

La societat andorrana davant les reformes econòmiques en curs

document de síntesi que presenta el

Cercle d'Economia d'Andorra

El debat en seu parlamentària dels projectes de llei relatius a inversions estrangeres, comptabilitat per empresaris i regulació de les societats anònimes i limitades ha generat el interès propi de les grans reformes econòmiques. Efectivament, l'aprovació dels corresponents projectes en els termes en que van arribar al Consell General implicaria pel Principat d'Andorra una radical modificació de les bases de la seva economia, de la seva activitat empresarial i, en definitiva, de la seva forma de vida. Per aquest motiu, el Cercle d'Economia d'Andorra ha desenvolupat els darrers mesos una intensa labor de seguiment i anàlisi d'aquest ampli procés d'innovacions que ha provocat un destacat interès, a l'hora que un alt grau de preocupació, en amplis sectors econòmics, socials i polítics del país. Entre les iniciatives del Cercle cal destacar en primer lloc el sopar – col·loqui que tingué lloc el dia 28 de setembre passat i la taula de treball celebrada el dia 10 d'octubre següent. Així hem pogut copsar l'opinió, pel que fa a organitzacions empresarials o professionals, de l'Associació de la Micro, Petita i Mitjana Empresa d'Andorra, la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, la Confederació Empresarial Andorrana, el Consell de Col·legis de Professionals Lliberals d'Andorra i l'Empresa Familiar Andorrana; pel que fa a organitzacions sindicals, de la APAAG, del Sindicat Andorrà de Treballadors, del SAT2Tico i de la Unió Sindical d'Andorra; pel que fa a partits polítics, del C.D.A., del P.S. i dels Verds, així com del Gabinet Tècnic del Ministeri de Finances. Cal destacar, així mateix la generositat i bona predisposició del Ministre de Finances, Sr. Mirapeix, qui en tant que participant va defensar el punt de vista governamental tot al llarg d'una intensa sessió d'intercanvi d'idees i opinions que va transcórrer en un clima d'innegable normalitat democràtica. Finalment, cal destacar que la solvència dels punts de vista exposats verbalment en ambdues sessions de treball s'han vist completats amb l'aportació de documents de treball que certes entitats participants han fet arribar al Cercle.

El Cercle d'Economia d'Andorra ha assumit davant les entitats empresarials i professionals, els sindicats i els partits polítics convocats el compromís d'articular un document de síntesi que reculli el sentir d'uns i altres en un moment sens dubte transcendental per l'Andorra democràtica i constitucional. Aquest document es donarà als representants de la sobirania popular amb l'únic objecte d'evidenciar que en aquells assumptes d'Estat que a tots ens afecten i en els que el que està en joc és el model de país que volem pel segle XXI és convenient que coneguin l'opinió d'aquells a qui representen. El desig del Cercle amb aquesta iniciativa no és altre que servir de fil conductor entre la societat civil i la classe política, procurant que aquesta major proximitat faciliti que la presa de decisions per part dels nostres òrgans de representació i del mateix Govern reculli en la major mesura possible l'opinió de la majoria dels andorrans i residents.

1. VALORACIÓ GENERAL DE L'OPORTUNITAT DE LES REFORMES.

La crítica que es formula a l'acció governamental pel que fa al context en el que s'han planificat i s'estan portant endavant les susdites reformes pot ser resumit en dos punts. D'una banda, i pel que fa la mètode seguit, es reprotxa, de forma pràcticament unànime, la forma de portar endavant les reformes. Per altra banda, ara des d'una perspectiva de fons, es discuteix també l'oportunitat de les mateixes.

La societat andorrana s'ha sentit marginada de la iniciativa governamental en el sentit que estima improcedent realitzar un procés reformista d'aital magnitud sense un consens previ amb les forces polítiques i socials del país. Per assolit el dit acord general, òbviament, cal abans que tots els actors comptin amb informació suficient i en aquest punt la crítica a l'actitud del Govern és també generalitzada. Els andorrans volen conèixer a fons el contingut de les reformes econòmiques proposades, llur abast i les conseqüències que es preveuen. I desitgen disposar d'un cert temps per la reflexió i el debat. Desitgen també que el fruit d'aquest debat sigui un acord sobre els aspectes fonamentals dels canvis. En definitiva, el diàleg no ha tingut lloc i la sensació de disgust que s'ha sentit en les reunions promogudes pel Cercle no es pot amagar. Com a conclusió immediata s'ha d'assumir que la societat civil andorrana no vol

romandre al marge dels grans debats que tenen a veure amb el futur del país i exigeix ser informada de les estratègies que a curt i mig termini es desenvoluparan. I, malgrat només sigui per un elemental sentit pragmàtic, es considera igualment desitjable que hi hagi consens entre les forces polítiques andorranes, de forma que davant un hipotètic canvi de govern els que arribin al poder respectin els compromisos adquirits per llurs predecessors en qüestions tant transcendents com aquestes.

El programa Andorra 2020, sovint citat des de les instàncies governamentals en tant que guia i programa a seguir per comprendre el sentit de les reformes que s'estan desenvolupant i de les que seguiran ha resultat, en aquest sentit, insuficient. Una part significativa dels sectors afectats per les reformes no el coneix amb suficient profunditat i alguns fins i tot discrepen de que les indicades reformes s'ajustin a lo previst en el mateix.

D'altra banda, existeix una sensació generalitzada que aquestes reformes s'han iniciat a nivell cronològic en un moment prematur i, en qualsevol cas, poc adient. Es considera que hauria estat més correcte solventar alguns problemes greus que pateix el Principat abans de donar passos tant transcendents com pot ser obrir l'economia andorrana al capital estranger, sens dubte el tema que major inquietud genera. A més a més, s'ha destacat per part d'alguns que els indicadors de l'economia andorrana no són bons, observant-ne una caiguda de les rendibilitats i un increment dels costos de l'activitat econòmica, inclosos els fiscals. En aquest context és encara més delicat adoptar certes decisions.

Els principals aspectes que s'estima haurien d'haver estat abordats amb caràcter previ a les reformes són els següents:

- a. Clarificació de la posició internacional d'Andorra en una perspectiva a mig i llarg termini. Es comparteix una profunda preocupació per la qualificació d'Andorra com paradís fiscal així com la dificultat que suposa el manteniment del secret bancari, en la seva concepció actual, per la millora de les seves relacions amb determinats països. Però si la via per superar aquesta situació resideix en la signatura de convenis de doble imposició el ciutadà andorrà demana als seus governants el que pensen

fer en aquest punt i en quina mesura es sacrificarà un dels elements sobre els que s'ha sustentat la riquesa que ha generat aquest sistema. També es vol conèixer què cap esperar de les nostres relacions amb la Unió Europea. I, així mateix, s'ha insistit en la conveniència de conèixer el context en el que es desenvolupen altres petits Estats europeus per poder tenir en compte l'experiència comparada.

- b. Encara estan pendents certes reformes d'abast que s'estimen prioritàries. Així, s'insisteix en els greus dèficits estructurals que pateix el Principat, molt evidents en l'àmbit de les comunicacions amb els països veïns, les telecomunicacions o les infraestructures lligades al turisme. Des del punt de vista normatiu es reclama també la regulació de sectors punters com és el comerç i la seva particular problemàtica (per exemple, les rebaixes) així com l'hostaleria. Es reclama, igualment, un marc legal laboral estable que afavoreixi la provisió de ma d'obra més qualificada. En poques paraules, existeixen nombrosos aspectes pendents de ser regulats per a que el Principat pugui amb propietat considerar-se plenament un Estat Social i Democràtic de Dret.
- c. Però es troba a faltar, essencialment, una clarificació del projecte fiscal per Andorra. Ningú ignora les creixents necessitats de finançament que tenallen les diverses administracions públiques andorranes (comuns, administració general). El motiu últim radica en un accelerat creixement de la despesa pública, del sector públic en el seu conjunt – inclosa la plantilla de funcionaris -, i en les necessitats que dimanen d'un sistema de previsió social modern. Aquests nivells de despesa preocupen en la mesura en que no es coneix cap a quin horitzó temporal i quantitatiu s'encaminen. Poden, naturalment, explicar el increment de la pressió fiscal que suporten els andorrans i que, en un país sense tradició fiscal, s'ha percebut de forma palpable en molts pocs anys. Especialment, quan l'any 2007 sembla que serà el de posada en marxa d'un Impost sobre Societats a Andorra. Però la introducció de canvis fiscals de tanta envergadura exigeix un important esforç de comunicació per part dels responsables polítics. La previsió d'un model fiscal per l'Andorra del segle XXI que s'aparti de l'experiència històrica es un tema de primer

ordre que, de forma pràcticament unànime, es considera hauria d'haver estat exposat, debatut i impulsat amb caràcter previ a l'obertura d'Andorra a l'entrada de capital estranger.

- d. Tot lo dit ens porta a exigir uns nivells acceptables de seguretat jurídica dels que avui no es gaudeix. Efectivament, l'absència de les regulacions reclamades posa de manifest que el marc legal andorrà, en els seus aspectes més bàsics i que haurien de ser també els més perdurables, està encara lluny de tancar-se. Tant els andorrans com els forans tenen tot el dret a conèixer quines són les regles del joc i en quina mesura es mantindran o seran canviades. Amb un marc fiscal a penes esbossat és certament difícil atreure capitals i negocis. En definitiva, sense seguretat jurídica no es donen les condicions òptimes per la inversió i el desenvolupament de l'activitat econòmica i a això tampoc coadjuva la manca de transparència que comporta la inexistència de molts registres públics i la fragilitat de marc jurídic laboral i mercantil. Per aquest motiu molts pensen que primer s'haurien d'haver forjat les bases estables de la societat i la economia andorranes abans d'adoptar certes decisions.

2. L'OBERTURA D'ANDORRA AL CAPITAL ESTRANGER.

No hi ha dubte que el Projecte de Llei d'Inversions Estrangeres al Principat d'Andorra és el que més atenció reclama. Probablement, perquè, amb independència dels seus aspectes tècnics, fins i tot jurídics, amb aquesta norma es posarà punt final a una particular forma de vida que a tots incumbeix.

Els andorrans temen les conseqüències que tindrà obrir Andorra als capitals estrangers. Els sectors més castigats per la crisi econòmica present (turisme, comerç ...) són els que amb més insistència reclamen. Pregunten per les conseqüències que tindrà per l'economia andorrana en general, i per aquests sectors en particular, l'arribada de competidors estrangers. Demanen dades i xifres concretes, l'avaluació de les seves conseqüències, i també exigeixen mesures pal·liatives – fins i tot ajudes públiques – pels sectors econòmics més fràgils. No és que es rebutgi l'obertura en sí doncs existeix un convenciment general que el model vigent s'està esgotant i és necessària la fi del

proteccionisme i de l'aïllament econòmic, que algun dia havia d'arribar. El que jo no es comparteix és que la situació actual de l'economia andorrana sigui la millor per afrontar un repte tant important.

L'obertura al capital estranger s'admet de millor grau quan es planteja limitadament pel sector serveis i si aquests serveis comprenen sectors moderns i innovadors. En certa forma, es pensa que junt amb el capital forà arribarà el "know how" i poden anar apareixent sinèrgies i oportunitats de negoci conjuntes que afavoreixin també l'empresari autòcton. Però, en el que pugui afectar a sectors tradicionals de l'economia andorrana, els anomenats "sectors madurs", la por és palpable davant el risc que les empreses que arribin de fora no es situïn junt a les andorranes sinó que acabin per substituir-les. Existeixen dubtes molt arrelats en torn a la capacitat i mida del mercat andorrà per impedir que les grans empreses internacionals instaurin règims d'oligopoli o es facin amb intolerables posicions de domini.

Una forma d'evitar mals majors hauria estat planificar l'obertura amb una perspectiva temporal més dilatada. Si es retarda l'obertura, es comptarà amb més temps per tancar el marc estructural i legal al que abans s'ha fet referència, aconseguint, en definitiva, que l'economia andorrana assoleixi quotes més altes de competitivitat i d'atractiu inversor per quan s'obrin les portes al diner estranger.

En aquest sentit, i entrant ara en l'anàlisi d'algunes parts del projecte de llei, no convenç el diferent calendari que la futura llei preveu pels tres Annexos i a partir dels quals es pot distingir entre activitats econòmiques respecte de les quals l'obertura és immediata i altres en les que trigarà més en produir-se, sempre sota la vigilància governamental. Precisament, el paper que fa l'Administració, sempre d'acord amb el projecte de llei, és molt criticat. El projecte emana discrecionalitat administrativa pels quatre costats, particularment en el procediment d'autorització o denegació de les inversions i es tem que d'aquesta discrecionalitat es pugui passar a l'arbitrarietat. Per citar únicament alguns exemples força il·lustratius, és suficient fixar-se en la previsió de sotmetre tota autorització administrativa al interès general del Principat, a la protecció del medi ambient, els recursos naturals i a la salut de la població (art.

18). Aital indefinició obre la porta a quotes de discrecionalitat administrativa incompatibles amb un nivell de seguretat jurídica mínim acceptable. S'ha de dir el mateix de la manca de concreció que presenta la regulació d'altres formes d'inversió o les incògnites que deixen obertes les normes projectades sobre inversió en immobles, llacunes que sempre es completaran gràcies a la intervenció governativa. Justament, la inversió estrangera en immobles és font de preocupació, especialment per la incidència que pot tenir sobre el mercat de l'habitatge, encara que pel Govern aquest és un tema que es resol mitjançant els coneguts mecanismes de la oferta i la demanda.

El Govern no ha estalviat explicacions sobre la seva postura en les sessions de treball preparades pel Cercle i, en aquest sentit s'ha de posar de relleu la vehement defensa que s'ha fet de les bondats del projecte encara que sense deixar de reconèixer que és tècnicament susceptible de millora i que aquesta ha de ser una tasca a desenvolupar en el tràmit de comissió. La presa de decisions per part del Sr. Ministre de Finances ha estat valorada positivament pels assistents malgrat s'hagi discrepat sobre el seu encert. No és clar pels representants de les entitats empresarials andorranes que l'obertura que suposa el projecte de llei vagi a proporcionar oportunitats de futur a les actuals generacions d'estudiants ni que sigui fàcil convertir Andorra en un país exportador de serveis, els més innovadors i punters possibles, sota el paraigües d'un marc fiscal ben definit i amb la protecció d'una mínima xarxa de convenis de doble imposició quan, avui, ni tant sols s'albiren.

Finalment, citarem altres temes que aixequen el interès de l'empresariat andorrà.

D'una part, es considera que la problemàtica dels "prestanoms" no troba adequada solució en la norma projectada. D'altra part, es censura el tracte, particularment dur, que dispensarà la llei a aquells andorrans que retronin capitals al Principat a través d'empreses establertes a l'estranger, o sigui no residents a Andorra, a les que, en el seu moment, ells van aportar els seus capitals. I en darrer lloc, i des d'un aspecte ja purament tècnic, és convenient coordinar el procediment administratiu del Projecte de Llei d'Inversions

Estrangeres amb la regulació general que en matèria procedimental consta en el text bàsic que segueix sent el Codi de l'Administració.

3. LA IMPLANTACIÓ A ANDORRA DE LA COMPTABILITAT OFICIAL I LA REGULACIÓ DE LES SOCIETATS MERCANTILS.

El Projecte de Llei de la Comptabilitat dels Empresaris suposa la inserció del Principat en la cultura comptable. Ningú no discuteix la seva conveniència, la necessitat inajornable fins i tot, d'adoptar aquesta mesura però es demana al Govern que no obli, a l'hora d'establir l'obligatorietat de la comptabilitat pels empresaris, que la comptabilitat oficial no té precedents a Andorra. Això significa que l'empresari pot trobar dificultats per la seva posada en funcionament per motius molt diferents.

La comptabilitat és un instrument de prova, d'informació, de transparència que injecta seguretat en les relacions econòmiques de les empreses i, en molts països, és pressupost per l'exigència de determinats impostos. Tot això implica que és precís donar a conèixer al públic i a l'Administració dades internes de les empreses que fins a la data han restat en la més gelosa intimitat de l'empresari. El projecte de llei vol ser cautelós amb aquest extrem però incorre en una regulació contradictòria: primer, delega en el batlle, en exclusiva, la ruptura del secret comptable (art. 11) i, al final de la norma, en la disposició addicional, estén la potestat de prescindir del mateix al Ministre de Finances i a l'INAF. Per cert, es fan recaure en el batlle segurament masses funcions (arts. 11, 12, 16) que potser fora millor encomanar a altres òrgans especialitzats i també neutrals.

En qualsevol cas, fins a cert punt, el projecte ofereix una normativa prolixa i complexa, que pot ser difícil aplicar a curt termini. Certament, la previsió inicial de que la llei de comptabilitat pogués ser aplicada el 2007 sembla superada pels esdeveniments però, precisament aquesta circumstància convida a replantejar els temps que s'han de seguir fins a la seva plena entrada en vigor. L'empresari andorrà pensa que seria convenient mostrar flexibilitat en els terminis i, dintre d'aquesta política, aprovar primer la llei i, seguidament, el Pla General Comptable, quina aplicació no hauria de ser exigible sinó fins a que,

transcorregut un temps prudencial, fos suficientment conegut per aquells que l'han de fer servir.

Les petites i mitjanes empreses són, possiblement, aquelles que més reserves mantenen en relació amb l'arribada de la comptabilitat oficial. No es pot ignorar que per elles la seva posta en funcionament no estarà exempta de dificultats, particularment en la mesura en que la referència última del model comptable andorrà es situï en la norma comptable europea (normes NIC i normes NIFF). A més a més, sorgeixen nous costos de compliment en la persona del comptable encarregat de portar la comptabilitat de l'empresa i, en determinats casos, de l'auditor, figura clau encara pendent de ser regulada. En el capítol de regulacions pendents també cal afegir la del Registre de Societats.

En definitiva, i a forma de resum, es constata la assumpció generalitzada de que era necessari introduir la comptabilitat en el Principat però, al igual que succeeix amb els altres projectes de llei, es discrepa en alguns aspectes. En aquest cas, al tractar-se d'una norma menys política que altres i més tècnica les discrepàncies es plantegen, especialment, en relació a punts concrets de l'articulat. Però no es deixa d'apreciar també, des d'una perspectiva més general, la conveniència de terminis més llargs d'adaptació així com evitar sempre que sigui possible la complexitat aplicativa, objectiu que pot ser parcialment assolit si s'estén al màxim el sistema de comptabilitat aplicada.

Ens referirem, finalment i de forma molt breu, al Projecte de Llei de Societats.

Es tracta del projecte que millor acollida ha rebut, molt probablement perquè el seu caràcter és marcadament tècnic, clarament tributari de la legislació espanyola vigent. Existia, a més a més, un cert clamor demanant una regulació sobre les societats mercantils que substituís l'antic reglament de 19 de maig de 1983, totalment superat per la realitat. Les observacions formulades al projecte són, en conseqüència, de tipus tècnic i conflueixen en proposar redactats alternatius a un nombre important de preceptes. La missió del present document no és oferir texts alternatius als que s'estan discutint al Consell General, sinó canalitzar opinions genèriques quina presa de forma concreta en les normes pendents d'aprovació només correspon als òrgans

constitucionalment habilitats a l'efecte. Encara així, existeixen algunes previsions en el projecte que no es poden deixar de comentar. En el supòsit de l'article 20 en el que es contempla una intolerable ingerència del Govern en l'àmbit de la llibertat de disposar que té tota persona, fins i tot mortis causa, no només a Andorra sinó en qualsevol Estat que reconegui llibertats democràtiques als seus ciutadans: no s'entén, finalment, perquè cal autorització governamental per llegar o donar un paquet d'accions o participacions. I encara menys que a l'empara d'un plantejament tant restrictiu s'imposin, de fet, límits molt més severos que en el Reglament de Societats del 1983 per la participació estrangera en societats andorranes ja que ara dita participació queda, senzillament, a l'atzar de la decisió governamental. Es tracta, de fet, d'una posició més aviat difícil de conciliar amb la pretensió d'obrir l'economia del país a l'exterior.

I per finalitzar, deixar constància, una vegada més, de la necessitat de contemplar terminis més llargs per la posada en pràctica de la norma tenint en compte els canvis que implicarà en el funcionament de les empreses que adopten la forma societària, així com subratllar la conveniència de que es trobi completament regulat el Registre de Societats abans de l'entrada en vigor de la llei i que es creï, finalment, la figura del Registrador Mercantil.