

Projecte de llei de creació de reserves internacionals i accés del sistema financer a assistència en forma de provisió urgent de liquiditat

Exposició de motius

Després de menys d'un any per completar el procés d'adhesió, el 16 d'octubre del 2020 Andorra esdevenia el 190è membre del Fons Monetari Internacional (FMI) i s'assolia un repte que consolidava el seu procés d'homologació internacional. Un dels beneficis que Andorra busca amb aquesta adhesió és aprofitar les recomanacions d'aquest organisme, el més rellevant a escala internacional en la matèria, per continuar fent avançar el país en temàtiques financeres, pressupostàries, fiscals i estadístiques.

En aquest marc, en el seu primer informe de supervisió, el que es coneix com a *Informe de l'article 4*, el juny del 2021 l'FMI recomanava, a fi d'incrementar la resiliència financera d'Andorra, de constituir reserves internacionals que haurien d'assolir un nivell del 12% del PIB. El Govern ha valorat positivament aquesta recomanació i ha iniciat aquest procés establint a principi del 2022, i a través de l'Autoritat Financera Andorrana (AFA), unes reserves inicials de 100 M€ al Banc d'Espanya, i mantenint converses avançades tant amb el Banc de França com el Banc Central dels Països Baixos perquè també esdevinguin dipositaris de les reserves internacionals d'Andorra.

Tot i que via el Decret 171/2022 el Govern ja va fixar el funcionament de la gestió de les reserves internacionals que formen part de la tresoreria de l'Estat, d'acord amb el que estableix la Llei general de les finances públiques, del 19 de desembre de 1996, es considera oportú acabar d'establir el marc de constitució i de gestió de les reserves internacionals a través d'aquesta Llei. La gestió de les reserves internacionals és delegada a una comissió gestora tècnica, que presideix el ministre encarregat de les finances, prèvia fiscalització de la Intervenció General. El model de gestió té com a objectiu invertir les reserves internacionals en actius de qualitat elevada per garantir-ne la preservació del capital i la liquiditat en consonància amb la prudència pròpia de la gestió del tresor públic previst en el nostre ordenament jurídic.

Aquesta Llei també té per objectiu desenvolupar un instrument que doti de més resiliència el Principat en cas d'un xoc de liquiditat del sector financer. Històricament, tant el sector financer com les agències de qualificació i com d'altres organismes internacionals han identificat de manera recurrent la necessitat de desenvolupar el mecanisme d'un prestador d'última instància que pugui atorgar ajuts en forma de provisió urgent de liquiditat per a les entitats bancàries que, tot i ser solvents i viables, puguin necessitar de manera excepcional aquests ajuts temporals de liquiditat, tot tenint present que l'objectiu d'aquest ajut és preservar i garantir l'estabilitat del sistema financer andorrà i protegir els ciutadans i les empreses de les conseqüències que comporta una eventual tensió de liquiditat d'una entitat bancària.

Aquesta Llei estructura un mecanisme de prestador d'última instància basat en les reserves internacionals i que és plenament homologable internacionalment. De fet, en aquest mecanisme pren un rol essencial l'AFA, que ha de valorar la situació de les entitats bancàries i és la responsable, en la majoria de casos, de l'atorgament o no dels ajuts en forma de provisió urgent de liquiditat. Com ja s'ha dit, el mecanisme desenvolupat per aquesta Llei és plenament homologable amb el que podem trobar en el context internacional, en concret replica el model d'assistència de liquiditat d'emergència (ELA en les sigles en anglès) del Banc Central Europeu i, en el cas d'Andorra, ha comptat per al seu desenvolupament amb l'assessorament tècnic de l'FMI.

Aquesta Llei s'estructura en tres capítols i sis disposicions finals. El primer capítol amb un sol article defineix l'objecte de la Llei. El segon capítol, estructurat en quatre articles, defineix, crea i explicita el funcionament de les reserves internacionals. El tercer capítol, compost de quatre articles, defineix els ajuts en forma de provisió urgent de liquiditat. Determina els recursos que poden ser utilitzats per aquest mecanisme i com s'instrumentalitzen. També estableix les garanties necessàries per fer que aquests ajuts siguin temporals, d'última instància i no tinguin un impacte en les arques de l'Estat. Finalment, hi ha sis disposicions finals, que marquen l'entrada en vigor de la norma, el seu desenvolupament normatiu, i harmonitzen el que s'hi estableix amb altres normes com la mateixa Llei de finances públiques; la Llei 32/2014, de la sostenibilitat de les finances públiques; la llei que estableix les competències de l'AFA i la modificació del Decret del 1969 en relació amb la cessació de pagaments i fallides. En la disposició final segona que modifica l'article 14 de la llei que estableix les competències de l'AFA també s'ha inclòs canvis en l'apartat 15 amb l'objectiu d'alinejar els requisits establerts en aquesta norma amb els presents a la Llei 8/2013, del 9 de maig, sobre els requisits organitzatius i les condicions de funcionament de les entitats operatives del sistema financer, la protecció de l'inversor, l'abús de mercats i els acords de garantia financera i així evitar confusions.

Capítol primer: *Disposició general*

Article 1. Objecte

Aquesta Llei té per objecte la creació de les reserves internacionals del Principat d'Andorra i la constitució d'un mecanisme d'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat per part de les entitats bancàries operatives al Principat que ho sol·licitin i que compleixin amb els requisits establerts legalment.

Capítol primer: *Reserves internacionals*

Article 2. *Creació de les reserves internacionals del Principat d'Andorra*

Les reserves internacionals formen part de la tresoreria de l'Estat i tenen la finalitat estratègica de preservar l'estabilitat econòmica i financera del Principat d'Andorra. En aquest sentit, han de permetre millorar el seu posicionament en els mercats de capitals i facilitar les vies de finançament exterior en proporcionar un nivell de confiança addicional als mercats sobre la capacitat de l'Estat per fer front als seus compromisos financers.

Les reserves internacionals han d'estar constituïdes per actius líquids o negociables fàcilment realitzables, han d'estar sota el control efectiu del gestor de les reserves i conservades a l'exterior del país. La tresoreria gestionada com a reserva internacional no té la consideració d'afectada segons l'article 48 de la Llei general de les finances públiques, del 19 de desembre de 1996.

Article 3. *Gestió dels actius de les reserves internacionals*

1. En virtut del que estableix la Llei general de les finances públiques, del 19 de desembre de 1996, i les seves modificacions posteriors, s'acorda dipositar les reserves internacionals a través de l'Autoritat Financera Andorrana (AFA).

2. L'AFA, al seu torn, ha de custodiar els fons destinats a reserves internacionals a l'exterior i, en particular, en bancs centrals.

3. L'AFA exerceix les funcions d'administració i custòdia de les reserves internacionals.

4. Es crea un òrgan denominat Comissió Gestora de les Reserves Internacionals, que ha d'estar format, com a mínim, per quatre membres, i és el ministre encarregat de les finances qui n'ostenta la presidència i el director general de l'AFA qui n'exerceix la vicepresidència. En el cas que el nombre de membres sigui parell, el vot del president és diriment. Aquest òrgan és l'encarregat de gestionar adequadament les reserves internacionals de conformitat amb els principis de prudència i diligència degudes. La seva composició i el seu funcionament es desenvolupen via reglamentària.

Article 4. Actius elegibles per a les reserves internacionals

Es consideren actius elegibles per constituir les reserves internacionals:

a) Valors de deute (incloent-hi bons, lletres, bons garantits, paper comercial i certificats de dipòsit a curt termini);

b) Transaccions del mercat monetari assegurades, incloent-hi els acords de recompra i de recompra inversa, en què els valors rebuts són elegibles per a la inversió en virtut d'aquesta política;

c) Altres instruments del mercat monetari;

d) Futurs sobre bons i tipus d'interès per gestionar el risc de tipus;

e) Permutes financeres de tipus d'interès;

f) Drets especials de gir (DEG); i/o

g) Or.

Article 5. Constitució de reserves internacionals

A proposta del ministre encarregat de les finances, el Govern acorda l'import de les reserves internacionals. Les aportacions poden provenir tant del pressupost de l'Administració general, del compte de compensació previst en la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal com d'entitats parapúbliques, de dret públic o societats públiques. En el cas que provinguin d'una entitat pública es necessita també l'acord del seu òrgan de govern.

El Govern, a proposta del ministeri encarregat de les finances, proposa en el marc pressupostari previst en la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal l'estimació de l'evolució del volum de reserves internacionals durant el mandat polític. De la mateixa manera, el Govern inclou, a proposta del ministre encarregat de les finances, en el Projecte de Llei del pressupost el nivell concret de reserves internacionals per a aquell exercici pressupostari.

Capítol segon. Assistència en forma de provisió urgent de liquiditat

Article 6. Concepte i finalitat de l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat

S'habilita el marc legal per constituir una línia d'accés a liquiditat excepcional i temporal per a les entitats bancàries del Principat, que siguin solvents i viables que no disposin de liquiditat suficient per assumir les seves obligacions de manera puntual, que no puguin obtenir finançament per cap altra via, i que compleixin els requisits establerts legalment en aquesta norma, en els reglaments desenvolupats pel Govern i els comunicats tècnics emesos per l'AFA, incloent-hi els que són referents als actius col·laterals necessaris que en tot cas han de ser suficients, d'acord amb els criteris determinats per l'AFA, per cobrir la totalitat de l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat.

L'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat està condicionada a que l'entitat beneficiària prengui les mesures internes correctives que es determinin, ha d'estar completament garantida per col·laterals elegibles, seguint els criteris definits per l'AFA, i no pot ser atorgada per una durada superior a sis mesos, però si l'AFA ho considera necessari i amb l'acord previ del Govern es pot allargar fins a un màxim de dotze mesos. L'AFA estableix un tipus d'interès dissuasori a l'entitat beneficiària de l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat.

En cas de resolució, fallida o cessament de pagaments de l'entitat bancària receptora de l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat, el crèdit concedit objecte de l'assistència té la condició de crèdit amb privilegi especial i la prioritat en l'ordre de prelación a la resta de crèdits ordinaris, incloent-hi qualsevol romanent derivat de la liquidació dels actius col·laterals constitutius de la garantia.

Article 7. Àmbit d'aplicació

L'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat només la poden sol·licitar les entitats bancàries operatives i establertes al Principat d'Andorra, degudament inscrites al registre corresponent i supervisades per l'AFA.

Es designa l'AFA com l'autoritat competent per resoldre sobre l'atorgament de la sol·licitud d'aquesta assistència, a la seva discrecionalitat, d'acord amb els criteris tècnics i amb l'objectiu d'assegurar l'estabilitat del sistema financer.

Article 8. Fons disponibles per a l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat

Es consideren fons disponibles per a l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat les reserves internacionals i els mecanismes financers associats, a excepció de les reserves que es corresponguin amb el compte de compensació previst a la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal.

L'AFA pot disposar, en cas de necessitat, lliurement de 200 M€ d'aquestes reserves o dels seus mecanismes financers associats per desenvolupar l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat.

Per utilitzar un import de reserves superior, l'AFA ha de presentar al Govern una petició en què argumenti per què és necessari superar aquest límit i objectivi tant la situació

sobrevinguda com el seu possible impacte sobre l'estabilitat financera. A proposta del ministre encarregat de les finances, el Govern té un màxim de 48 hores per resoldre aquesta sol·licitud.

El Govern pot proposar modificar aquest import a través del projecte de llei del pressupost.

Article 9. Procediment i requisits per a la sol·licitud i l'execució de l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat

- a) L'entitat bancària ha de sol·licitar l'accés a la línia de finançament a l'AFA i aportar tota la documentació rellevant que es determini mitjançant comunicats tècnics. Com a mínim, ha d'aportar tota la informació necessària per a que l'AFA avalui la seva solvència i viabilitat, ha d'identificar la problemàtica sobrevinguda de liquiditat, així com determinar i justificar l'import sol·licitat i la previsió del termini de retorn del mateix. De la mateixa manera, l'entitat bancària ha d'identificar i proporcionar a l'AFA la relació de tots els col·laterals potencials que poden ser associats i que cobreixin en tot cas, sobre la base dels criteris confidencials establerts per l'AFA, la totalitat de l'import sol·licitat. L'AFA en base a aquesta informació elegeix els col·laterals que quedem associats a l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat. L'entitat també ha de demostrar la impossibilitat d'accedir a d'altres vies d'accés a liquiditat.
- b) L'AFA pot requerir informació complementària a fi d'avaluar amb més rigor i precisió el cas en qüestió i amb la finalitat d'afavorir l'estabilitat de la plaça financera andorrana.
- c) En cas que l'AFA estimi la sol·licitud inicial, i si escau amb l'acord previ del Govern, l'AFA ha de proposar a l'entitat l'import i les condicions d'atorgament de la línia de finançament d'acord amb els requisits fixats legalment en aquesta norma i amb els reglaments i comunicats tècnics que la desenvolupin. Així mateix, l'AFA emet els requeriments que consideri escaients per garantir el bon funcionament de l'entitat bancària sol·licitant. L'acceptació per part de l'entitat bancària de l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat implica l'acceptació de les condicions de retorn, de tipus d'interès i dels col·laterals que cal aportar i del compliment de tots els requeriments necessaris que hagi emès l'AFA. L'incompliment de qualsevol dels requeriments fixats per l'AFA implica que l'Autoritat Financera pugui resoldre automàticament el contracte relatiu a l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat i pugui executar els col·laterals corresponents.
- d) L'AFA estableix un mecanisme de seguiment reforçat de l'entitat bancària que impliqui, com a mínim, un control diari dels principals indicadors de l'entitat i que pot incloure totes les mesures d'actuació a l'abast de l'AFA que li confereix l'ordenament jurídic.
- e) L'AFA informa el ministre encarregat de les finances regularment i com a mínim mensualment de l'evolució de la situació de l'entitat bancària.

Disposició final primera

S'incorpora la lletra d a l'apartat 4 de l'article 11 de la Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal, que queda redactat en els termes següents:

“Article 11. Marc pressupostari

[...]

4. El marc pressupostari general de l'estat i dels comuns, consistirà en una projecció pressupostària pels anys del mandat, en el que s'emmarcaran els pressupostos anuals de la legislatura.

Aquest marc pressupostari contemplarà:

- a) Els objectius de sostenibilitat financera, d'estabilitat pressupostària i fiscal, establerts en la present Llei.
- b) Les projeccions de les principals partides d'ingressos i despeses, tenint en compte tant la seva evolució tendencial com l'impacte de les mesures previstes pel període considerat.
- c) Les previsions econòmiques generals en el context de les quals s'aplicarà el marc pressupostari, durant el període de mandat.
- d) L'estimació del volum de les reserves internacionals.”

Disposició final segona

- 1. Es modifica la lletra i, i s'incorporen tres lletres, la p, la q i la r, a l'apartat 2 de l'article 4 de la Llei 10/2013, del 23 de maig, de l'Institut Nacional Andorrà de Finances, que queden redactades en els termes següents:

“**Article 4.** *Funcions i competència en l'àmbit del sistema financer*

[...]

2.[...]

- i) Prestar els serveis de tresoreria de l'Estat, incloent-hi l'administració i la custòdia de les reserves internacionals, així com poder dur a terme la gestió financera de les emissions de deute públic del Principat d'Andorra prèvia resolució del Govern, perquè així sigui;

[...]

- p) Disposar, en cas de necessitat, de les reserves internacionals o dels seus mecanismes financers associats per desenvolupar línies d'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat a les entitats bancàries operatives i establertes al Principat d'Andorra, amb els límits i les condicions previstos al marc legal vigent.

q) Acceptar actius d'entitats bancàries en garantia a favor de l'AFA en el marc del desenvolupament de línies d'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat.

r) Rebre efectiu i gestionar la seva distribució a les entitats bancàries.”

2. Es modifiquen l'apartat 11 i la lletra b de l'apartat 15 i s'incorporen els apartats 18 i 19 a l'article 14 de la Llei 10/2013, del 23 de maig, de l'Institut Nacional Andorrà de Finances, que queden redactats en els termes següents:

“Article 14. Competències

[...]

11. Aprovar, a proposta del director general, les propostes de mesures cautelars que s'han d'aplicar a les entitats supervisades o als seus òrgans d'administració i direcció, inclosa la proposta de substitució d'administradors;

[...]

15.[...]

[...]

b) Canvis en l'accionariat de l'entitat operativa del sistema financer, quan suposin que algun dels accionistes (i) assoleixi o adquireixi una participació qualificada en una entitat operativa del sistema financer; (ii) amb independència de la seva participació, assoleixi representació a l'òrgan d'administració de l'entitat; (iii) augmenti aquesta participació qualificada de manera que el percentatge de drets de vot o de capital resulti igual o superior al 20, al 30 o al 50 per cent, o (iv) que, en virtut de l'adquisició, es pugui arribar a controlar l'entitat o fer que l'entitat esdevingui filial;”

[...]

18. Aprovar, a proposta del director general, les mesures d'actuació primerenca establertes als articles 10 i 11 de la Llei 7/2021, del 29 d'abril, de recuperació i de resolució d'entitats bancàries i d'empreses d'inversió.

19. Aprovar, a proposta del director general, l'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat, i les seves condicions, sol·licitades per les entitats bancàries operatives al Principat d'Andorra, i l'execució, si escau, d'acord amb el marc legal vigent.”

Disposició final tercera

S'incorpora la lletra c a l'apartat primer de la disposició addicional segona del Decret en relació a la cessació de pagaments i fallides del 4 d'octubre de 1969 que queda redactat en els termes següents:

“Disposició addicional segona

En cas de fallida o cessament de pagaments d'una entitat a què sigui aplicable la Llei de recuperació i de resolució d'entitats bancàries i d'empreses d'inversió:

1. Es consideren crèdits amb privilegi especial:

a) Els crèdits dels beneficiaris del Fagadi i del SAGI i del mateix Fagadi i SAGI en els termes que s'estableixen a l'article 23 de la Llei 20/2018, del 13 de setembre, reguladora dels Fons Andorrà de Garantia de Dipòsits i del Sistema andorrà de garantia d'inversions.

b) La part dels dipòsits elegibles de les persones físiques i tota persona física o jurídica, independentment de la seva forma jurídica, que exerceixi una activitat econòmica i que ocupi menys de cinc persones i tingui un volum d'activitat anual o amb un saldo anual no superior a 300.000 euros que excedeixi el nivell de cobertura previst a la Llei 20/2018, del 13 de setembre, reguladora del Fons Andorrà de Garantia de Dipòsits i del Sistema andorrà de garantia d'inversions.

c) El crèdits atorgats per l'AFA a través del mecanisme d'assistència en forma de provisió urgent de liquiditat.”

Disposició final quarta

Es modifica l'apartat 1 de l'article 55 de la Llei general de les finances públiques, del 19 de desembre de 1996 , que queda redactat en els termes següents:

“Article 55. Composició

1. *Constitueixen el tresor públic els actius monetaris i financers del Tribunal Constitucional, del Consell General, del Consell Superior de la Justícia, de l'Administració general, de les entitats parapúbliques o de dret públic i de les societats públiques.*

2. *Els recursos monetaris i financers del tresor i les variacions que experimentin estan subjectes a fiscalització i han de ser enregistrats segons les normes de la comptabilitat pública.”*

Disposició final cinquena

1. Correspon al Govern dictar totes les disposicions reglamentàries necessàries per al desplegament i l'aplicació d'aquesta Llei en l'àmbit de les reserves internacionals.

2. S'habilita l'AFA per desenvolupar, mitjançant l'emissió de comunicats tècnics, les disposicions tècniques associades amb les assistències en forma de provisió urgent de liquiditat.

Disposició final sisena

Aquesta Llei entrarà en vigor l'endemà de ser publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

Andorra la Vella, 21 de setembre del 2022