclamen tributaris els més importants pensadors liberals moderns– “cadascú ha de contribuir en proporció a la renda de què gaudeix”, com a procediment més just i equitatiu de sosteniment de l'estat.

Inevitablement, una proposta d'aquest tipus a hores d'ara es pot considerar segurament prematura, però no utòpica, per tal com únicament podrà ser el resultat d'un llarg procés de transformació. Tot i això, des d'una consideració política amb una visió a llarg termini, és l'única posició defensable, ja que el que ha de diferenciar un polític d'un mer gestor és la capacitat per anticipar-se als problemes i ser capaç de situar el seu país en una posició favorable davant la pròpia dinàmica històrica i la del món que ens envolta.

I quan s'assoleixi l'obligada conscienciació social de la inajornable conveniència de procedir a una reforma de les finances públiques, caldrà fugir de la temptació de buscar solucions fàcils, sempre provisionals. Caldrà afrontar-la d'acord amb els principis inscrits en la nostra Constitució fonamentats en “els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals”, i no persistir més en la dinàmica estrenada darrerament de *caça fiscal* per sectors econòmics o per sectors socials; i això, per tal d'eliminar els aspectes negatius de confrontacions socials o sectorials.

I, finalment, el sistema haurà d'assegurar una certa estabilitat en el temps per donar la necessària seguretat fiscal als ciutadans.

El repte que té Andorra de cara a l'esdevenidor és considerable, i les solucions que adopti, i quan s'adoptin en el sentit temporal, seran transcendents tant per a la seva economia pública com per a la privada. La pitjor de les solucions seria no fer res.

Òscar Ribas

*Excap de govern,
membre de l'Agrupament Nacional Democràtic.*

ANNEX



CONVOCATÒRIA I PROGRAMA PREVIST

8a DIADA ANDORRANA A LA UCE
XXVII Universitat Catalana d'Estiu - Prada de Conflent (Catalunya Nord)

TEMA: EL FINANÇAMENT DE L'ESTAT ANDORRÀ
Dissabte, dia 19 d'agost de 1995
Organitza: SOCIETAT ANDORRANA DE CIÈNCIES

Sessió del matí: De les 9,30 a les 13 h.:

1. ELS POSSIBLES RECURSOS DE FINANÇAMENT DE L'ESTAT

Francesc Bonet, economista

2. PARADISOS AMB FISCALITAT COMPETITIVA

Imma Solé, advocada, cap del departament fiscal del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra, Josep Rodriguez, advocat, director del departament fiscal del Banc Agrícola i Comercial d'Andorra.

3. REPERCUSSIONS DE LA FISCALITAT EN ELS CONSUMIDORS

Antoni Corral, psicòleg social, màster en ciències del consum, membre de l'Associació de Consumidors i Usuaris d'Andorra.

4. EVOLUCIÓ DEL SISTEMA IMPOSITIU ANDORRÀ

Maria Jesús Lluelles, doctora en geografia.

5. L'ECONOMIA DE MERCAT I LA DESPESA PÚBLICA

Josep Delgado, economista, president del Col·legi d'Economistes d'Andorra.

6. LA CAMBRA DE COMERÇ, INDÚSTRIA I SERVEIS, PERSPECTIVES I OBJECTIUS

Jordi Marquet, empresari, president de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra.

7. EXPECTATIVES DE LA FISCALITAT ANDORRANA

Albert de Rovira, doctor en dret, professor jubilat de dret financer i tributari, exinterventor del govern d'Andorra.

Sessió de tarda. De les 15 a les 17,30 h.:

8. MODEL DE PAÍS I POLÍTICA ECONÒMICA

Josep Segura, economista.

9. EL SECTOR IMMOBILIARI EN EL FINANÇAMENT DEL SECTOR PÚBLIC

Jordi Galobardas, empresari, president de l'Agrupació de Gestors Immobiliaris d'Andorra.

10. L'HOSTELERIA I EL SISTEMA IMPOSITIU

Adolf Vilanova, empresari, president de la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra.

11. LA INTERRELACIÓ DEL FINANÇAMENT DEL PODER CENTRAL I ELS PODERS LOCALS

Josep Duró, cònsol major d'Ordino, simpatitzant de Coalició Nacional Andorrana.

12. UN PRESSUPOST EQUILIBRAT, UN REPTE FACTIBLE

Jordi Cinca, conseller general, membre de Nova Democràcia.

13. SÓN ELS IMPOSTOS L'ÚNICA SOLUCIÓ A LES FINANCES PÚBLIQUES D'ANDORRA?

Estanislau Sangrà, conseller general, membre de la Unió Liberal.

14. LES FINANCES PÚBLIQUES A TRAVÉS DELS PRESSUPOSTOS

Òscar Ribas, excap de Govern, membre de l'Agrupament Nacional Democràtic.

Coordinació: SOCIETAT ANDORRANA DE CIÈNCIES



Llista de participants a la Diada

| | | |
|-----------------------------------|------------------------|------------------|
| Jordi Alcobé | <i>Estudiant</i> | Canillo |
| Jordi Ausàs i Coll | <i>Mestre</i> | Andorra |
| Juli Ausàs i Coll | <i>Advocat</i> | Barcelona |
| Joan Ramon Baiges | <i>Periodista Dd'A</i> | Andorra |
| Joan Becat | <i>Professor</i> | Perpinyà |
| Francesc Bonet i Casas | <i>Economista</i> | Encamp |
| Nathan Brid i Álvarez | <i>Fotògraf P.A.</i> | Andorra |
| Josep Casal | <i>Consultor</i> | Canillo |
| Rosa Casanovas | <i>Fotògrafa Dd'A</i> | Andorra |
| Jordi Cinca | <i>Empresari</i> | Andorra |
| Antoni Corral | <i>Tècnic consum</i> | Sant Julià de L. |
| Josep Delgado | <i>Economista</i> | Andorra |
| Josep Duró i Coma | <i>Cònsol</i> | Ordino |
| Dolors Entor i Pujol | <i>Banc</i> | Canillo |
| Toni Farrero i Sarroca | <i>Periodista Dd'A</i> | Andorra |
| Francesc Ferrando | <i>Professor</i> | Andorra |
| Diana Figueras | <i>Professora</i> | Prats |
| Ramon Galobardas | <i>Comerciant</i> | Andorra |
| Jordi Galobardas i Asturgó | <i>Agent immob.</i> | Ordino |
| Eva García i Lluelles | -- | Sant Julià de L. |
| Lluís García i Santa-Maria | -- | Sant Julià de L. |
| Neus Gassol i Duch | <i>Administrativa</i> | Esc.-Engordany |
| Sergi Gigó | <i>Estudiant</i> | Andorra |
| Carles Kinder | <i>Economista</i> | Barcelona |

| | | |
|---------------------------------|--------------------------|------------------|
| Josep M. López i Llaví | <i>Periodista</i> | Encamp |
| Maria Jesús Lluelles | <i>Geògrafa</i> | Sant Julià de L. |
| Jordi Marquet i Mandicó | <i>Empresari</i> | Canillo |
| Joaquim Masa | <i>Funcionari</i> | Andorra |
| Josep Montañés | <i>Banca</i> | Esc.-Engordany |
| Renate Nogal i Guardiola | <i>Agent immob.</i> | Ordino |
| Joana Novau i Armengol | <i>Professora</i> | Encamp |
| Jordi Pasques i Canut | <i>Escriptor</i> | Oliana |
| Ramon Peguera | <i>Tècnic màrqueting</i> | Andorra |
| Pere Pellicer | <i>Filòleg</i> | Barcelona |
| Agustí Pifarré | <i>Empresari</i> | Ordino |
| Antoni Pol | <i>Arquitecte</i> | Canillo |
| Ricard Poy | <i>Periodista P.A.</i> | Encamp |
| Òscar Ribas | <i>Advocat</i> | Sant Julià de L. |
| Josep Rodríguez | <i>Advocat</i> | Andorra |
| J. Carles Rodríguez | <i>Jurista</i> | Sispony |
| Eva M. Sala | <i>Banca</i> | Andorra |
| Josep Segura | <i>Economista</i> | Esc.-Engordany |
| Imma Solé | <i>Advocada</i> | Andorra |
| Rosa Mari Sorribes | <i>Periodista</i> | Andorra |
| Albert Torres i Babot | <i>Banca</i> | Canillo |
| M. Teresa Ventura | <i>Editora</i> | Andorra |
| Adolf Vilanova | <i>Empresari</i> | Sant Julià de L. |







Reculls de premsa

La Universitat d'estiu tractarà del finançament d'Andorra

■ La diada a Prada de Conflent analitzarà les perspectives econòmiques

J.R.B.

ANDORRA LA VELLA

El finançament de l'Estat andorrà és el tema central entorn al qual girarà la 8a. diada andorrana a la Universitat catalana d'estiu que se celebrarà el dia 19 d'agost a Prada de Conflent, i que comptarà amb la participació de polítics i personalitats relacionades amb el món de l'economia. La jornada —organitzada per la Societat andorrana de ciències— serà inaugurada per l'economista Francesc Bonet, que parlarà sobre els possibles recursos de finançament de l'estat, mentre que la clausura anirà a càrrec de l'anterior cap de Govern, Òscar Ribas, que pronunciarà un discurs sobre les finances públiques a través dels pressupostos.

Al matí, *Andorra i els paradisos fiscals* serà el tema que analitzaran Imma Solé i Josep Rodríguez, cap del departament fiscal i membre de l'àrea d'inversions de BACASA, respecti-



Un moment de la diada andorrana a la UCE de l'any passat.

vament. A continuació, el tènic de consum Antoni Corral dissenyarà sobre les repercussions de la fiscalitat en els consumidors, i la geògrafa Maria Jesús Lluellens parlarà de l'evolució del sistema impositiu.

Jordi Marquet presentarà els objectius de la Cambra de comerç i Albert de Rovira exposarà les expectatives de la fiscalitat andorrana. L'economista Josep Segura presentarà les relacions entre el model de país i la política econòmica, i Jordi Galobardes tractarà sobre el sector immobiliari en el finançament del sector públic.

Per la seva banda, Adolf Vilanova —president de la UH— parlarà de l'hostaleria i el sistema impositiu, mentre que el cònsol d'Ordino, Josep Duró, analitzarà la interrelació del finançament del poder central i els poders locals. L'elaboració d'un pressupost equilibrat serà el tema que presentarà Jordi Cinca (ND); i Estanislau Sangrà (UL) ho farà sobre els impostos.

Òscar Ribas, Estanislau Sangrà, Jordi Cinca i Josep Duró, entre altres, participaran en el seminari

El debat sobre política fiscal es trasllada a Prada de Conflent

■ La diada andorrana de la Universitat catalana està dedicada al finançament de l'Estat

Redacció

ANDORRA LA VELLA

La vuitena diada andorrana a la Universitat catalana d'estiu (UCE) tracta avui un dels temes que han centrat el debat polític en els darrers anys: els mecanismes de finançament de l'Estat. Quatre de les formacions amb representació parlamentària -AND, UL, ND i CNA- tindran oportunitat de defensar els seus postulats sobre el tema en el tram final del seminari. L'ex-cap de Govern i membre de l'Agrupament nacional democràtic, Òscar Ribas, que defensa l'assumpció d'un model impositiu, parlarà de les finances públiques a través del pressupost.

La ponència del conseller del Grup liberal, Estanislau Sangrà, portarà per títol *Són els impostos l'única solució a les finances públiques d'Andorra?*. Ul considera que és possible equilibrar les finances públiques sense haver de recórrer a l'increment de la pressió fiscal. Per la seva banda, el parlamentari de Nova Democràcia Jordi Cinca dedicarà la seva intervenció a les mesures necessàries per equilibrar les finances estatals. El cònsol major d'Ordino i membre de la CNA, Josep Duró, parlarà de la interrelació dels poder central i els locals, amb la llei de transferències als comuns com a punt de referència.



La diada d'Andorra a la UCE va estar dedicada l'any passat a "Andorra i la catalanitat".

La jornada començarà a dos quarts de 10 del matí amb la intervenció de l'economista Francesc Bonet amb la ponència titulada *Els possibles recursos de finançament de l'estat*. El seguirà una intervenció conjunta d'Imma Solé i Josep Rodríguez, tècnics del Banc Agrícola, sobre els paràdixos fiscals.

El tècnic en consum i membre de l'ACU Antoni Corral dedicarà la seva ponència a les repercus-

sions de la política fiscal en els consumidors. La geògrafa Maria Jesús Llaelles parlarà de l'evolució del sistema impositiu andorrà i el degà del col·legi d'economistes, Josep Delgado, sobre l'economia de mercat i la despesa pública. Tancaran les intervencions matinals el president de la cambra de comerç, Jordi Marquet -que dedicarà la seva ponència a les perspectives i objectius d'aquests organismes-

i l'ex-interventor del Govern, Albert de Rovira, amb el tema *Expectatives de la fiscalitat andorrana*. La tarda s'obrirà amb l'economista Josep Segura, que ha preparat la ponència titulada *Model de país i política econòmica*. El president de l'Agrupació de gestors immobiliàris, Jordi Galobardas, i el de la Unió Hotelleria, Adolf Vilanova, plantejaran l'impacte dels impostos en els seus respectius sectors.

La Universitat convalida els estudis amb crèdits

La XXVII edició de la Universitat catalana d'estiu, que se celebra anualment al Liceu Renouvier de Prada de Conflent, va obrir dijous les seves portes amb un discurs del nou president de l'entitat, Joaquim Arenas, que va insistir en el desig de mantenir la independència política de la trobada acadèmica. Arenas, en la seva intervenció davant els estudiants, va fer una crida a la defensa de la unitat del català.

Aquest any, com a gran novetat, els assistents a la Universitat podran convalidar una gran part dels cursos d'extensió universitària i els seminaris d'investigació com a crèdits de lliure elecció universitària. Dos centres s'han afegit a la iniciativa protagonitzada l'any passat per la Universitat de les Balears, que va decidir convalidar un curs. Segons els organitzadors, aquest fet suposa el reconeixement a la tasca feta.

Des de fa vuit anys, la Societat andorrana de ciències organitza la diada d'Andorra a l'UCE. La filosofia del seminari és sempre similar: al voltant d'una quinzena de persones mostra els seus punts de vista sobre un determinat tema. Un cop acabades les ponències, s'obre un torn de debat amb intervencions del públic i preguntes als ponents.

La fiscalitat a Andorra es debat avui a la Universitat d'estiu de Prada

Els mecanismes de finançament de l'Estat és el tema sobre el qual debatran els participants en la vuitena diada d'Andorra a la Universitat de Prada. Quatre de les formacions amb representació al Consell, l'AND, UL, ND i la CNA, defensaran les seves concepcions sobre política fiscal. Òscar Ribas, Estanislau Sangrà, Jordi Cinca i Josep Duró prendran part en la jornada. (Pàg. 4)

Diari d'Andorra

ANY V • NÚMERO 1.333 • DISSABTE 19 D'AGOST DE 1995 • PREU: 110 PTEES.

L'aplicació dels impostos enfronta els ponents de la Universitat d'estiu

Els participants en la trobada van coincidir que cal un nou model econòmic

La inflació mitjana anual del 1988 al 1992 va ser del tretze per cent



Els participants en la diada andorrana a Prada van mostrar les seves divergències sobre els mecanismes de finançament de l'Estat, tot i que hi va haver coincidència que cal un nou model econòmic per possibilitar l'actuació de l'Estat. Mentre que determinats sectors polítics reclamen la imposició fiscal, els representants dels sectors econòmics es van mostrar contraris a augmentar la seva contribució a l'erari públic. L'economista Francesc Bonet va quantificar la inflació anual del 88 al 92 en un 13%.

(Pàgs. 3 i 4)



Ponents en la jornada de Prada reunits en una aula del liceu Renouvier de Prada de Conflent.

“ El sector públic passa gana, mentre que el sector privat es troba satisfet ”

Oscar Ribes

“ Algunes solucions dels comuns fan perdre recursos al Govern ”

Jordi Guals

“ Se sap d'on parteixen els impostos però no on ens poden conduir ”

Estel·linx Guals

“ Hi ha temes que han de gestionar els comuns per proximitat al ciutadà ”

Francesc Bonet

Editorial

El finançament de l'Estat

Les aules del liceu Renouvier de Prada van acollir ahir una de les qüestions que ha centrat el debat polític dels últims anys: quins han de ser els mecanismes per finançar l'Estat. La vuitena diada andorrana va reunir al voltant de la mateixa taula membres de diferents partits polítics amb concepcions oposades sobre la necessitat o no d'implantar un sistema impositiu per sufragar el dèficit de l'Estat, representants dels sectors i economistes. No hi va haver sorpreses: tothom va coincidir en el fons, mentre que en la forma es van obrir divergències. Els assistents van assenyalar la necessitat de trobar un model econòmic que obri noves perspectives a les possibilitats d'actuació de l'Estat, però, sobretot els representants dels diferents sectors econòmics, es van mostrar contraris a augmentar la seva contribució al tresor de l'Estat a causa de les dificultats que passen.

La reunió a Prada va servir per tornar a posar

sobre la taula la situació de l'economia nacional —el país viu una crisi i cal prendre mesures que permetin la reactivació i la reconversió econòmica— però sense que s'acarlés fins a quin punt s'està disposat a sacrificar-se —tant des del punt de vista impositiu com de cessió de competències— per aconseguir un model d'Estat que possibiliti treure rendiment dels recursos de què es disposa. Ningu discuteix que el canvi d'orientació de l'economia és absolutament necessari ja que la crisi que passa el país és estructural i no conjuntural. De quina manera s'ha de fer és una opció política, però quan s'ha de fer no ho és, i, a hores d'ara, els que tenen la postestat per fer-ho eludeixen aquesta responsabilitat. En aquest moment el dèficit es mou en quantitats assumibles, però d'aquí a uns anys, si no s'aconsegueixen noves vies de finançament, pot ser traumàtic. La política de l'anar fent ja fa temps que no funciona encara que alguns no ho vulguin veure.

El nou acord econòmic a la Universitat d'estiu de Praga

La inflació mitjana anual entre el 88 i el 92 va ser del 13%

■ La competitivitat respecte dels països veïns va caure espectacularment

Toni Ferrero

PRADA DE CONFLIENT

La inflació anual mitjana a Andorra entre els anys 1988 i 1992 va ser del 13,30 per cent, segons dades que va aportar en la seva ponència l'economista Francesc Bonet, que va obrir la jornada. Per calcular aquesta magnitud, de la qual no hi ha dades ja que no es disposa d'índex de preus al consum, Bonet va utilitzar el model Fisher-Marshall, molt fiable a l'hora de determinar la taxa mitjana d'inflació en un període relativament llarg.

Segons l'estudi de l'economista, l'increment de preus al Principat ha estat molt superior a l'experimentat pels països veïns. La competitivitat dels preus andorrans respecte dels francesos ha caigut un 51% i si es pren com a referència Espanya, un 34%.

Una altra de les dades que va aportar Bonet en la seva intervenció va ser el creixement de la renda nacional en termes nominals. Entre el 1988 i el 1992 va augmentar un 11,20 per cent de mitjana, i va passar dels 93.104 milions de pessetes als 158.300 milions. En l'estudi l'economista

utilitza aquesta darrera magnitud per calcular l'evolució de la pressió fiscal al país durant cinc anys. Així, la suma dels impostos directes i indirectes i les col·leccions a la CASS representa va l'any 1988 un 13,97 per cent respecte de la renda nacional, mentre que el 92 es constata un increment fins al 16,76%.

El cap de l'estudi també va destacar que en els cinc anys que s'ha fet l'estudi el Govern ha perdut pes en la repartició de la pressió fiscal respecte de les administracions comunals.

Bonet va dir que com que Andorra té una estructura econòmica peculiar, "no podem copiar ni imitar les mesures tributàries d'altres països".

Oscar Ribas va mostrar les seves discrepàncies: "Hi ha solucions que s'han aplicat en altres microestats i que es poden adaptar a Andorra".

També va afirmar que caldria un replantejament de l'IMI i les taxes a la construcció, ja que aquestes figures graven l'inici del procés productiu i provoquen un notable encanament dels preus dels productes. Va proposar reduir progressivament l'IMI i substituir-lo per un impost de consum en el moment de venda.



L'economista Francesc Bonet va ser l'encarregat de fer la primera ponència.

No es va mostrar tampoc partidari de privatitzar una part del capital de FEDA o ISTA, ja que aquesta mesura "no solucionaria el dèficit públic; podria, alzó sí, disminuir-lo, però és la política pressupostària la que en definitiva ha de solucionar el problema". En aquest sentit, Bonet va demanar que el pressupost sense tenir en compte les despeses financeres tingui supervilància a curt termini.

Sobre el finançament del Govern, va dir que s'hauria "d'obrir de forma progressiva als particulars la compra de deute públic". Segons Bonet, aquesta fórmula permetria una disminució de les despeses financeres de l'Estat.

Un dels eixos, però, de la intervenció de Bonet va ser la necessitat d'estudiar si la legislació comunitària permetria l'ingrés d'Andorra a l'Institut monetari

europèu (IME): "S'han de fer els esforços necessaris per convertir l'INAF en banc emissor d'euros dins del concert de l'IME, i lligar la seva política a la dels altres bancs centrals".

Bonet va explicar que si es compleixen els terminis previstos, els turistes que visitaran Andorra a partir de l'any 99 portaran euros, i que tota l'activitat estarà dominada per aquesta divisa.

Els paradisos fiscals i l'acord amb la UE

El nou acord entre Andorra i la Unió Europea va ser una de les qüestions que es van abordar a l'hora de parlar del model impositiu andorrà. Oscar Ribas va dir que Andorra ha de buscar en les convencions a Brussel·les un tracte fiscal similar al que reben les Canàries o Madeira. Per Jordi Cincà, els països on provoca més temor la situació d'Andorra com a paradís fiscal són França i, especialment, Espanya: "Cal fer-los entendre que el perill no és tan fort".

Segons Cincà, la Unió Europea no té interès a aturar el creixement d'Andorra, sempre que es faci un esforç per homogenitzar les figures fiscals a les dels països comunitaris, tot i que la pressió sigui més reduïda. La ponència sobre paradisos fiscals va anar a càrrec de dos tècnics de BA-

CASA: Imma Solé i Josep Rodríguez.

Una altra de les intervencions destacades va ser la del representant de l'Associació de consumidors, Antoni Corral, que va advertir de les conseqüències de l'augment de la fiscalitat en l'economia. Va assegurar que comportaria una disminució de la renda i conseqüentment del consum, amb tots els factors que pot comportar aquest fenomen.

Per la seva banda, Josep Delgado, degà del Col·legi d'economistes, va explicar que la major part del finançament de l'Estat prové dels turistes, que són els que satisfan l'impost de mercaderies. Delgado va parlar de les limitacions de l'Estat per estabilitzar l'economia, per la falta de mitjans i informació i per la sobredimensió de l'administració.

Les frases

"Es pot dir que el sector públic passa gana, mentre que el sector privat es troba satisfet"

Oscar Ribas

"No té sentit pagar beques per a joves que després no trobaran feina al país"

Josap Segura

"Avui dia els impostos del sector immobiliari són superiors a les altres zones del Pirineu"

Jordi Galobardas

"Moltes de les solucions ja les apliquen els comuns, cosa que fa perdre recursos al Govern"

Mirall Cincà

"S'ha de substituir el tipus IMI aplicat per un impost al consum en el moment de venda"

Francesc Bonet

"Cal unificar criteris i evitar l'existència de set administracions diferents"

Abel Vilanova

"Hi ha temes que han de gestionar els poders locals per la seva proximitat al ciutadà"

Josap Ribas

"És necessari un esforç per part de l'Estat de definició del marc legal econòmic"

Josap Delgado

"Andorra és dels paradisos fiscals més purs que existeixen, ja que no n'ha imposos directes"

Josap Rodríguez

Vuitena diada andorrana a la Universitat d'estiu de Prada



La necessitat o no d'aplicar nous impostos va centrar el debat a la diada andorrana a la Universitat catalana d'estiu. Enmig de les visions oposades dels grups polítics, es van sentir les queixes del sector immobiliari i hotelier per l'elevada pressió fiscal

Els ponents de la Universitat d'estiu discrepen sobre l'aplicació d'impostos

■ Oscar Ribas afirma que l'administració central hauria d'ingressar 32.000 milions de pessetes anuals

Juan Ramon Beiges
PRADA DE CONFLENT

El finançament de l'Estat andorrà va dividir els ponents que van participar ahir en la vuitena diada andorrana a la Universitat catalana d'estiu. Si bé tothom va coincidir en la necessitat de buscar un nou model econòmic que obri noves perspectives a les possibilitats d'actuació de l'Estat, els representants dels diferents sectors de l'economia es van mostrar contraris a augmentar la seva contribució a l'erari públic i es van lamentar de les dificultats que passen.

L'anterior cap de Govern, Oscar Ribas, i el conseller de Nova Democràcia, Jordi Cinca, van apostar clarament per l'aplicació de noves fonts d'ingressos que permetin alhora reduir el déficit públic i mantenir un nivell d'inversions d'acord amb les legítimes aspiracions dels ciutadans.

Ribas va aportar dades comparatives amb altres microestats, com el "redutí volum de despesa per habitant mantingut per l'administració pública andorrana", que se situa en 416.000 pessetes per habitant, davant el milió de Liechtenstein, situació que va induir l'ex-cap de Govern a afirmar que mentre "un sector públic passa gana, el sector privat s'ha trobat fins ara satisfet". Ribas es va queixar de la "penúria de recursos" i va establir el pressupost d'ingressos adequat en 32.000 milions de pessetes tot mantenint la despesa en uns límits que no superin el 25% del producte interior brut (PIB).

L'excessiva dependència del sector públic del comerç va ser motiu d'especial ressenya. Ribas va alertar que el comerç "cada dia" serà menys competitiu en relació amb els països veïns, i que per tant "cal facilitar la competitivitat reduint la seva contribució a les finances públiques". Va qualificar els ingressos del joc, dels registres, la matriculació de vehicles i la "desencertada" taxa sobre residències passives "d'ingressos marginals que per si sols no satisfaran les necessitats pressupostàries", i va apuntar com a "única opció viable una modificació del model fiscal que permeti obtenir una estabilitat i una suficiència de recur-



Polítics i professionals es van traslladar a Prada de Conflent per discutir sobre el finançament de l'Estat.

Gestors immobiliaris i hotelers es queixen de l'elevada pressió fiscal

Tant Jordi Galobardas, president de l'Associació de gestors immobiliaris, com Adolf Vilanova, president de la Unió hotelera, es van queixar de les càrregues fiscals que han de suportar els seus respectius sectors i van coincidir a assenyalar que difícilment podrien assumir-ne de noves.

Galobardas es va centrar en les taxes comunals, "superiors a les que paguen els nostres competidors del Pirineu", amb l'agregant, va dir, "que ho paguem abans de començar l'obra i allà es paga al final". Galobardas va incidir en la crisi que viu el sector de la construcció en relació amb els tributs que se li apliquen. Per la seva banda, Adolf Vilanova va criticar la falta d'unificació dels criteris dels comuns,

"que implica l'existència de set administracions diferents", i va criticar que l'hoteleria, "que està sobredimensionada", ha de suportar uns preus dels terrenys molt alts i uns permisos de construcció massa elevats.

L'economista Josep Segura va afirmar que el gran creixement del país els darrers anys ha creat un "model bastant desequilibrat i descontrolat", i va esmentar la dificultat dels joves per trobar una feina estable, el descontrol arquitectònic i la massificació turística com alguns dels problemes que cal superar. Segura va considerar que "ara és el moment de regular els aspectes negatius del creixement econòmic que mal -va subratllar- es tornarà a situar en el 16 per cent".

sus al sector públic que el faci menys dependent del sector comercial".

Jordi Cinca va coincidir amb el representant de l'AND que no s'havia de retardar l'actuació per resoldre els déficits i els problemes històrics del país, "perquè les solucions d'ara no seran vàlides d'aquí a cinc anys; llavors seran més doloroses". El conseller d'ND va constatar que moltes de les possibles mesures ja han estat adoptades pels com-

uns, com és el cas de les taxes de la vinyeta de vehicles, "que gestiona el Govern, però que repercuteix econòmicament en els comuns".

Per això, va animar l'administració central a definir-se sobre quin model d'Estat vol per no "perdre els recursos que pot aplicar". Cinca també es va desmarcar d'una política encaminada a augmentar la pressió sobre el comerç i es va referir a una llei tributària general o a l'aplicació

de les lleis ja existents "en tota la seva dimensió", i no va dubtar a assenyalar que a Andorra també seria possible aplicar un impost similar a l'IVA.

Per evitar un creixement desmesurat del deute, Cinca va proposar l'elaboració d'una llei que fixi un màxim d'aquest endeutament públic; i es va mostrar partidari "d'avançar en la realització de pressupostos plurianuals que permetin fer projeccions de futur".

A l'altre extrem es va situar Estanislau Sangrà, que no va assistir a la diada però va fer arribar la seva ponència escrita. El conseller liberal va assegurar que abans de prendre una decisió "val la pena analitzar-ho bé, perquè amb això dels impostos se sap de quina ponència es parteix però es desconeix totalment on ens pot conduir".

Sangrà es va definir clarament contra la impositivació fiscal per diverses raons: mantenir el diferencial fiscal, dificultat de control i el caràcter negatiu de "la ingèrència de l'administració en l'economia". Com a alternatives va proposar la contenció de la despesa i l'aplicació de noves fonts d'ingressos, com per exemple la llei de patents i marques o la matriculació de vehicles. "Els impostos no són el miracle d'Andorra", sinó una via "perillosa sense haver-ne explorat d'altres exhaustivament", va concloure.

El consol d'Ordino, Josep Duró, en representació de la CNA, va negar que l'autonomia del comuns suposés una càrrega econòmica per al país i va defensar una descentralització "perquè hi ha temes que han de gestionar els poders locals per la seva proximitat al ciutadà i els seus problemes quotidians".

Prada mostra les dues visions enfrontades sobre el model de país

L'Andorra del futur, amb o sense impostos, centra el debat



Jordi Cinca, al costat de Josep Casal, en un moment de la seva ponència

RICARD POY

PRADA DE COMPLERT

La possible introducció d'impostos directes com a solució per al finançament de l'Estat andorrà va centrar l'atenció de la 8a Diada andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu, que se celebra al Lycée Renouvier de Prada de Conflent. El finançament de l'Estat andorrà constituïa el tema de les 14 ponències que van integrar la jornada, tot i que ben poques van cenyir-se al tema.

Els polítics i els economistes van quedar dividits en dos blocs segons l'aposta de futur que defensaven com a més idònia. En el primer apartat s'emmarcaven aquells que valoren com a principal camí l'introducció d'imposicions indirectes que permetin a l'Estat ampliar els pressupostos fins als 30 o 32 mil milions anuals. Per a aquests ponents, la disminució de la despesa pública no pot ser molt important i el retard del país es va acumulant per la falta d'inversions en infraestructures. Els principals defensors d'aquest model van ser Jordi Cinca, Òscar Ribas i Josep Segura.

A l'altra banda de la discussió, es situava el grup anti-impostos que considera els gravàmens actuals prou importants com

per aplicar noves vies tributàries. El futur econòmic passaria per la contenció de la despesa pública, tant a nivell estatal com comunal, i augmentar la recaptació a través d'altres vies. Estanislau Sangrà, i en certa mesura Jordi Galobardes i Francesc Bonet, van optar per aquest model.

Una de les dades més utilitzades dins de les ponències va ser l'endeutament de l'Estat. Amb un producte interior brut (PIB) al voltant dels 125.000 milions de pessetes, el dèficit públic anual estaria entre el 3 i el 4% del PIB (d'entre 3 i 4 mil milions), mentre que el dèficit acumulat (uns 20.000 milions) estaria en el 20% del PIB. Aquesta és la situació actual de les macro-xifres econòmiques, comptant amb un descens del 50% en el nombre de turistes: dels 13-14 milions de fa uns anys, als 6-7 milions de les últimes temporades.

Els comuns acumulen un deute global, segons les dades de les conferències, d'uns 20 mil milions. Els ingressos de l'Estat depenen en gairebé un 75% de l'impost de mercaderies indirecte (IMI). Dels gairebé 15.000 milions d'aquests ingressos, més de dues terceres parts corresponen a carburants, tabac i begudes alcohòliques.

"Cal convèncer Brussel·les i Madrid de

■ **"No és dolent endeutar-se si s'aconsegueix una millora del país"**

Jordi Cinca (ND)

■ **"Es podrien cobrar les anelles de caça a 100 mil pessetes i no a 7 mil"**

Jordi Galobardes (AGIA)

■ **"Es poden finançar les carreteres amb les plusvàlues que generen"**

Josep Segura (economista)

■ **"El pressupost hauria de ser de 32.000 milions, un 25% del PIB d'Andorra"**

Òscar Ribas (AND)

■ **"Rigor en la despesa i inversions meditàdes són l'alternativa als impostos"**

Estanislau Sangrà (ÜL)

■ **"Les fonts alternatives són el Deute Públic i els Ingressos Patrimonials"**

F. Bonet (economista)

■ **"L'Aeroport de la Seu d'Urgell ha de ser un pulmó per a Andorra"**

Jordi Marquet (C. Comerç)

■ **"El deute, l'heim de finançar solets. No ens compraran emissions de Deute Públic"**

Josep Delgado (economista)

Els comuns més a prop dels electors

Josep Duró, cònsol major d'Ordino, va defensar la tasca del Comú dins les finances públiques, argumentant que després del traspàs de competències, signat el 1991, els comuns a més de rebre uns 4 mil. milions de pessetes també van adoptar moltes de les despeses que fins llavors corresponien a l'Estat.

Duró considera indispensable que "alguns temes han de ser gestionats pels poders locals (...) la proximitat dels electors és un barem per a la bona evolució". El cònsol va criticar que des d'alguns punts es parli de "fa diebuxes dels comuns" en el capítol econòmic. ■



Duró i Marquet conversen a Prada

què no som cap perill (...) L'Unió Europea ens deixarà créixer però ens demanarà que tinguem les seves figures impositives però amb pressió diferent", va exposar Cinca. El conseller d'ND no creu que l'endeutament sigui dolent si permet una millora del país i està en contra de l'emissió de deute públic d'una reducció important del personal administratiu de l'Estat. Cinca va demanar una Llei general tributària, un impost sobre la producció interna, un canvi en la Llei de societats i va apuntar la possibilitat de limitar la capacitat d'inversió dels comuns.

Josep Segura, economista i directiu de la CASS, també va rebutjar la creació de deute públic perquè a l'estranger no seria comprat. La falta de competitivitat del comerç "va ser provocada per l'entrada d'Espanya a la CE i la Inflació interna". Segura es mostra partidari de "potenciar el petit comerç (...) controlar la immigració" i va criticar que "l'administració es cada vegada més gran (...) els comuns tenen més diners que necessitate" i que les campanyes turístiques o certs directors corresponguin a estrangers.

Josep Rodríguez, advocat de l'àrea d'inversions de BACASA, va destacar que Andorra "és un dels paradisos fiscals més purs que existeixen actualment al món (...) com a conseqüència no presenta varïes de les característiques clàssiques de tot paradís fiscal, sobretot pel que fa referència als temes de seguretat jurídica i tinença de societats per part d'estrangers". Rodríguez va advertir respecte de les residències passives de les contra-lleis que poden aplicar els països veïns per continuar considerant residents en els seus països d'origen aquells que traslladïn la residència a Andorra per motius fiscals.

Antoni Corral, membre de l'Associació de Consumidors i Usuaris d'Andorra, va exposar la possibilitat de canvis sociològics produïts per un augment de la pressió

fiscal. A més impostos, disminució de la renda dels treballadors amb reducció del consum intern i reivindicacions laborals. L'efecte final seria la marxa de residents si les reclamacions no són satisfetes i un augment de preus i una pèrdua de competitivitat del comerç si les reclamacions són satisfetes. La conseqüència: entrada de mà d'obra barata.

Francesc Bonet, economista, va proposar "reduir progressivament l'IMI, substituint-lo per un impost de consum en el moment de la venda" (IVA o taxa anàloga). L'emissió de deute públic i la possibilitat que l'INAF es converteixi en banc emissor d'Ecus serien altres de les alternatives proposades per Bonet.

Josep Dalgado, president del Col·legi d'Economistes, va qualificar de "massa gran" la despesa de l'Administració, a més de considerar que fallen inversions i marcs legals. ■

Massa impostos al sector immobiliari

Jordi Galobardes, president de l'AGIA, va assegurar que en el sector immobiliari es "suporten impostos superiors als del Pirineu" i per tant no es poden imposar més taxes. Galobardes es va referir a l'oposició del sector davant la possible entrada en vigor de l'impost de transaccions immobiliàries. També es va mostrar contrari als impostos directes i va dir que en els últims 10 anys el sector públic ha duplicat els ingressos i he triplícitat les despeses. Un altre dels aspectes criticats va ser la subvenció de l'Estat a les entitats esportives i va demanar que es paguin els serveis públics. ■

Ribas és favorable a fer coincidir les eleccions comunals amb les generals

"Actualment no es pot crear cap altre majoria estable. Crec que la única solució és anar a unes eleccions generals. Seria desitjable que coincidissin les eleccions comunals amb les nacionals". L'ex-Cap de Govern, Òscar Ribas, nou mesos després de perdre una moció de confiança que el va obligar a presentar la dimissió es mostra clarament favorable a una convocatòria ràpida d'eleccions davant la situació d'estancament polític que viu el país i els recents escàndols protagonitzats per l'executiu de Marc Forné. El membre de l'Agrupament Nacional Democràtic va ser un dels ponents a la Diada d'Andorra e Prada.

Òscar Ribas qualifica de "nefasta" l'actuació de l'actual Govern en el tema sanitari perquè "portar un director estranger no està ni d'acord amb la legislació ni en consonància amb la consciència social i política del país". L'ex-màxim responsable del gabinet realitza una valoració general amb un contundent "en general, no funciona" que ve més enlloc de la polèmica sobre temes sanitaris.

El sistema electoral

Una de les causes principals de la inestabilitat política és, segons Òscar Ribas, que "el sistema electoral propicia la dispersió de consellers. És una fórmula implantada per la Constitució però comporta grans dificultats a l'hora d'aconseguir majories absolutes estables". Per a l'ex-Cap de Govern el més desitjable seria "una transició on el Govern de torn pogués comptar amb una majoria al Consell". La única solució passaria perquè en "les properes eleccions sorgís una majoria, que, encara que no sigui absoluta sigui prou potent per governar amb tranquil·litat".

Premonició

Cal recordar que la primera manifestació de Ribas, segons després d'anunciar la seva dimissió, va ser vaticinar que el proper Govern no arribaria a finals d'any, tot i que en aquell moment va apuntar els pressupostos del 96 com a escull insalvable per a l'executiu que el succeís. Òscar Ribas va quedar semi-apatat de la vida política després de la seva dimissió i, posteriorment, va ser ofert per l'AND com a candidat per ocupar la plaça d'Andorra al Tribunal d'Estrasburg. ■

7DIES

Número
39

setmana
del 25 al 31 d'agost
de 1995

Edita:
PREMSA ANDORRANA SA

gratuit

Foto: Rosa Casanovas



El finançament de l'Estat, al fòrum de Prada de Conflent

Fotos: Rosa Casanovas



Un debat ric i plural

A l'hora en punt, dos quarts de 10 del matí, i potser amb menys calor que els anys anteriors, començava la vuitena edició de la diada andorrana dins la 27a Universitat catalana d'estiu, a Prada de Conflent.

Antoni Pol, secretari de la Societat andorrana de ciències, entitat promotora de la diada, va encarar la jornada de treball, i la primera ponència va anar a càrrec de Francesc Bonet, que va parlar sobre els possibles recursos de finançament.

Després, dos advocats de BACASA, Imma Solé i Josep Rodríguez, van tractar d'Andorra i els paradisos fiscals.

El següent a intervenir va ser Antoni Corral, tècnic de consum, que va fer esment de les repercussions de la fiscalitat en els consumidors. El president del Col·legi d'economistes, Josep Delgado, va parlar sobre l'economia de mercat i la despesa pública. La propera intervenció va anar a càrrec de Jordi Marquet, que, com a presi-



dent de la Cambra de comerç, indústria i serveis, va fer una exposició sobre els objectius i perspectives de l'organisme. La darrera intervenció del matí la va fer la geògrafa Maria Jesús Lluelles, que va parlar sobre l'evolució del sistema impositiu.

Després del parèntesi del dinar, es va poder seguir un treball de l'economista Albert Rovira sobre les expectatives de la fiscalitat andorran-

na. El ponent següent va ser Josep Segura, que va aportar la seva visió del model de país i política econòmica.

Per la seva banda, Jordi Galobardas, president de l'Agrupació de gestors immobiliaris, es va referir al sector immobiliari en el finançament del sector públic. Afolf Vilanova, president de la Unió hotelera, va tractar de l'hoteleria i el sistema impositiu.

Per la seva banda, el

cònsol d'Ordino, Josep Duró, va fer una exposició sobre la interrelació del finançament del poder central i els poders locals. Tot seguit, el conseller Jordi Cinca va proposar un pressupost equilibrat, que va considerar com un repte factible. Un altre conseller, en aquest cas Estanislau Sangrà, va donar a conèixer la seva ponència, basada en una pregunta: són els impostos l'única solució a les

finances públiques d'Andorra?

L'ex-cap de Govern Òscar Ribas va parlar sobre les finances públiques a través dels pressupostos. En acabar les ponències i intervencions, va arribar potser el moment més àlgid de la diada, el del debat entre tots els assistents, hi haguessin o no intervingut directament, i el que no va quedar tan clar és per què la gent d'Andorra ha de sortir a fora per parlar d'Andorra.

El finançament de l'Estat va ser tractat a la Universitat Catalana d'Estiu

La Diada d'Andorra a Prada se centra en la necessitat o no d'introduir impostos



El Lycée Renouvier va acollir la 8a Diada Andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu

Prada de Conflent va acollir dissabte 19 d'agost la Vuitena Diada Andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu. El tema central de la Jornada va ser el finançament de l'Estat i van intervenir-hi 14 ponents. Els encarregats de donar la seva visió sobre l'economia andorrana van ser Jordi

Cinca (Nova Democràcia), Josep Segura (economista), Òscar Ribas (Agrupament Nacional Democràtic), Estanislau Sangrà (Grup Liberal), Jordi Marquet (Cambra de Comerç), Josep Duró (cònsol major d'Ordino), Jordi Galobardas (president de l'Agrupació d'Agents Immobiliaris), Josep Rodríguez (advocat

de BACASA), Josep Delgado (president del Col·legi d'Economistes), Francesc Bonet (economista), Antoni Corral (Associació de Consumidors i Usuaris), Adolf Vilanova (president de la Unió Hotelera), Maria Jesús Lluelles (geògrafa) i Albert de Rovira (economista).

El punt de més interès de les

diverses conferències va girar sobre la possibilitat d'introduir impostos directes a Andorra com a solució a l'endeutament de l'Estat i com a eina per aconseguir una major inversió pública.

Jordi Cinca va explicar que "el fet d'endeutar-se no és en si preocupant si se sap com es tornaran els diners. Aquest no és el nostre cas. La prospecció d'ingressos de l'Estat ens deixa veure que no tenim capacitat per a més endeutament. Amb un deute de més de 30.000 milions de pessetes, l'única alternativa és incrementar els ingressos per poder afrontar tant el deute actual com les necessitats d'inversió que té el país". Per a Cinca, la Unió Europea vol que Andorra equipari les figures impositives a les de la UE, però deixarà mantenir una pressió fiscal molt menor.

Posicions contràries

Estanislaou Sangrà va defensar una posició radicalment contraposada a la de Jordi Cinca. El conseller liberal és contrari als nous tributs perquè cal "mantenir el diferencial fiscal (...) és temerari gravar més el sector comerç (...) la dificultat d'establir una administració general

Foto 1: El cònsol Josep Duró va defensar un sistema descentralitzat.

Foto 2: Jordi Marquet va explicar la creació i el funcionament de l'UHVA.

Foto 3: Josep Delgado va realitzar una ponència didàctica.



de control d'un possible sistema impositiu (...) crear tot un sistema tributari que controli pot originar una inhibició de la iniciativa privada".

Sangrà defensa els ingressos alternatius (patents i marques, venda de drets de telecomunicacions, taxes de justícia, residències passives, matriculació de vaixells...) i la reducció de la despesa pública com a solucions per a les finances de l'Estat.

L'exposició d'Oscar Ribas es va mostrar favorable als impostos, per aconseguir un pressupost d'uns 32.000 milions de pessetes (un 25% del producte interior brut). Ribas va parlar d'un dèficit d'infraestructures de 71.000 milions i de l'excessiva càrrega que pateix el comerç. La solució proposada per l'ex-Cap de Govern passa per "a llarg termini preveure ja des d'ara un model fiscal amb una participació directa dels ciutadans".

Josep Segura va deixar entreveure en la seva ponència que s'



Jordi Cinca, al costat de Josep Segura, en la seva ponència

ha acabat el model de país que Andorra ha adoptat durant els últims 30 anys. Va criticar que es generen llocs de treball que no s'adapten als estudis dels joves andorrans. A Segura no li estranya que "la major part del jovent s'en vagi cap a la funció pública", ja que les condicions actuals dificulten molt aventurar-se en la iniciativa privada.

El directiu de la CASS va apuntar que el país no tornarà a

aconseguir creixements anuals del 16% i va proposar la potenciació del petit comerç. "Cal controlar la immigració perquè s'està substituint població resident per nova mà d'obra." Josep Segura creu que "serà difícil fer entendre a la població la introducció d'impostos quan veu que en el sistema actual els rics són cada dia més rics".

Una de les opcions innovadores presentades pel directiu de la CASS consisteix a "finançar les carreteres amb les plusvàlues que generen" en pujar el preu del terreny per trobar-se al voltant d'una carretera. Respecte als comuns, va destacar que "tenen més diners que necessitats".

Crisi immobiliària

Jordi Galobardas va comentar que el sector immobiliari del país ja està suportant càrregues tributàries superiors a les del Pirineu. Per a Galobardes, en el



Antoni Pol, del SAC, va exercir de moderador

sector de la construcció "ja no es poden suportar més impostos". A més, va mostrar-se contrari a la introducció d'imposicions indirectes en el país. Com a solució per a les finances públiques va proposar el pagament dels serveis públics. El punt més polèmic de la seva exposició es referia a la possibilitat de fer pagar als caçadors "100.000 pesetes per anella, en comptes de les 7.000 que paguen actualment".

Jordi Marquet va explicar la creació i el funcionament de la Cambra de Comerç i va destacar que "l'aeroport de la Seu serà un pulmó per a Andorra" i que "cal tornar als valors antics".

Josep Delgado va criticar un volum massa gran de despesa de l'administració, una falta evident d'inversions i un finançament de l'Estat que depèn massa dels ingressos per mercaderies.

Impostos i consumidors

Antoni Corral va predir que un augment de la pressió fiscal produiria canvis sociològics amb una disminució de la renda dels treballadors i una reducció del consum privat. Les reivindicacions socials consegüents comportarien un augment dels preus si fossin acceptades, en cas contrari podrien provocar un

Foto 1: El degà de l'UCE, al costat de Jordi Galobardas, va agrair la presència andorrana.

Foto 2: El públic va seguir dins l'aula les diverses ponències.

Foto 3: Montañés i Bonet parlen a la sortida.



seguit d'acomiadaments amb entrada d'una mà d'obra més barata.

Josep Duró, pel que fa al repartiment de competències, es va mostrar partidari d'una "descentralització però no en el seu extrem. Considero que actualment aquesta repartició de competències és bona i cadascú sap què ha de fer dins les seves responsabilitats". El cònsol major de Canillo va criticar aquells que parlen de "la disbaixa dels comuns", referint-se a com es gasten els diners de les transferències. Duró va afirmar que després de comparar les despeses abans i després de l'inici de les transferències, "m'ha sorprès veure que el sistema aplicat no modificava ni augmentava les despeses de l'Estat i podria afirmar que, al contrari, les disminueix".

Francesc Bonet va posar en dubte la viabilitat d'un sistema impositiu que pogués assemblar-se als d'altres països. Per a Bonet, les úniques fonts alterna-



Ponents i públic es van barrejar a la sortida de l'acte

tives d'ingressos per a l'Estat són "el deute públic i els ingressos patrimonials". També va defensar la conversió de "l'INAF en Banc Emissor d'Ecus dins el concert de l'IME, i lligar la seva política a la d'altres bancs centrals i a la institució esmentada".

Josep Rodríguez, advocat de l'àrea d'inversions de BACASA, va destacar que "Andorra és un dels paradisos fiscals més purs

que existeixen (...) com a conseqüència no presenta diverses de les característiques clàssiques de tot paradís fiscal, sobretot pel que fa referència a temes de seguretat jurídica i tinença de societats per part d'estrangers".

Adolf Vilanova va exposar la situació actual del sector hotelier i va destacar les grans diferències entre parròquies a l'hora de cobrar els tributs ja existents. Vilanova va exposar un recull històric sobre l'evolució del sistema hotelier al Principat.

Maria Jesús Lluellas va oferir en la seva ponència un resum sobre tot el desenvolupament del sistema tributari a Andorra, des del 1902 fins als nostres dies.

En el debat final, es va tornar a posar de manifest la diferència evident de model de país entre aquells que veuen els impostos com a únic camí i els que els rebutgen totalment.

Text: Ricard Poy
Fotos: Nathan Brid



Diversos ponents parlen fora de l'Institut Renouvier

LA SECA, LA MECA I...



Jordi Pasques i Canut

La història de l'Andorra moderna és apassionant: assistim a esdeveniments que es presenten a un ritme molt ràpid, gairebé a tota brida, i, qualsevol qüestió política derivada d'aquesta fructífera època de regeneració institucional, porta de bracet canvis, a la curta o a la llarga, molt significatius per a Andorra, quan no determinants per a la vida social del país. Un d'aquests esdeveniments –que no necessàriament han d'estar sempre relacionats amb els destacats fòrums internacionals– és la celebració, cada mes d'agost, de la diada d'Andorra en el marc de la Universitat catalana d'estiu de Prada de Conflent.

El dissabte dia 19, ja va ser la vuitena vegada que Prada acollia un ben nodrit grup d'andorrans disposats a parlar i a

Ja es va dir a Prada

escoltar.

És del tot important, la jornada de treball desenvolupada cada any a Prada, de la mà de la Societat andorrana de ciències, i diguem-ho també, a mercè de l'atenta coordinació del senyor Antoni Pol. Allà es presenten a exposar les seves idees i els seus actes, una variada representació dels sectors socials, econòmics i polítics de l'Andorra viva. I això que és estiu!! i que t'has d'alçar a la sis, i revolts i revolts de carretera, i tot un llarg dia d'anar amb els ulls oberts a la universitat catalanòfila de Prada, fent passar pel ventrell delicats i exòtics *plaers* gastronòmics, pesant figures a mitja tarda i quedant-te amb les ganes de destapar allà la nit i estimar les seves llumetes, sempre joves i eternes. El Marc Vila i el seu escriure jove i trempat, (uiuiui, dues llepades en un dia), diumenge mateix ens ho recreava vivament.

Sí, la trobada de Prada emmiralla bona part de la història actual del Principat. Allà hi havia, entre altres, saba nova, gent jove –de la banca, del sector de l'hosteleria, del

sector immobiliari, economistes, geògrafs– d'una capacitat i un domini del tema realment plausible, esperançadora de futur. També noms més rodats i coneguts: polítics brandant ideals i necessitats ineludibles: el verb constant i ric d'enfocaments del Jordi Cinca; l'aplom polític ben mantingut (a punt per saltar-hi) i el dilatat bagatge social i la solidesa humana d'Oscar Ribas; el cor fort parroquial, obert a tot, però, del Josep Duró, d'Ordino. Homes d'esperit: la bonhomia i l'empenta del Jordi Marquet, inquiet, coneixedor del tema, instruit en l'intercanvi, directe al gra.

Sí, algun dia, quan Andorra pugui mirar-se amb joia els plançons ara tot just endevinats a la pell de la seva vida, algú, amb encert i felicitat, i potser també amb un deix de recaença, remarcarà: "ja es va dir a Prada".



Tribuna

Dividir per set no funciona

He llegit que una de les tres grans mentides del món actual són les estadístiques. Tanmateix, els hem de reconèixer la funció de termòmetre, ja que si no curem ens donen almenys els senyals d'alerta.

Ara, el servei d'estudis del ministeri de Finances ens facilita estadístiques mensuals que fan de termòmetres. També es poden adquirir publicacions del mateix servei. A més, s'ha reunit recentment dins el marc de la Universitat catalana d'estiu de Prada una part del món polític i econòmic del nostre país per contrastar criteris, i allà també s'han emès xifres indicadores dels graus de febre que pot tenir el nostre malalt.

Ningú no ignora que el deute públic és altíssim, encara que púdricament es digui que no arriba a la trentena de milers de milions. I els dèficits anuals tothom sap que són —, almenys, han estat fins ara— de tres o quatre mil més. I a Prada també s'ha destapat que els comuns participen en la cursa del deute amb una vintena de milers de milions.

Una altra cosa que sabem és que des de l'any 1990 fins al 1994 se'ns han garrotat les importacions en la barrera dels 118.000 milions. Tenint en compte que la inflació d'aquests darrers anys ha estat contínua i elevada, podem dir que el país resta aturat en uns valors similars als del 1987. Una mica per dalt, el producte interior brut segueix el valor de les importacions, i, per tant, que no s'estranyi ningú del fet que hi hagi una reculada del nivell de vida.

També es va dir a Prada que la davallada del turisme és del 50%, globalitzant els últims anys, i que actualment estem pels voltants dels sis milions de visitants. Donem-ho per bo, ja que les estadístiques mensuals del 1995 semblen només un pel a la baixa si prenem com a base l'entrada de vehicles.

Amb tot, que quedi ben clara una cosa: tot aquest garbell de problemes que s'anuntgeuen ens els vehicleu l'entorn, però afrontant-los i aturant-los, si no vèncer-los, és cosa nostra.

Ens cal, certament, un bon diagnòstic. És evident que el cor econòmic del nostre país pateix una clara aritmia que cal eradicar, malgrat que el troge tingui unes extremitats a les quals arriba una irrigació suficient que els permet fins i tot el luxe de practicar l'esport de la cursa fins a l'exceís. Un cor feble com el que tenim, amb uns trastorns que li enterboleixen el cervell, i amb uns coàguls constants que li causen col·lapses intermitents, fa planar damunt d'Andorra una amenaça permanent de paràlisi.

Suposo que el lector ja s'haurà adonat que parlo d'un Estat empobrit i d'uns comuns que tiren de veta, ja que quan el Govern



“El pòsit que ha deixat en la societat andorrana la «confederació» de parròquies és immens. És un sistema obsolet i incapaç d'adaptar-se a un Estat modern”

pretén o pretindrà trobar fonts d'ingressos similars als que són habituals a qualsevol Estat, es troba o trobarà que alguns ja se'ls han atribuït els comuns. I si algú es creu que tot queda circumscrit al problema dels diners, s'equivoca. El pòsit que ha deixat en la societat andorrana la confederació de parròquies és immens. És un sistema obsolet i incapaç d'adaptar-se a un Estat modern encabit en 454 quilòmetres quadrats. Les grans magnituds de l'economia i la política no es poden dividir per set, i menys que enlloc en un microestat.

Persisteix en la incertesa econòmica d'un país que viu al dia, protegit per fluctuants combinacions polítiques, ho paguem amb dubtes, confusions, algun error i la inèrcia que se'n segueix i que manté el futur a la baixa, en allò que depèn de l'acció interior.

En aquesta meitat de legislatura ja s'ha gastat un Govern. I ara es parla d'una moció de censura visant el segon. Només faltaria, per a càstig i escarni dels electors i de tota la societat, que ara —en plena descohesió— pogés al poder el tercer grup d'entre els més nombrosos i ens portés per un nou camí d'ambigüitats o ensopagades!

El problema bàsic és la descohesió política que origina un sistema secular, ben apropiat per a d'altres temps, però funest en el món i en l'Andorra d'avui. Un mal futur ens espera si tornem als set grups on dominen els personalismes, un cert caciquisme i un decisiu parroquialisme. Ja seria hora que els grups polítics s'adonessin de la poca diferència que hi ha entre els plantejaments ideològics dels uns i dels altres. Amb dos programes enfrontats i ben guarnits de xifres n'hi ha ben bé prou per representar el progressisme i el conservadorisme en el món actual.

Això, que és tan clar i que hauria de portar els polítics a actuar en conseqüència, ¿ho hauran d'acabar resolent els electors d'Andorra, per intel·ligència o per necessitat, quan es convençin que no poden esbarriar els vots ni escampar els diners? ¿Només els electors han de veure la necessitat d'un Govern fort, que disposi d'una legislatura completa; que ofereixi un projecte, i que amb impostos o sense sigui creïble, tant pels ingressos com per la despesa?

Aquest problema és el primer, i tots els altres en són subsidiaris. Cal cohesionar el país i que la política estigui al servei de l'eficàcia econòmica.

De moment, cal reconèixer que hi ha mala irrigació mental i corporal.

Jaume Ros i Serra

El *Manual Digest* d'Antoni Fiter i Rossell, de l'any 1748, deia el següent en les seves màximes:

"Màxima 13 - Gastar quan sia menester gastar, y ahorrar, Estreñer los gastos, enlo demes temps.

Màxima 24 - Vetllar ab cuidado sobre les necessitats de la terra, remediary las y prevenir las.

Màxima 26 - Afavorir als treballadors, singularment als pagesos, y patrocinar als Mercaders.

Màxima 29 - No Carregar (en tant sepuga) de Mals, y tallas als individuos delas Valls."

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 la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals"