



# Butlletí del Consell General

---

*Núm. 46/2011*

---

*Casa de la Vall, 7 de novembre del 2011*

## SUMARI

---

### **2- PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ**

#### **2.2 Proposicions de llei**

Publicació del criteri del Govern relatiu a la  
**Proposició de llei de l'impost sobre el valor  
afegit.**

*pàg. 2*

## 2- PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ

### 2.2 Proposicions de llei

#### Edicte

El síndic 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 l'impost sobre el valor afegit**.

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

Casa de la Vall, 7 de novembre del 2011

Vicenç Mateu Zamora

Síndic General

### Criteri del Govern sobre la Proposició de llei de l'impost sobre el valor afegit publicada al *Butlletí del Consell General* el 13 d'octubre de 2011

3 de novembre de 2011

El Govern ha examinat la Proposició de llei de l'impost sobre el valor afegit, presentada pel Grup Parlamentari Socialdemòcrata, publicada al *Butlletí del Consell General* el 13 d'octubre de 2011 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.

Per fer-ho s'aborden, en primer lloc, certs aspectes preliminars primordials per decidir l'encaix del nou tribut en el sistema tributari andorrà, com a substitut de tot un conjunt de figures tributàries que avui són els pilars bàsics de la imposició a Andorra.

A continuació s'analitzen els principals objectius que el Govern considera que han de complir les modificacions legals introduïdes: garantir un correcte encaix, funcionament i sincronització amb la resta dels tributs d'Andorra, millorar la competitivitat de l'economia andorrana, i millorar l'eficiència recaptatòria del tribut que es projecta implantar, en substitució de les set figures tributàries que desapareixeran amb la seva implantació.

Finalment, s'exposen les conclusions en què el Govern basa el present criteri.

#### 1. Aspectes preliminars

Esquema de la Proposició de llei

En general, els projectes o les proposicions de llei per establir una imposició sobre el consum que s'han preparat a Andorra, han seguit el model harmonitzat que estableix la Directiva comunitària en matèria d'impost sobre el valor afegit (Directiva 77/388/CEE del Consell, del 17 de maig de 1977, en matèria d'harmonització de les legislacions dels estats membres relatives als impostos sobre el volum de negocis - Sistema comú de l'impost sobre el valor afegit: base imposable uniforme, avui substituïda per la 2006/112CE).

Aquest model consisteix a gravar el consum de béns i serveis a través del gravamen en cada fase del procés productiu i de comercialització dels béns i serveis que es consumeixen en un territori. I això es fa gravant totes les operacions que realitzen els empresaris i professionals, fent liquidar aquest gravamen per la diferència entre els impostos que repercuteixen els empresaris en la realització de les operacions subjectes i els impostos que aquests suporten l'exercici de les seves activitats. No hi ha dubte que si es vol aconseguir una compatibilitat en el marc del comerç internacional cal seguir aquesta pauta, per tal d'evitar duplicitats impositives i pèrdues de competitivitat en l'economia andorrana.

El Govern valora positivament que **l'esquelet de la Proposició de llei compleixi amb aquesta premissa** (segueix aquest model). Tot i això expressa les reserves que tot seguit s'exposen sobre determinats aspectes formals i temporals susceptibles de ser millorats.

#### Coincidència amb el text presentat anteriorment

Aquesta Proposició de llei coincideix amb la presentada al Consell General, publicada al *Butlletí del Consell General* en data 6 de juliol de 2010 (43/2010), amb algunes petites diferències que es detallen a continuació:

- **Se suprimeix el règim especial de les entitats financeres i bancàries**, que ara s'integra en el model general, la qual cosa fa tributar aquests serveis al tipus del **8 per cent**.

- Es modifica el règim especial d'assegurances.

- S'adequa l'exposició de motius i es corregeixen molts petits detalls del text que no tenen efecte en el funcionament del tribut.

- La data d'entrada en vigor que conté la Proposició de llei és l'1 de juliol de 2012, aspecte important de difícil compliment, i en part inassumible, si es té en compte l'aplicació dels nous impostos directes a partir de primer de gener de 2012.

Temporalitat de la transició entre el model actual dels impostos indirectes i un model basat en un IVA o TVA (tribut sobre el valor afegit)

Com a darrer aspecte preliminar convé destacar que l'actual model d'imposició indirecte es basa en quatre figures jurídiques diferents: l'IMI, l'IPI, l'IAC i l'ISI –juntament amb els ISI bancari i assegurances– (a banda de les taxes sobre el consum i determinats cànons). Aquests tributs garanteixen una recaptació mínima basada en els pilars següents:

- L'IMI + IAC: Recaptació a la duana. Fàcil control i garantia de recaptació.
- L'ISI i l'IPI + IAC: Recaptació per mòduls. Fàcil control i garantia de recaptació.
- La devolució dels impostos només es produeix respecte a l'IMI i és parcial. No hi ha possibilitat de retornar l'ISI. Minimitza l'impacte de les devolucions dels impostos indirectes.
- Els impostos actuals sobre els serveis bancaris i financers, juntament amb l'impost sobre els serveis d'assegurances determinen uns ingressos mínims i continuats en el temps.

S'ha de tenir en compte que la Proposició de Llei planteja derogar els impostos següents:

- a) La Llei de l'impost de mercaderies indirecte (IMI), del 26 de juny de 1991.
- b) La Llei del cànon sobre el consum d'electricitat i telèfon, del 5 d'abril de 1994.
- c) La Llei de l'impost sobre la prestació de servei d'assegurança, del 14 de maig del 2002.
- d) La Llei de l'impost indirecte sobre la prestació de serveis bancaris i de serveis financers, del 14 de maig del 2002.
- e) La Llei 17/2004, del 3 de novembre, de l'impost indirecte sobre la prestació de serveis empresarials i professionals.
- f) La Llei 18/2004, del 3 de novembre, de l'impost indirecte sobre la producció interna.
- g) La Llei 19/2004, del 3 de novembre, de l'impost indirecte sobre les activitats comercials.

És important tenir en compte la recaptació que aquests tributs han suposat en els darrers anys i establir models de simulació que permetin veure si el tipus impositiu que planteja la Proposició de Llei comporta uns efectes econòmics equivalents a la recaptació dels tributs que s'hauran de derogar. A la vista d'aquesta anàlisi, es podrà plantejar la modificació dels tipus impositius que preveu la Proposició de Llei per adequar-los a l'exigència recaptatòria descrita.

Per altra banda, no s'ha de perdre de vista que, com que l'IVA o TVA es basen en models de determinació directa (la quota la liquida el contribuent mitjançant autoliquidació), cal reforçar el control d'aquestes obligacions, fet que resulta

difícil si l'aplicació d'aquest impost coincideix amb el primer any d'implantació dels nous impostos directes. Per tant, cal revisar el calendari per a l'aplicació d'aquest nou tribut perquè no coincideixi amb l'entrada en funcionament dels impostos directes. Segons el parer del Govern, hi hauria d'haver un marge prudencial mínim de 12 mesos des de l'entrada en vigor dels nous impostos.

## 2. Aspectes específics

Un cop fetes les consideracions precedents sobre aspectes formals de la Proposició de Llei i sobre la necessària transició que hi ha d'haver en el canvi de model impositiu, el Govern considera que la Proposició de Llei de l'IVA planteja alguns problemes de més envergadura que podrien posar en perill els objectius d'encaix, competitivitat i eficiència esmentats a l'inici d'aquest criteri.

### Compatibilitat ITP – IVA

La redacció original de la Proposició de Llei comporta una col·lisió amb la norma reguladora de l'impost sobre les transmissions patrimonials immobiliàries (ITP) i un retall important del fet generador de l'ITP. Segons la Proposició de Llei de l'IVA, les transmissions de béns o drets immobiliaris que facin empresaris o professionals no estan subjectes a l'ITP. Aquest fet comporta un tractament diferent segons si les transmissions de béns immobles les fan els empresaris o els particulars, que no suposa un problema si la Llei ho regula de forma clara. Tanmateix, no sembla respectar la resta de l'ordenament tributari andorrà, en la mesura que la subjecció a l'IVA i no subjecció a l'ITP suposa un envaïment de competències reservades als comuns, en virtut del que disposa l'article 9 de la LQCC i la Llei de finances comunals. En aquest sentit, la Proposició de Llei no fixa el mateix règim d'exempcions que l'ITP i, per tant, hi pot haver casos en què en les mateixes condicions, les transmissions no hagin de pagar ITP i sí, en canvi, IVA. Per altra banda, s'ha de tenir present que l'ITP conté un model de gestió més sòlid que el de l'IVA pel que fa a la recaptació i la comprovació del tribut.

Per tant, com a conclusió sobre a aquest punt, el Govern considera que aquest aspecte exigeix esmenar la subjecció a l'IVA i respectar, com a mínim, el gravamen comunal de l'ITP.

### Correccions tècniques

Segons l'opinió del Govern, la redacció final de la Llei haurà de millorar tècnicament la Proposició de Llei quant als elements següents, els serveis que presta el sector públic, la transmissió de la totalitat del patrimoni empresarial, la simplificació del concepte d'autoconsum, el concepte d'objecte publicitari, el concepte de concessió administrativa,

els contractes preparatoris, les execucions d'obra, la delimitació del fet generador, etc.

#### Exempcions

La Proposició de llei no regula operacions internes exemptes. Aquesta absència de regulació és una decisió política, que té, però, la seva transcendència pràctica. El fet és que la majoria de normes d'aquest tipus estableixen l'exempció de determinats serveis i lliuraments de béns, per raó de política econòmica i social. També l'actual ISI segueix aquest model, en la regulació del qual es consideren exemptes moltes de les operacions que la Directiva comunitària considera subjectes.

La Proposició de llei considera aquests serveis subjectes al tipus de l'1%, la qual cosa planteja la qüestió important de les devolucions per aquests sectors, en els casos en què els impostos suportats superin les quotes repercutides. Aquest efecte econòmic té transcendència, en la mesura en què aquestes devolucions poden suposar una pèrdua impositiva sense justificació, perquè s'atorga una avantatge a les inversions en actius que puguin fer aquests sectors pel fet de tenir el dret de retorn del tribut. El Govern no pot compartir la previsió de la Proposició de llei en aquest punt i creu que és necessària correcció en el sentit de considerar aquests sectors com a exempts, tant pel que fa a l'harmonització en l'àmbit internacional com per raons de la neutralitat interna en el funcionament del tribut. La introducció d'una llista tancada de les operacions exemptes del tribut podria resoldre aquesta deficiència.

#### Subjecció a l'IVA o TVA dels serveis bancaris i financers

La Proposició de llei introdueix un nou tipus incrementat del 8%, que recau sobre els serveis bancaris i serveis financers. Això suposa la doble imposició dels serveis bancaris que tributen pel lliurament de béns i a la vegada pel seu finançament.

Segons el criteri del Govern, el raonament correcte seria considerar que són només les comissions pels serveis bancaris els que han d'estar subjectes al tribut, però no totes les operacions de finançament. Aquest aspecte exigeix també que es tingui en compte la recaptació que es deriva de l'actual model (ISI bancari) en relació amb la Proposició esmentada.

#### Problema en les liquidacions per les importacions de béns

La Proposició de llei determina que les importacions de béns siguin liquidades a la duana només quan les fa un particular, i estableix per al cas dels empresaris, que siguin autoliquidades per aquests seguint el model de liquidació trimestral que regula l'impost.

Aquest sistema de gestió de l'impost planteja un **greu risc en la recaptació de l'impost**. Avui l'IMI es liquida respecte a cada importació, es paga en els terminis que determina el mateix IMI i es fa directament a la duana. En canvi, d'acord amb els termes de la Proposició de llei hauria de ser cada obligat tributari qui autoliquidi el tribut mitjançant el sistema d'autoliquidació que preveu per als empresaris. Òbviament no es perd el control a la duana, però el sistema i les garanties de la recaptació són, sens dubte, ben diferents. El Govern considera que aquest risc no es pot assumir.

És clar que en gairebé tots els països les importacions són liquidades i pagats els impostos corresponents al moment de fer el despatx de la importació. Només per als països comunitaris (UE), i pel que fa a les operacions intracomunitàries es preveu el sistema que pretén introduir la Proposició, que s'autoliquidi l'impost el mateix obligat tributari, de la mateixa forma que es fa amb les operacions internes.

Atès el risc important que podria comportar a Andorra, el Govern es manifesta contrari a aquest sistema i creu que les importacions han de ser liquidades en els mateixos termes en què es fa ara amb l'IMI.

#### Sistema de devolució pels obligats tributaris i tipus de gravamen aplicables

Una de les principals característiques d'un IVA o TVA és que quan les quotes que suporti l'obligat tributari siguin superiors a les que repercuteix, l'estat retorna la diferència. Això suposa una important diferència en relació amb el sistema actual. En general, podem dir que les devolucions es produeixen quan:

- a) Hi ha inversió o compres d'existències per part dels obligats tributaris.
- b) Quan el tipus de repercussió és inferior al tipus general (sectors concrets).
- c) Quan hi ha exportacions.

No es qüestiona aquí la devolució, atès que la neutralitat del tribut obliga que es retorni l'excés i aquest fet comporta també el reconeixement dels mecanismes dels altres estats per la devolució dels impostos indirectes que els empresaris andorrans suportin de l'exterior (principi de reciprocitat).

El que el Govern considera imprescindible és avaluar el que suposa aquest dret a devolució en termes econòmics.

Aquest aspecte va lligat amb els tipus de gravamen que el text preveu. Les devolucions poden incloure que el tipus hagi de ser superior. No és comparable un tipus nominal ISI-IMI-IPI amb un IVA o TVA, fet que obliga a estimar el possible import de les

devolucions de mercaderies i a tenir en compte l'efecte de les noves regles de localització en les prestacions de serveis que estableix la Proposició de llei.

El Govern, doncs, estima que és imprescindible avaluar aquest aspecte per, si escau, corregir la redacció final de la Llei.

#### Règims especials

La Proposició de llei estableix dos règims especials: el règim de franquícia i el règim especial per a la prestació de serveis d'assegurança. El Govern vol fer les consideracions següents sobre la regulació d'aquests dos règims especials.

a) **El règim de franquícia** comporta problemes de control i de possible frau, en especial en els moments actuals, en què no hi ha un control exhaustiu del nombre de casos i de l'impacte econòmic que aquest règim especial suposa. A més, planteja distorsions quan aquests empresaris o professionals lliurin béns o prestin serveis a altres empresaris o professionals. En aquest cas, el règim és tendencios. Per altra banda, el règim de franquícia no inclou un tractament pel que fa a les entrades i renúncies del règim, com afecta aquest fet les existències, les quotes suportades amb anterioritat, etc. Finalment, aquest règim especial suposa el trencament de la cadena de l'IVA i fa que els empresaris que s'hi acullin siguin menys competitius que els altres, pel fet de no poder repercutir quotes del tribut que pels seus clients podrien ser recuperables, si són obligats tributaris de l'impost.

Per totes aquestes raons, el Govern considera que és obligatori replantejar la regulació del règim de franquícia.

b) **Respecte al règim especial per a la prestació de serveis d'assegurança**, el seu plantejament suposa certes distorsions i sembla no adequar-se al tribut. En concret, hi ha molts tipus d'assegurança que convé tractar de forma diferent. No és el mateix una assegurança sobre un risc de vida, d'una altra sobre el risc de béns materials, o d'altres de capital diferit. En tot cas les regles per determinar la base no s'adeqüen a la realitat. Si el que es vol es gravar les prestacions de serveis, es poden gravar les intermediacions o subscripcions, per la prestació de serveis realitzada, que equival a les comissions pel servei que es presta, que ja resulten subjectes al règim general de l'impost i, per tant, no cal un règim especial.

Per tant, el Govern creu que cal trobar l'encaix correcte en consonància amb el que es decideixi respecte a la subjecció dels serveis financers i bancaris. En tot cas el criteri governamental és que aquests dos règims han de ser suprimit i/o adequats.

#### Règim especial simplificat

Finalment el Govern troba a faltar i creu aconsellable la introducció d'un règim especial simplificat, que hauria de tenir com a objectiu únic simplificar les obligacions i gestions del tribut per a petits empresaris. Per garantir la neutralitat del tribut respecte a l'obligat tributari, aquest règim hauria de ser renunciable.

#### Altres aspectes

A la vista de l'anàlisi efectuada i de les modificacions que es consideren imprescindibles, és molt possible que sorgeixin altres aspectes relacionats amb la subjecció i gestió del tribut, que convindrà adequar en una fase posterior de tramitació.

### **3. Conclusions finals**

De tot el que s'ha exposat anteriorment, el Govern conclou que el text de la Proposició de llei de l'impost sobre el valor afegit pot ser vàlid per a la regulació legal del tribut del valor afegit a Andorra. El text segueix l'esquema general de la Directiva europea i això atorga certes garanties en termes de compatibilitat internacional. Ara bé, cal fer especial menció de les mancances apuntades en relació amb diverses modificacions i adequacions del text per garantir un encaix correcte dins l'ordenament tributari andorrà, perquè permeti millorar la competitivitat de l'economia andorrana i per millorar l'eficiència recaptatòria del tribut que es projecta implantar.

Respecte als punts en què la valoració del Govern no coincideix amb les previsions de la Proposició de llei, el text es podrà adequar per la via d'esmenes en la fase de tramitació corresponent. Com s'ha dit, després d'una primera anàlisi, els aspectes més importants que el Govern creu que s'haurien de modificar són els relacionats en l'apartat 2 anterior, sense perjudici dels altres que puguin sorgir en la tramitació amb l'objectiu de garantir els objectius per la implantació d'un gravamen sobre el valor afegit a Andorra.

D'acord amb les valoracions i els arguments aportats, el **criteri de Govern en relació amb la Proposició de llei de l'impost sobre el valor afegit** presentada pel Grup Parlamentari Socialdemòcrata en data 5 d'octubre del 2011 i publicada al *Butlletí del Consell General* el 13 d'octubre de 2011 és **favorable**, i així ho sotmet a la consideració del Consell General.

Andorra la Vella, 3 de novembre del 2011





## Butlletí del Consell General

---

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

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