



Butlletí del Consell General

Núm. 59/2019

Casa de la Vall, 23 de setembre del 2019

SUMARI

2- PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ

2.2 Proposicions de llei

Publicació del criteri del Govern relatiu a la **Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2015, del 15 de gener, del Fons de reserva de jubilació.**

pàg. 2

Publicació del criteri del Govern relatiu a la **Proposició de llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.**

pàg. 4

2- PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ

2.2 Proposicions de llei

Edicte

La síndica general, d'acord amb les previsions de l'article 90 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2015, del 15 de gener, del Fons de reserva de jubilació.**

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 20 de setembre del 2019

Roser Suñé Pascuet
Síndica General

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2015, del 15 de gener, del Fons de Reserva de Jubilació

El Govern ha examinat la Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2015, del 15 de gener, del Fons de Reserva de Jubilació, presentada pel M. I. Sr. Pere López Agràs, president del Grup Parlamentari Socialdemòcrata, i, d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, manifesta el seu criteri sobre la Proposició de llei esmentada basant-se en les següents:

Consideracions

La iniciativa legislativa proposada té per finalitat principal, com s'explica en la mateixa exposició de motius, incrementar la diversificació de les inversions del Fons de Reserva de Jubilació i fer-les més independents de les fluctuacions borsàries. De forma paral·lela a aquesta finalitat, la modificació de la Llei proposada també hauria de ser una eina important en la dinamització i mobilització del parc immobiliari que fes disminuir l'actual problema de l'habitatge. Abans d'entrar a valorar l'articulat de la proposició de modificació de la Llei 6/2015, és necessari deixar paleses algunes incorreccions en les premisses que fonamenten la Llei i que apareixen en l'exposició de motius.

Es considera que, tot i la professionalització del Fons assolida amb la Llei 6/2015, algunes decisions d'inversió han provocat pèrdues considerables al Fons i es dona com a exemple la rendibilitat obtinguda l'any 2018 (-51,7 M€, -4,1%). Cal

recordar que si donéssim com a exemple la rendibilitat obtinguda en el primer semestre del 2019 (+75,0 M€, +6,1%), la conclusió seria completament diferent. Però el fet d'avaluar la tasca efectuada pel Fons sobre la base dels resultats obtinguts de forma puntual, ja siguin positius o negatius, és un error conceptual perquè l'objectiu del Fons no és la rendibilitat a curt termini, sinó, com defineix l'article 26 de la Llei 6/2015, assolir rendibilitats a mitjà i llarg termini que estiguin per sobre de la inflació. En aquest sentit, el Fons de Reserva ha obtingut en aquests darrers deu anys una rendibilitat anualitzada del 2,54%, superior a la inflació mitjana que s'ha situat al 0,78%, i es compleix així el precepte legal esmentat.

També es fa esment, en l'exposició de motius, que les despeses de gestió dels valors mobiliaris han estat en creixement constant, fet que és erroni. De fet, gràcies a la bona gestió de l'equip professional del Fons, les despeses de gestió han anat disminuint els darrers anys i així, per exemple, han passat de ser d'un 0,26% el 2017 a un 0,17% el 2018.

Entrant en el detall de l'articulat, ens trobem amb una certa contradicció entre una de les principals finalitats de la proposició de modificació de fer les inversions més independents de les fluctuacions borsàries. L'article 27 de la Llei regula les polítiques d'inversió del Fons i, entre d'altres, els llinars d'inversió en diferents tipologies d'actius. Concretament, en l'apartat *b* del primer punt es defineix que el Fons invertirà com a màxim el 35% del seu patrimoni en actius de renda variable cotitzats en mercats reglamentats. Com es pot disminuir la dependència de les inversions dels mercats si la modificació proposada no esmena l'apartat que en defineix el pes màxim?

La segona finalitat de la modificació és diversificar les inversions del Fons, però aquest resultat tampoc no es pot assolir amb la modificació proposada. Actualment el Fons, per assegurar aquesta diversificació, té més de 800 línies d'inversió diferenciades. La modificació proposada tindria l'efecte contrari al desitjat, ja que obliga a invertir un 10%, segons l'article 7 de la proposta, en el sector immobiliari andorrà, fet que representa una concentració de risc pel fet tant de treballar amb un sol sector com en un sol país.

El 2016 la Caixa Andorrana de Seguretat Social va encomanar un estudi actuarial del sistema de pensions andorrà. Les conclusions del treball mostraven que el sistema entrava en dèficit el 2023, fet que obligaria el Fons a fer una política de desinversió progressiva dels seus actius a partir d'aquesta data. Aquest horitzó temporal, molt curt, exigeix una liquiditat de les inversions efectuades, fet

incompatible amb la inversió directa en béns immobiliaris.

Així doncs, el Govern considera que la proposició de modificació de la Llei 6/2015 no tan sols no assoliria els dos principals objectius identificats en l'exposició de motius, sinó que els empitjoraria.

De manera no exhaustiva, també és necessari identificar algunes de les mancances que presenta la Proposició de llei. L'article 2 incrementa els membres de la Comissió Gestora de cinc a vuit. Aquest augment representarà una despesa de gestió del Fons més elevada i en dificultarà el treball habitual, ja que els dos experts del sector immobiliari que s'hi integren no tindran les competències financeres suficients per aportar un valor afegit a una comissió, eminentment tècnica, que ha de vetllar per la bona gestió financera del Fons.

L'article 4 obliga la Comissió a gestionar les possibles obres de rehabilitació i el manteniment dels béns i a fer-ne la gestió contractual. Cal destacar que aquestes noves funcions incrementaran les despeses de gestió del Fons i que s'hauran d'ampliar els seus equips de manera important, ja que actualment no disposen de les competències ni de la disponibilitat necessàries per desenvolupar aquestes tasques.

L'article 5 defineix el mínim de rendiment exigít i introdueix obligacions referents al desenvolupament d'habitatges a finalitat social. El criteri establert de definició del lloguer social és discutible, massa imprecís i de difícil aplicació.

L'article 6 obliga a una important dispersió geogràfica, fet que dificulta i encareix la gestió dels béns. Aquest article també marca que la decisió de compra s'ha de basar en un diferencial mínim de preus d'un 10% sobre el preu peritat segons valors a 1 de juliol del 2019. Aquest procediment és erroni perquè fixa un percentatge massa baix, fet que posaria en perill l'expectativa de rendibilitat, s'obvia la dificultat d'establir peritatges representatius i es fixa el criteri de compra en funció de l'estat del mercat en una data concreta, no entenent el caràcter marcadament dinàmic del mercat immobiliari.

L'article 7 fixa en un 10% el percentatge d'inversió en béns immobles del Fons. Invertir aproximadament 120 milions d'euros en habitatges ja existents, d'una banda, representa un risc de concentració evident de les inversions i, de l'altra, podria tenir un efecte contrari al cercat tensant la demanda del mercat d'habitatges de compra, disminuint l'oferta d'habitatge de lloguer i, com a conseqüència, tindria un efecte inflacionista en els preus del lloguer. A més cal afegir que fixar un percentatge precís fa impossible la gestió d'un fons que té una valoració dinàmica, en funció de les

valoracions dels seus actius i dels excedents o dèficits de la mateixa branca de jubilació de la Caixa Andorrana de Seguretat Social.

L'article 8 obliga a fer una valoració anual externa i independent de les inversions immobiliàries incrementant les despeses de gestió del Fons.

Com ja s'ha comentat, de manera paral·lela, la proposició de modificació de la Llei 6/2015 també té per objectiu reduir la problemàtica associada a l'accés a l'habitatge de lloguer. Tot i compartir el neguit per aquesta problemàtica, el Govern no considera que aquest text assegurí un valor afegit a aquesta qüestió degut a les limitacions ja comentades dels articles 5, 6 i 7, i el text tampoc no és prou clar sobre la tipologia d'habitatges en què s'ha d'invertir.

En conclusió, la Proposició de modificació de llei que ens ocupa es basa en la modificació de la Llei 6/2015 del Fons de Reserva de Jubilació. Un dels objectius perseguits per la reforma és millorar el Fons de Reserva de Jubilació, la seva gestió i la seva política d'inversions. Per tots els elements esmentats anteriorment, és improbable que aquests objectius s'assoleixin. També cal remarcar que, més enllà de la posició del mateix Govern, aquesta proposició també ha merescut l'opinió negativa tant de la Comissió Gestora del Fons com, i de forma unànime, del Consell d'Administració del Fons de Reserva de Jubilació. Malgrat això, el Govern coincideix en la necessitat que cal establir mesures que ajudin a resoldre el problema de l'habitatge i que el Fons de Reserva de Jubilació és una palanca financera interessant. Buscant aquest mateix enfocament, l'eix de treball del Govern és diferent. Creiem que és preferible no modificar la Llei del Fons de Reserva de Jubilació i crear un fons publicoprivat d'habitatge que representi, segons els criteris financers que ja guien l'acció del Fons de Reserva de Jubilació, una oportunitat d'inversió. Aquest fons de nova creació s'hauria de focalitzar en la rehabilitació d'habitatges actualment no aptes per al lloguer i en la construcció d'habitatge nou. Govern ja està treballant en el desenvolupament d'aquest fons que formava part del programa electoral de la majoria parlamentària que li dona suport.

Govern comparteix el neguit per la problemàtica de l'habitatge però no la via de solució, és per aquest motiu que el sentit del criteri del Govern és desfavorable.

Andorra la Vella, 18 de setembre del 2019

Edicte

La síndica general, d'acord amb les previsions de l'article 90 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.**

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 20 de setembre del 2019

Roser Suñé Pascuet

Síndica General

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal

El Govern ha examinat la Proposició de Llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, presentada pel M. I. Sr. Josep Pintat Forné, president del Grup Parlamentari Terceravia + Unió Laurediana + Independents, i d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, manifesta el seu criteri sobre la Proposició de Llei esmentada basant-se en les següents:

Consideracions

La iniciativa legislativa proposada té per finalitat, com s'explica en la mateixa exposició de motius, eliminar la possibilitat que l'Administració pugui incórrer en dèficit i així generar nou endeutament. Aquesta Proposició de Llei, que consta d'un article i dos disposicions finals, modifica dos apartats de l'article 15 de la Llei 32/2014, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.

La voluntat de la Llei 32/2014 era establir un marc general per assegurar la sostenibilitat de les finances públiques. Aquesta iniciativa legislativa naixia de la constatació que en el període 2007-2013 s'havia gairebé duplicat l'endeutament públic, passant d'uns 600 milions el 2007 (20% del producte interior brut –PIB–) a uns 1.100 milions el 2013 (45% del PIB). Aquest marc general establia una sèrie de condicionants que emmarcaven tant els límits de despesa com la capacitat d'endeutament de

l'Administració general, dels comuns, dels organismes institucionals, de les entitats parapúbliques i de les societats públiques participades per l'Administració general o pels comuns. Aquesta Llei es va modificar a través de la disposició final cinquena de la Llei del pressupost del 2019, que en va modificar els articles 11 i 15. La modificació de l'article 15 que també és objecte de la Proposició de Llei que avui debatem tenia per objectiu simplificar l'elaboració del pressupost respectant la voluntat d'evitar dèficits de caixa anuals elevats fixant-los en l'1% del PIB nominal i mantenint els límits d'endeutament establerts en la Llei.

El Govern entén que abans d'avaluar l'admissió a tràmit de la Proposició de Llei cal analitzar si la Llei 32/2014 ha acomplert el seu propòsit. En aquest sentit cal destacar que en el període d'aplicació d'aquesta Llei 2015-2018 el deute de l'estat –que inclou el de l'Administració general o central i el dels comuns– ha disminuït gairebé en 40 milions d'euros i ha passat de representar un 40,7% del PIB a un 36,2%, quan la Llei estableix en l'article 12 un límit d'endeutament del 55%. Si ens centrem en l'Administració central, també hi ha hagut una lleugera disminució del deute, de 0,8 milions, però cal destacar que en aquest període, degut a la crisi financera del 2015, s'ha hagut d'assumir la generació de nou deute per un import total de 23,8 milions d'euros: l'any 2015 per un valor de 7,3 milions, a fi de facilitar línies de crèdit a les empreses amb recursos a BPA –aquest import va quedar cancel·lat l'exercici 2016 amb la finalització del programa extraordinari de finançament corresponent–; i 16,8 milions l'exercici 2016 –15,8 milions d'euros a partir de l'exercici 2017–, per possibilitar la creació de l'AREB. Així doncs, si no haguessin succeït els esdeveniments extraordinaris del 2015, la reducció de deute per part de l'Administració central hauria estat d'una vintena de milions d'euros. Basant-se en aquestes dades, cal fer una valoració positiva de la Llei 32/2014 i considerem que la modificació de la Llei 32/2014 introduïda a la disposició final cinquena de la Llei 18/2019, del 15 de febrer, del pressupost per a l'exercici del 2019 tan sols aporta una simplificació i no en modifica la filosofia. Per aquest motiu es pot considerar que la Proposició de Llei que se sotmet és innecessària, ja que la Llei 32/2014 està complint el seu propòsit, un propòsit àmpliament compartit per aquesta cambra.

Més enllà de la necessitat de proposar noves modificacions a la Llei associades a potencials disfuncions de la mateixa norma, també és adient analitzar la conveniència de la mateixa modificació. La Proposició de Llei que avui analitzem té per únic objectiu la impossibilitat de presentar projectes de

pressupostos de l'Administració central amb dèficit. El pressupost és la principal eina d'acció política del Govern i més enllà d'introduir directrius, com ja fa la Llei 32/2014 actualment vigent, introduir prohibicions d'aquesta tipologia podria anar contra el precepte constitucional de l'article 72.2, que marca que és el Govern, "sota l'autoritat del seu cap, [qui] dirigeix la política nacional i internacional d'Andorra". Així doncs, tot i que el pressupost ha de ser votat al Consell General, sembla excessiu que el projecte de pressupost no pugui proposar, si el Govern ho considera oportú i en els límits d'endeutament fixats en la Llei, que hi hagi dèficits moderats.

També és important destacar que el dèficit és una eina àmpliament utilitzada com a palanca econòmica, ja sigui en el context d'un estat, una empresa o una família. Emprada racionalment, l'eina del dèficit pot generar, per exemple en un context de crisi econòmica, una millora de l'economia nacional gràcies a una inversió pública més elevada. Per aquest motiu sembla desencertat excloure de les eines de política econòmica de què disposa el Govern que es proposin projectes de pressupost amb dèficits moderats.

Finalment, és important distingir entre el dèficit presentat en el projecte de pressupost i el que correspon a la liquidació pressupostària. Degut al fet que el pressupost final de l'exercici—especialment pel que fa a les despeses de capital i a causa de la seva pròpia naturalesa— no s'executa totalment, un dèficit moderat previst en el pressupost inicial es pot anul·lar en el moment que es liquida. En aquest sentit, el pressupost final de l'exercici inclou el pressupost aprovat pel Consell General, els crèdits de compromisos contrets durant l'exercici anterior corresponents a despeses que es liquiden o efectuen l'exercici següent, i les modificacions pressupostàries que preveuen la Llei general de les finances públiques i les seves modificacions i l'articulat de la Llei del pressupost anual.

Així, si analitzem les dades dels darrers quatre exercicis, si tenim en consideració els pressupostos aprovats, presentaven un dèficit mitjà de -26 milions, amb un acumulat de 105 milions. En canvi, si analitzem els pressupostos liquidats, la mitjana se situa en +4 milions, amb un superàvit acumulat de més de +16 milions. Per aquest motiu, tampoc no sembla oportú introduir una prohibició de generar dèficit en el projecte de pressupost, ja que amb dèficits moderats ja es poden obtenir superàvits en el moment de les liquidacions.

En conclusió, la Proposició de modificació de llei que ens ocupa es basa en el supòsit que no s'ha assolit l'objectiu que tenia la Llei 32/2014 de millorar la

sostenibilitat de les finances públiques i aprofitar les èpoques de creixement econòmic per disminuir l'endeutament de l'estat. Però les dades objectives demostren que aquest objectiu sí que s'ha aconseguit. La Proposició de modificació de llei també limitaria l'acció en polítiques econòmiques del Govern i limitaria així també l'eficàcia de la seva acció. Finalment, la redacció proposada no té en consideració el resultat de l'execució pressupostària i exigeix un esforç massa gran en els projectes de pressupost quan de fet ja s'assoleixen superàvits en el moment de la liquidació. És per aquests motius pels quals el criteri del Govern en relació amb la Proposició de llei de modificació de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal és desfavorable.

Andorra la Vella, 18 de setembre del 2019

Butlletí del Consell General

Dipòsit legal: And. 262/94
ISSN 1024-9044

Preu de l'exemplar: 0,90 €
Subscripcions: Tel. 877877