

# La inversió estrangera a Andorra, un llarg camí recorregut

*David RIOS i RIUS*



## Introducció

“Davant d’aquesta situació, el Govern ha cregut prudent abordar les possibles solucions en un doble vessant: (...) 2) el plantejament de la possibilitat de diversificació sectorial de l’economia, a la qual ja al·ludirem en el discurs programa, a través de la industrialització moderada del país, donant si fos necessari, una obertura a les inversions controlades de capital estranger per a una indústria específica i determinada”.

Aquestes paraules no s’han dit ni fa un mes, ni dos, ni fa un any ni dos. Aquestes paraules van ser dites pel cap de Govern Òscar Ribas, en el marc del discurs d’orientació política, l’1 de juny del 1982. Tot just ara celebrem 30 anys del pronunciament d’aquelles paraules.

“Però al mateix temps, a mitjà termini, sembla totalment imprescindible incrementar el grau de diversificació de les activitats econòmiques a Andorra, si es vol augmentar el grau d’independència de la seva economia enfront de les crisis dels països veïns. En aquest sentit, cal aprofundir en l’estudi de les possibilitats de diversificar les actuals activitats dominants –turisme i comerç-, i oferir altres serveis atractius per a l’actual tipus, o altres de demanda turística: joc, serveis apropiats per a congressos, estatges, etc. Però també cal analitzar a fons les possibilitats de desenvolupar algun tipus d’activitat industrial apropiada a les característiques del Principat i que no sigui contradictòria amb el turisme. Això suposarà establir el marc jurídic, així com els estímuls adequats, per a un esperonament d’aquestes activitats que siguin desenvolupades per societats andorranes o bé per societats estrangeres. (...)”

Aquest projecte de llei [de societats], quan sigui aprovat per Vostres Molt Il·lustres Senyories, contribuirà enormement a omplir un buit legal indispensable a cobrir per la bona marxa socioeconòmica del país, que hauria de ser un element o suport necessari per a la reactivació econòmica, gairebé motor clau en aquest procés de diversificació de l’economia andorrana, a fi i efecte de poder legalitzar la inversió estrangera en el Principat amb les condicions de transparència i seguretat jurídica.” L’extracte forma part del també discurs d’orientació política del cap de Govern Òscar Ribas, del 19 de maig del 1983, en què és destacable l’associació de la inversió estrangera amb la transparència i la seguretat jurídica.

La història de la legislació de les inversions estrangeres es pot dir que comença en aquest moment, en l'anunci de la voluntat de fomentar les inversions estrangeres a Andorra com un mecanisme per diversificar l'economia. D'això ja fa trenta anys. El títol de la meua ponència no és casual, les inversions estrangeres a Andorra ja tenen un llarg recorregut històric... i encara no ha acabat. L'objectiu d'aquesta ponència serà fer un repàs dels trets que he considerat més interessants dels tres projectes de models d'inversió estrangera d'aquests tres decennis i comparar-los amb el model econòmic i social que defensa el Partit socialdemòcrata.

### **Reglament de societats d'interès públic o social**

El 12 de gener del 1984 es produeix un intent molt ambiciós de regular les inversions estrangeres. El Govern d'Òscar Ribas presenta a Sindicatura el projecte de Reglament de societats d'interès públic o social.

L'article 4 del punt tercer del Reglament de societats mercantils, aprovat pel Consell General el 19 de maig del 1983, obligava el Govern o el Consell General a establir les condicions per desenvolupar les societats amb qualificació d'interès públic o social.

Segons l'exposició de motius del reglament, es vol "fomentar l'interès i la inversió en els sectors de més importància pel País" i per a fer-ho, permet la creació de societats amb inversió provinent de l'estranger. Aquestes societats amb inversió estrangera només es poden crear si han estat declarades d'interès públic o social i per això, han de tendir a assolir objectius d'interès públic o social que "són aquells que contribueixen a un major desenvolupament, prosperitat i benestar, social laboral i general, del Principat i dels seus habitants."

Segons el reglament, perquè una societat sigui qualificada d'interès públic o social ha de complir:

- Que tingui un objectiu d'interès públic o social.
- Que el seu capital social sigui de cent milions de pessetes o el seu equivalent en francs, i que es desemborsi totalment en el moment de la constitució de la societat, o que la inversió inicial assoleixi aquesta xifra.
- Que almenys una quantitat equivalent al 50% del capital social o de la inversió inicial sigui invertida a Andorra.
- Que les aportacions per subscriure el capital o per cobrir la inversió inicial procedeixen de l'estranger en la mateixa proporció en què participi a la societat de capital estranger.
- Que com a mínim un 10% de llocs de treball coberts sigui per mà d'obra qualificada.
- Que el desenvolupament de l'activitat no creï pol·lució ni contaminació.

D'altra banda, no és una obertura al 100% i únicament els sectors que es consideren oberts a una possible inversió estrangera són:

- L'hostaleria, per a hotels de 5 estrelles amb equipaments de luxe i sala de convencions situats en paratges especialment turístics.
- La indústria electrònica i altres de tecnologia avançada, amb l'únic condicionant que no hi hagi cap altra indústria que produeixi els mateixos productes.
- Els laboratoris, amb l'únic condicionant que no hi hagi cap altra indústria que produeixi els mateixos productes.
- La indústria lleugera de transformació que generi un producte acabat d'escàs volum, que requereixi una acusada tècnica i especialització, que el valor afegit sigui almenys d'un 40% del cost final del producte i que no hi hagi cap altra indústria que produeixi els mateixos productes.

- L'obtenció i/o distribució d'energia en general, amb l'obligació de construir la infraestructura i/o explotar els recursos energètics propis del país dins d'una planificació energètica nacional.
- La distribució pública de gas, amb la majoria del capital en mans de persones físiques o jurídiques especialitzades en distribució de gas, construir una infraestructura respectant les màximes condicions de seguretat, que les instal·lacions puguin distribuir gas natural en el futur.
- Els aprofitaments geotèrmics, amb la majoria del capital en mans de persones físiques o jurídiques especialitzades en l'explotació d'aquest tipus de recursos naturals, adaptar el sistema d'explotació buscant el màxim rendiment econòmic i social.
- Els transports públics, amb l'objectiu d'instaurar nous tipus de transport públic com l'aeri, el ferrocarril, el monorail o similars, com també que les infraestructures s'adaptin a les característiques turístiques, geogràfiques o ambientals del país.

Aquest projecte de reglament no es va arribar a aprovar pel Consell General, ja que el mes d'abril del mateix any el cap de Govern va presentar la seva dimissió.

És interessant destacar que, tant en el nom del reglament –*interès públic o social*– com en tota la redacció s'observa una voluntat clara de quins eren els objectius finals de la inversió estrangera:

- Una millora en les condicions econòmiques del país que repercuteixin en una millora del benestar de les persones.
- Una aposta per la inversió estrangera de qualitat amb la innovació per a noves formes d'energia i transport.

Gairebé trenta anys després, algunes de les propostes del reglament poden considerar-se desfasades per aplicar-se avui en dia, però la filosofia que fonamenta el text és plenament actual i no costa gaire somiar quina Andorra i quin teixit empresarial podríem tenir a l'actualitat i si aquest reglament s'hagués aprovat el 1984.

### **Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra**

Si el projecte de reglament del Govern d'Òscar Ribas de l'any 1984 no va prosperar, no va ser fins 22 anys després que es va tornar a intentar legislar sobre les inversions estrangeres. El 23 d'agost del 2006 s'admetia a tràmit el projecte de Llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra que havia presentat el Govern d'Albert Pintat. En aquesta ocasió, el tràmit parlamentari no es pot catalogar d'àgil, ja que entre l'admissió a tràmit, el 23 d'agost del 2006, i la votació en el ple del Consell General van passar gairebé 21 mesos. La Llei aprovada es va publicar al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 7 de maig del 2008.

El poc convenciment del grup parlamentari liberal i el poc suport del seu soci CDA+S21 en la utilitat d'aquesta Llei va fer que sol·licitessin quatre pròrrogues per allargar el termini per presentar esmenes al text i set pròrrogues per presentar l'informe de la comissió.

Després de gairebé dos anys de posposar la votació de la Llei, encara es va haver de fer una modificació legislativa abans que entrés en vigor. Així, el 30 d'octubre del 2008 s'admetia a tràmit una modificació de la Llei aprovada 7 mesos abans. La modificació es va aprovar pel Consell General el 18 de desembre del 2008. La cronologia dels principals fets és la següent:

- 23/08/2006: admissió a tràmit i publicació del projecte de Llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra, i obertura del termini de presentació d'esmenes.
- 14/09/2006: admissió a tràmit i publicació de l'esmena a la totalitat presentada pel M. I. Sr. Jaume

Bartumeu Cassany, president del grup parlamentari socialdemòcrata, al projecte de llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.

- 14/09/2006, 11/10/2006, 06/11/2006, 22/11/2006: pròrroga al termini per a la presentació d'esmenes al projecte de llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.

- 14/12/2006: rebuig al ple del Consell General de l'esmena a la totalitat.

- 15/12/2006: tramesa del projecte de llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra, així com les esmenes a l'articulat que han estat presentades a la comissió legislativa d'Economia.

- 26/04/2007, 05/06/2007, 06/09/2007, 02/10/2007, 06/11/2007, 19/12/2007 i 17/03/2008: pròrroga al termini per a la presentació de l'informe del projecte de llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.

- 25/03/2008: publicació de l'informe de la ponència i l'informe de la comissió legislativa d'Economia en relació amb el projecte de llei d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.

- 08/04/2008: aprovació de la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.

- 07/05/2008: publicació al BOPA de la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.

En aquest cas, la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra expressa en l'exposició de motius que les inversions estrangeres han de constituir-se en una part molt significativa de la política econòmica, dirigida a promoure el progrés i la competitivitat de l'economia andorrana per augmentar el nivell de desenvolupament i d'innovació.

La llei obre les inversions estrangeres a unes 200 activitats econòmiques amb poca o nul·la presència al país, agrupades en dues llistes. Una primera llista enumera les activitats que requeriran autorització prèvia del Govern quan se superi la participació del 50%, la segona llista enumera les activitats considerades estratègiques, en les quals sempre es requerirà l'autorització prèvia del Govern, sigui quina sigui la participació estrangera (activitats relacionades amb producció d'armes, energia, captació i distribució d'aigua i telecomunicacions).

La llei preveu 4 tipus d'inversions:

- La inversió directa: participacions estrangeres en societats andorranes.

- Inversions en cartera: subscripció de valors representatius d'emprèstis i de participació en organismes d'inversió. No requereixen autorització prèvia, excepte la subscripció de participacions en un fons de capital risc o immobiliari.

- Inversió en immobles: adquisició de la propietat. Es requereix autorització prèvia i no pot excedir d'una parcel·la de 1.000 m<sup>2</sup>, d'un pis, apartament o estudi o de dues places d'aparcament.

- Altres formes d'inversió: les no previstes en els tres tipus d'inversió anteriors. Contractes de comptes en participació, fundacions, cooperatives..., exclosos alguns organismes d'inversió. Es requereix autorització prèvia del Govern exceptuant els crèdits que derivin de la cessió de capitals propis.

Les autoritzacions corresponen al Govern després que el ministeri d'Economia hagi elaborat un informe, encara que es determinen alguns casos en què és l'INAF l'organisme que ha d'elaborar l'informe. El Govern té trenta dies hàbils per prendre una decisió motivada segons els criteris següents:

- forma i naturalesa,

- interès general,

- protecció del medi ambient, dels recursos naturals, de la salut de la seva població i del turisme de qualitat.

Transcorreguts els 30 dies, sense que el Govern hagi emés una autorització, es denega (silenci administratiu negatiu). També es crea el Registre d'Inversions Estrangeres.

En la modificació legislativa efectuada abans de l'entrada en vigor de la llei del 8 d'abril es permeten les inversions estrangeres directes que no superin el 50% de participació i l'activitat de la qual no estigués prevista en les llistes d'activitats obertes.

El 8 d'octubre del 2008 el Govern va aprovar el Decret del 8-10-2008 sobre el règim dels procediments i el Registre d'Inversions Estrangeres, que posteriorment va modificar dues vegades en un termini de cinc mesos i mig, el 17 de novembre del 2008 i el 25 de març del 2009, per adaptar-lo a la modificació de la llei del desembre del 2008. Curiosament, ni el reglament ni cap de les modificacions reglamentàries posteriors no determinen ni la forma ni l'accés al Registre d'Inversions Estrangeres.

El 14 de desembre del 2006, amb motiu de la intervenció de la defensa de l'esmena a la totalitat, el president del grup parlamentari socialdemòcrata, Jaume Bartumeu, va dir: "El vostre Projecte, Sr. Pintat, ens porta al pitjor escenari: es pretén començar una nova arquitectura legislativa en la qual les diferents peces es construeixen de forma aïllada i no coordinada. Peces apessonades, i a més a més, mancades d'una directriu superior que els doni sentit. La casa per la teulada." i "La realitat és tossuda i mentre Andorra no ofereixi un marc fiscal a la mesura del país –però homologable–, mentre no disposi de tractats de doble imposició, mentre no clarifiqui les relacions amb la Unió Europea i desaparegui de la llista de paradisos fiscals de l'OCDE i del govern espanyol, mentre les empreses instal·lades a Andorra es vegin gravades en l'exportació dels seus productes i serveis, en definitiva, mentre no ofereixi la seguretat jurídica que exigeix qualsevol inversor seriós, difícilment vindrà ningú de seriós a invertir a Andorra." Per contextualitzar aquestes paraules, cal recordar que des del juny del 2000, Andorra estava inclosa en una llista negra dels denominats paradisos fiscals no cooperatius, elaborada per l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE). Per tant, com veurem més endavant, difícilment es podia esperar un gran èxit d'una llei d'inversions estrangeres fora del temps que li pertocava viure i nascuda amb un suport tan discret per part dels seus impulsors. És per això que és evident el fracàs de la legislació aprovada.

Jaume Bartumeu, en la mateixa intervenció de la defensa de l'esmena a la totalitat, també es va referir a l'arbitrarietat del Govern a autoritzar o rebutjar una demanda definida en la llei: "Andorra no té la grandària suficient per compensar una gestió desafortunada dels permisos atorgats de forma arbitrària. El criteri bàsic per rebutjar o no una proposta és absolutament confús. En l'exposició de motius es diu que 'es fixa expressament els criteris que poden fundar la decisió per l'atorgament o denegació de la corresponent autorització, limitant així el grau de discrecionalitat d'aquesta decisió governamental'. Tanmateix, quan en l'article 18 s'explicita el procediment de decisió es diu que es farà, i cito: '... en funció de la seva forma i naturalesa i de l'interès general del Principat, la protecció del medi ambient i recursos naturals i la salut de la seva població.' Són criteris tan generals que reforcen més que no pas limiten l'arbitrarietat del Govern."

## **Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra**

El 8 de març del 2012, es va admetre a tràmit el projecte de Llei d'inversió estrangera al Principat d'Andorra presentada pel Govern d'Antoni Martí. Aquesta vegada, com a mínim amb més convenciment, ja que tres mesos i mig després s'aprovava al Consell General la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra. La llei va ser aprovada amb el suport de la majoria del grup parlamentari demòcrata i l'abstenció del grup parlamentari socialdemòcrata. La cronologia dels principals fets és la següent:

- 08/03/2012: admissió a tràmit i publicació del projecte de Llei d'inversió estrangera al Principat d'Andorra, i obertura del termini de presentació d'esmenes.
- 30/03/2012: pròrroga al termini per a presentació d'esmenes al projecte de Llei d'inversió estrangera al Principat d'Andorra.
- 27/04/2012: tramesa del projecte de Llei d'inversió estrangera al Principat d'Andorra, així com les esmenes a l'articulat que han estat presentades a la comissió legislativa d'Economia.
- 05/06/2012: publicació de l'informe de la ponència i l'informe de la comissió legislativa d'Economia en relació amb el projecte de Llei d'inversió estrangera al Principat d'Andorra.
- 21/06/2012: aprovació de la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra
- 18/07/2012: publicació al BOPA

En l'exposició de motius, la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra exposa que "la inversió estrangera, especialment la directa, influeix en el creixement i augmenta la productivitat i l'eficàcia en l'ús dels recursos del país receptor". Posteriorment reconeix que la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra no ha assolit els objectius esperats i que quatre anys després "cal modificar el marc legislatiu actual en matèria d'inversions estrangeres". En el moment de definir els objectius de la inversió estrangera es reconeix que "Els principals objectius de l'obertura econòmica són atreure les inversions i les empreses que poden contribuir més al desenvolupament econòmic, que poden oferir una diversificació més gran de l'economia i que aporten un alt valor afegit."

Tots els sectors s'obren al 100% a les inversions estrangeres.

Les diferents professions liberals estan obertes amb un règim de reciprocitat.

La Llei estableix que el ministeri competent és l'òrgan que autoritza o denega les inversions estrangeres, de forma motivada, quan la inversió provingui de països considerats no cooperatius en matèria de blanqueig de diners i "pugui perjudicar, encara que sigui ocasionalment, l'exercici del poder públic, la sobirania i la seguretat nacional, l'ordre públic i econòmic, el medi ambient, la salut pública o l'interès general del Principat i qualsevol inversió estrangera directa relacionada amb mercaderies sensibles, definides a la Llei de control de mercaderies sensibles, del 4 de març de 1999."

Així mateix, el ministeri competent, "ha de verificar, entre altres elements, que la inversió no pugui produir un efecte desfavorable sobre la lliure competència, el mercat de treball i l'equilibri dels recursos públics, prenent en consideració els factors objectius que, sense caràcter limitatiu, s'estableixen a continuació:

- la naturalesa de l'activitat;
- l'orientació del mercat;
- el valor de la inversió i la seva planificació;

- el model ocupacional i formatiu;
- el pla d'expansió;
- les vinculacions econòmiques i els socis estratègics;
- la planificació dels recursos necessaris, públics i privats, i el seu finançament;
- el model de responsabilitat social corporativa;
- el nivell de compromís amb el Principat d'Andorra.”

Aquesta Llei d'inversions estrangeres del 2012, com l'anterior del 2008, també regula quatre tipus d'inversions: inversió directa, inversions en cartera, inversió en immobles i altres formes d'inversió. S'incorporen concrecions en les definicions i s'especifica per a cadascuna el seu règim particular.

Un altre punt destacable és que la Llei estableix que els drets econòmics de les persones físiques s'adquireixen amb l'obtenció de la seva residència legal al Principat.

Contràriament a la Llei del 2008, un cop hagi finalitzat el termini de resolució, inclòs el d'una eventual pròrroga, sense que s'hagi adoptat una resolució expressa, es concedeix l'autorització (silenci administratiu positiu).

L'1 d'agost del 2012 el Govern va aprovar del Reglament d'aplicació de la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra. En relació amb l'elaboració dels informes preceptius per part del Govern i de l'INAF, cal destacar la reducció dels terminis en referència a la llei anterior així com l'ús del silenci administratiu positiu determinat en la llei.

Cal fer menció que el reglament determina que el Registre d'Inversions Estrangeres no és públic i per tant, no es pot proporcionar informació a terceres persones en relació amb les inscripcions registrals, excepte qui acrediti la seva personalitat o el caràcter d'apoderat de l'inversor estranger. Aquesta manca de transparència pot plantejar alguns dubtes a la comunitat internacional, en relació amb els compromisos internacionals contrets per Andorra, i un dubte de constitucionalitat.

### **El model econòmic i social del Partit Socialdemòcrata d'Andorra**

No podem parlar de l'obertura de les inversions estrangeres sense desplegar el model econòmic i social del Partit Socialdemòcrata d'Andorra (PS). L'obertura econòmica pel PS no és una acció política aïllada sinó que forma part d'un model econòmic sòlid i consistent en el qual s'entrellacen reformes fiscals i relacions internacionals que han de permetre aportar les garanties d'èxit necessàries tant per a les inversions estrangeres com per a la signatura dels convenis per evitar la doble imposició.

El PS es va fundar en el congrés constituent del 17 de juny del 2000. Des d'un bon inici el PS ja va tenir clar que Andorra necessitava unes reformes profundes. Des de l'aprovació de la Constitució, el 1993, el país governat pels diferents governs liberals havia avançat ben poc, per no dir gens, en molts àmbits determinants. Ben aviat es va definir amb visió global un model econòmic i social que havia de permetre a Andorra afrontar amb les màximes garanties de justícia i benestar social els reptes de futur.

Els elements de reforma que el PS defensa i que defineixen el seu model econòmic i social per al futur d'Andorra són:

- Reforma del sistema fiscal: combinació d'imposició de tipus directa i indirecta amb figures impositives similars a les dels països de la Unió Europea encara que mantenint uns impostos

especials per gravar determinats productes. La reforma fiscal ha de permetre a l'Estat disposar de més recursos per oferir uns millors serveis públics.

- Acord d'associació amb la Unió Europea: mitjançant relacions internacionals més transparents s'ha de sortir de la llista negra de paradisos fiscals i establir acords de doble imposició que permetin als empresaris del país exportar béns i serveis a altres països sense ser penalitzats fiscalment. Andorra s'ha de dotar de normes i regles clares que donin confiança i incentivin una inversió internacional positiva i no especulativa.

El 2004 el grup parlamentari socialdemòcrata va editar el llibret *Donem forma al futur. Quines relacions volem amb Europa*, en què s'analitzen d'una manera profunda tots els factors que poden intervenir en un acostament a Europa i es defineix quin és el model de relacions que segons el PS més convé a Andorra. Les reflexions es fonamenten en dos informes elaborats per la catedràtica de dret internacional Blanca Vilà i pel catedràtic d'economia Joan Clavera. En el pròleg, l'aleshores president del grup parlamentari socialdemòcrata Jaume Bartumeu, ja avançant el següent: "Andorra és avui en un cul-de-sac. El model de creixement econòmic dels darrers trenta anys pràcticament s'ha esgotat i ha fet aparèixer durament els seus límits i, també, els greus perills que comporta." Davant d'això "Proposem una reforma tributària que no sigui traumàtica ni per als nostres conciutadans ni per a les empreses del país. Però proposem també que el desenvolupament tributari permeti donar garanties a Europa que ens estem movent en la bona direcció" i "Els socialdemòcrates volem i proposem als ciutadans una relació contractual nova i més forta amb la Unió Europea".

L'any 2009, de nou, el grup parlamentari socialdemòcrata va tornar a editar un llibret, intitulat *Andorra i Europa. El canvi necessari*. El llibret inclou dos nous informes dels professors Vilà i Clavera. Cinc anys més tard, Andorra es troba en la mateixa situació gràcies a la inoperància dels governs liberals. En aquesta ocasió, Jaume Bartumeu, com a president del grup parlamentari socialdemòcrata, escriu en el pròleg: "Probablement, no és aquesta la primera vegada que veieu o llegiu aquest plantejament. Ens heu sentit dir sovint que Andorra s'ha de dotar dels mitjans suficients per garantir la seva viabilitat futura com a Estat sobirà i independent. Per això ens cal una nova relació contractual amb Europa i encarar, ja definitivament. La substitució de la fiscalitat caòtica que han estat promovent els governs liberals." i "Perquè Andorra necessita un futur positivament enriquidor en una economia europea global, cal avançar cap a una regulació més transparent que doni fiabilitat als inversors estrangers i ens retorni el prestigi internacional que s'ha perdut els darrers quatre anys".

També, en els diversos programes electorals de les eleccions generals del PS queda plasmada aquesta voluntat d'implantar un model econòmic de futur per a Andorra. Un model econòmic que ha d'aportar un millor benestar a la societat.

"Els socialdemòcrates partim d'una opció clara i definida: volem que el nostre Estat es doti dels mitjans suficients per garantir la seva viabilitat futura com a Estat independent i sobirà." (Extracte del programa electoral eleccions generals 2001.)

"La Constitució faculta l'Estat per intervenir 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." (Extracte del programa electoral eleccions generals 2005, pàg 14.)

"El model [econòmic] que proposem cerca l'equilibri entre el mercat i la societat, entre la lliure



competència dels agents econòmics i la cooperació social. L'Estat ha d'actuar per facilitar i permetre un creixement econòmic equilibrat, harmònic amb l'entorn i sostenible ecològicament. (...)

El nou model econòmic ha de ser sostenible i també acceptable pels nostres veïns. Estem convençuts que les bases d'aquest nou model de convivència ha de ser fet en estret diàleg amb Europa, amb transparència i sense dobles llenguatges." (Extracte del programa electoral eleccions generals 2009, pàg 45.)

En la planificació de les reformes necessàries del Partit Socialdemòcrata l'obertura de les inversions estrangeres no és una finalitat en si mateixa sinó que és una conseqüència beneficiosa de l'aplicació de les reformes mencionades (reforma fiscal i acord d'associació). Però tampoc no és l'única conseqüència beneficiosa arran de la implantació de les reformes.

En referència a les millores de les relacions internacionals per acostar-se a un acord d'associació amb Europa, l'Andorra del segle XXI no podia figurar com a país considerat no cooperant internacionalment en matèria fiscal, en llistes negres o grises d'organismes internacionals com l'OCDE i marcat com a paradís fiscal. Aquest fet va portar, el febrer del 2009, el Copríncep Francès, Nicolas Sarkozy, a amenaçar de renunciar al copríncipat si Andorra no començava a cooperar i se la deixava d'etiquetar com a paradís fiscal. La tensa situació va obligar el cap de Govern sortint, Albert Pintat, a signar l'acord de París del 10 de març del 2009, en què Andorra es comprometia a avançar en temes de transparència fiscal. Uns dies després, el Partit Socialdemòcrata va guanyar les eleccions generals del 26 d'abril del 2009. En el moment que va ser constituït, el nou Govern de Jaume Bartumeu va treballar ràpidament i fermament per treure Andorra de les llistes negres en què estava. La cronologia dels principals fets és la següent:

- Juny del 2000: l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) inclou Andorra en una llista negra dels denominats *paradisos fiscals no cooperatius*.

- Abril 2002: a la llista negra de l'OCDE només hi figuren Andorra, Liechtenstein, Mònaco, Libèria, les illes Marshall, Nauru i Vanuatu.

- Març 2009: Albert Pintat signa la Declaració de París.

- Abril 2009: Andorra surt de la llista negra de paradisos fiscals de l'OCDE i s'incorpora a la llista grisa.

- Setembre 2009: s'aprova la Llei 3/2009 del 7-9-2009 d'intercanvi d'informació en matèria fiscal amb sol·licitud prèvia.

- Novembre 2009 a febrer 2010: signatura de 18 acords d'intercanvi d'informació, entre els quals els de França, Espanya i Portugal.

- Febrer 2010: Andorra surt de la llista grisa de l'OCDE i deixa de ser considerada un paradís fiscal per aquesta organització.

- Febrer 2011: Andorra surt de la llista espanyola de paradisos fiscals en entrar en vigor l'acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya per a l'intercanvi d'informació en matèria fiscal. Actualment és pràcticament impossible que un estat pugui captar inversió estrangera no especulativa si internacionalment està catalogat com a paradís fiscal. Per tant, si actualment creixen les expectatives de captació d'inversions d'alt valor afegit és conseqüència del l'assoliment dels avenços tan extremament importants per al reconeixement i la millora de la reputació internacional d'Andorra. Uns grans i històrics avenços assolits durant el curt període de Govern socialdemòcrata, tristament oblidats i no reconeguts.

Sobre la reforma fiscal, cal tenir en compte que a inicis del segle XXI Andorra no disposava d'un marc fiscal just, estable i homologable. Calia avançar cap al desenvolupament dels dos tipus d'imposició, la directa i la indirecta, i amb figures impositives reconegudes internacionalment. Era inconcebible que Andorra disposés d'una fiscalitat pròpia, dissenyada a mida, amb figures impositives inexistents en cap altre país del món, allunyada dels estàndards definits per la majoria de països amb economies modernes. L'adopció d'un marc fiscal reconegut internacionalment el fa més just, equitatiu i més eficient. Sempre amb la idea que l'Estat disposi de recursos per revertir-los en uns bon serveis a la societat. Els avenços en aquest marc fiscal han seguit la cronologia següent:

- Desembre 2010: aprovació de les tres lleis fiscals: Llei 94/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre la renda dels no-residents fiscals; Llei 95/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre societats, i Llei 96/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre la renda de les activitats econòmiques.

- Desembre 2011: aprovació de la modificació de les tres lleis fiscals abans de l'entrada en vigor: Llei 17/2011, de l'1 de desembre, de modificació de la Llei 95/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre societats; Llei 18/2011, de l'1 de desembre, de modificació de la Llei 94/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre la renda dels no-residents fiscals, i Llei 19/2011, de l'1 de desembre, de modificació de la Llei 96/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre la renda de les activitats econòmiques.

- Juny 2012: aprovació de la Llei 11/2012, del 21 de juny, de l'impost general indirecte.

A dia d'avui encara manca un impost que ha de permetre tancar el cercle del model impositiu: l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF). En el moment en què aquest impost estigui operatiu es podrà dir que Andorra disposarà d'un model fiscal comparable al dels països més avançats.

Difícilment una societat estrangera farà una aposta tan important com deslocalitzar-se d'un determinat país i localitzar-se a Andorra si no hi ha un marc fiscal definit i estable amb unes figures impositives homologades que li permetin calcular exactament les despeses i els guanys d'invertir a Andorra. Per tant, la reforma fiscal també ha permès establir les condicions necessàries per afavorir la inversió estrangera.

La necessitat de treballar intensament per avançar primerament en la reforma fiscal i la millora de la reputació internacional d'Andorra va fer que durant els vint mesos de Govern socialdemòcrata no s'arribessin a donar les condicions per presentar una llei d'inversions estrangeres amb garantia d'èxit. És per aquesta causa que el Govern socialdemòcrata no va arribar a presentar un projecte de llei d'inversions estrangeres.

D'altra banda, pensem que les inversions estrangeres no són l'única conseqüència beneficiosa de les reformes proposades. La reforma fiscal i la millora de les relacions internacionals permeten també arribar a signar acords per evitar la doble imposició (CDI) amb els països amb els quals Andorra té contacte comercial. Els CDI faculden els nostres empresaris a exportar béns i serveis sense que el país destinatari els penalitzi fiscalment. A data d'avui –agost del 2012–, una empresa andorrana que presti un servei a França haurà de retenir el 33% del valor de la factura en concepte d'impostos addicionals. De la mateixa manera, haurà de retenir el 25% en cas de prestar el servei a Espanya.

Juntament amb l'obertura econòmica, els CDI tenen una importància essencial, ja que permeten

que les nostres empreses ampliïn el seu mercat actual de 70.000 habitants a mercats de milions de persones.

Mentre que l'èxit de l'obertura de les inversions estrangeres està supeditat que empreses d'altres països apostin per invertir a Andorra, l'èxit dels CDI depèn exclusivament que els nostres empresaris sàpiguen aprofitar l'ocasió. Per tant, els CDI tenen igual o més importància com a element per reactivar l'economia del país que l'obertura de les inversions estrangeres.

Des de la seva creació, l'any 2000, el PS ha mantingut un mateix model econòmic i social per a Andorra. Des de l'any 2000 el PS té clar quins són els eixos en què s'han de basar les reformes per assegurar el futur del nostre país. Unes reformes que actualment s'han començat a aprovar, per governs no precisament socialdemòcrates, perquè la realitat és tossuda. Els primers avenços van ser motivats per la inevitable i previsible pressió internacional però gràcies a això finalment el sector polític liberal ha hagut d'acceptar que eren els que convenien. Han calgut més de deu anys per trencar la resistència de la dreta andorrana a afrontar les reformes necessàries per l'economia i la societat andorranes. Un decenni que si no s'hagués perdut avui de ben segur el país no ens trobaria en la situació en què es troba.

Encara que el govern socialdemòcrata del 2009 al 2011 ja va avançar extraordinàriament en moltes de les accions necessàries aquí exposades, encara queda molta feina per fer. Convençuts que el temps ens ha acabat donant la raó, el nostre projecte actualment està més viu que mai.

### **Les inversions estrangeres segons el PS vs. altres models**

Sobre la base del model econòmic i social, es desplega el model d'inversions estrangeres que defensem els socialdemòcrates.

El nostre model d'obertura econòmica té moltes coincidències amb el model d'inversions estrangeres que va proposar el Govern 'Òscar Ribas ara fa gairebé trenta anys.

Els socialdemòcrates compartim que l'objectiu final de l'obertura a la inversió estrangera ha de ser l'interès públic o social i que, per tant, ha de contribuir a un més gran desenvolupament, prosperitat i benestar, social laboral i general del Principat i dels seus habitants. D'altra banda, compartim que la inversió estrangera ha d'aportar qualitat i valor afegit a la nostra economia, ha de ser atracció de personal qualificat i ha de permetre diversificar la nostra economia. És per això que defugim de les inversions purament especulatives. Finalment, compartim també la idea que les inversions estrangeres són indissociables de la transparència i seguretat jurídica.

Per contra i per l'exposat, no compartim el model d'obertura econòmica realitzada pel Govern d'Albert Pintat. No podem estar d'acord en una obertura parcial, en la qual es perjudica seriosament un sector mentre es protegeix l'altre. Evidentment tampoc no compartim la visió liberal i reductora que l'objectiu final únicament ha de ser el progrés i la competitivitat de l'economia andorrana per augmentar el nivell de desenvolupament i d'innovació sense tenir en compte les persones. Finalment, la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra té problemes greus d'arbitrarietat, ja que el Govern decideix autoritzar o no una inversió estrangera "...en funció de la seva forma i naturalesa i de l'interès general del Principat, la protecció del medi ambient i recursos naturals i la salut de la seva població", criteris tan amplis, poc concrets i poc objectius que no aporten la confiança necessària en l'aplicació justa dels criteris d'autorització.

Sobre la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra, no m'hi estendré més; com ja es va avisar des del grup parlamentari socialdemòcrata en el moment de la seva aprovació, el temps ha demostrat que el model d'inversió estrangera i la mateixa llei han resultat un fracàs.

El model d'obertura econòmica proposat pel Govern d'Antoni Martí i per Demòcrates d'Andorra (DA) fixa que els objectius de l'obertura són augmentar el creixement, la productivitat i l'eficàcia en l'ús dels recursos del país. Una visió purament economicista que no té en compte altres factors de progrés de la societat i que per això els socialdemòcrates no compartim.

El model de DA estableix l'obertura del 100% de tots els sectors econòmics, tot i que aquesta decisió contradia el seu programa electoral per a les eleccions generals del 2011 en el qual es comprometen a: "Modificarem la Llei d'inversions estrangeres per obrir l'economia a tots els sectors econòmics, llevat dels que poden representar una amenaça per a la seguretat, el medi ambient i la qualitat de vida d'Andorra" i "Farem que l'obertura sigui gradual i progressiva, per garantir l'adaptació de cada sector." (Programa electoral de DA per a les eleccions generals del 2011, pàgina 12). D'altra banda, la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra té greus problemes d'arbitrarietat i transparència que poden fer minvar la confiança dels possibles inversors a Andorra.

En primer lloc, i tal com passava amb l'anterior llei d'inversions estrangeres, les condicions per autoritzar o no una sol·licitud d'inversió estrangera són molt àmplies i poc objectives: "no poden perjudicar, encara que sigui ocasionalment, l'exercici del poder públic, la sobirania i la seguretat nacional, l'ordre públic i econòmic, el medi ambient, la salut pública o l'interès general del Principat i qualsevol inversió estrangera directa relacionada amb mercaderies sensibles, definides a la Llei de control de mercaderies sensibles, del 4 de març de 1999."

En segon lloc, les autoritzacions o denegacions de les sol·licituds d'inversió estrangera recauen únicament en una sola figura: el ministre competent en matèria d'inversió estrangera. L'autorització ni tan sols requereix l'acord del consell de ministres.

En tercer lloc, cap de les esmenes al projecte de llei presentades pel grup parlamentari socialdemòcrata en les quals es proposava disminuir el grau d'arbitrarietat per augmentar-ne la transparència no es van acceptar per part del grup parlamentari demòcrata. Es proposava que les autoritzacions o denegacions d'inversions estrangeres es publiquessin al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, que cada sis mesos el Govern facilités als consellers generals una llista de les inversions autoritzades o denegades i que la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis emetés un informe no vinculant per ajudar el Govern a prendre la decisió d'autorització.

Finalment, el Reglament d'aplicació de la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra determina que el Registre d'Inversions Estrangeres no és públic i per tant no es pot proporcionar informació a terceres persones físiques o jurídiques.

Un altre dels problemes de la redacció de la llei que s'allunya del model socialdemòcrata és la inexistent garantia que el gros d'inversions estrangeres autoritzades a operar a Andorra aportin beneficis al país i que no siguin de caràcter únicament especulatiu. Encara que en l'exposició de motius se cita que "Els principals objectius de l'obertura econòmica són atreure les inversions i les empreses que poden contribuir més al desenvolupament econòmic, que poden oferir una diversificació més gran de l'economia i que aporten un alt valor afegit." No existeix

cap referència al text que proveeixi dels mecanismes que garanteixin la diversificació i l'aportació d'alt valor afegit de les inversions estrangeres.

A banda dels principals problemes del model i de la Llei d'inversions estrangeres del Govern d'Antoni Martí, l'estratègia per atraure inversions estrangeres al Principat tampoc no considerem que sigui la més adequada.

En primer lloc, la contractació de Monitor Group per 1,5 milions d'euros no ha aportat a curt termini cap resultat. El mes d'agost del 2012, no hi ha cap empresa estrangera que després de l'aprovació de la Llei hagi anunciat la localització a Andorra.

En segon lloc, no es visualitza cap voluntat política immediata del Govern demòcrata d'acabar de tancar el cercle de la fiscalitat amb la incorporació de l'impost de la renda de les persones físiques (IRPF), que permetria donar seguretat i estabilitat fiscal als possibles inversors.

En tercer lloc, promocionant la inversió estrangera a Andorra basant-se en la fiscalitat baixa es corre el perill d'atraure només inversions estrangeres especulatives. Cal tenir en compte que per deslocalitzar-se les empreses tenen en compte altres factors, com l'estabilitat política, la dimensió del mercat receptor, l'afinitat cultural, el cost del transport d'abastiment i distribució, el grau de competència, infraestructures de transport i comunicacions, cost de la mà d'obra, disponibilitat i qualitat del capital humà, país tecnològicament avançat, disponibilitat i cost del sòl, qualitat de vida i serveis públics, costos de les matèries primeres, energia, aigua... (Conclusions d'un estudi empíric del 2001 de Galan i González realitzat a partir de 103 casos d'empreses multinacionals espanyoles que han efectuat inversió directa a l'exterior.) Val a dir que sobre els paràmetres que determinen una inversió estrangera hi ha una àmplia varietat de literatura, estudis i autors però la gran majoria coincideixen que la fiscalitat baixa no és l'únic factor determinant per establir-se en un país. Caldria que el Govern implementés un pla estratègic per potenciar tots els aspectes que puguin permetre a Andorra assolir una bona posició com a destinació d'inversió.

En quart lloc, a curt termini, cal signar convenis per evitar la doble imposició amb els països amb els quals les empreses andorranes tinguin més possibilitats d'exportar béns i serveis i amb els quals es consideri que tenen més possibilitats de convertir-se en proveïdors d'inversions. Els futurs convenis per evitar la doble imposició a signar han d'incloure clàusules que no impedeixin o dificultin la inversió estrangera de les seves empreses a Andorra.

En cinquè lloc, és imprescindible aprovar una llei antimonopoli a molt curt termini. En una economia tan reduïda com l'andorrana, una gran multinacional podria esdevenir molt fàcilment monopoli anul·lant o absorbint tota la competència del sector.

En sisè i darrer lloc, el Govern hauria de preveure l'actuació, vist que no hi ha cap mecanisme especificat a la llei, en cas que grans inversions estrangeres vulguin condicionar l'establiment o el manteniment de la inversió al país sobre la base de modificacions legislatives o reglamentàries fetes a mida. Caldria també que abans d'autoritzar una inversió es preveïessin els efectes que podria tenir la seva desinversió en aspectes tan sensibles com pot ser el mercat laboral, entre d'altres.

És evident que la llei, el reglament i el desplegament del model d'inversions estrangeres del Govern demòcrata no es corresponen ni amb el fons ni amb la forma amb els dels socialdemòcrates. És per això que, en la sessió del Consell General del 21 de juny del 2012 en què s'examinava i es votava el projecte de llei, els membres del grup parlamentari socialdemòcrata no hi vàrem votar a favor. Tampoc no hi vàrem votar en contra, vista la coincidència amb els demòcrates que les

inversions estrangeres són una eina que poden ajudar a superar la crisi actual d'Andorra tant econòmica com social. Per aquestes raons, el grup parlamentari socialdemòcrata es va abstenir en la votació del projecte de llei d'inversions estrangeres. En aquella ocasió, vaig pronunciar aquestes paraules en la intervenció de l'explicació del vot del nostre grup: "Lamentablement vostès, amb la seva actuació i manera de fer, han deixat sense arguments aquells que defensem l'obertura econòmica ja que la llei que es vota avui dista i molt del que hauria de ser una llei que marqui el futur del nostre país i que garanteixi a tots els andorrans un tracte per igual. Una llei que no garanteix que els empresaris honrats i treballadors que han aixecat aquest país ho puguin seguir fent en el futur. Una llei que no garanteix l'interès general i que pot esdevenir fàcilment una arma electoral. Una llei que permet al Govern a conveniència, protegir determinats sectors i liberalitzar completament d'altres."

### Conclusió

Després de tants anys d'esforços per divulgar i fer pedagogia del nostre model econòmic i social per al futur per Andorra és satisfactori comprovar que el temps ha acabat demostrant que és el bon model. Un model definit fa més de deu anys que ha anat rebent petits ajustos per adaptar-se a les condicions canviants de la història d'Andorra però que en essència conserva tota l'estructura i filosofia original.

El treball intens del Govern socialdemòcrata del 2009 al 2011 va permetre iniciar les grans reformes fiscals i recuperar el prestigi internacional d'Andorra en sortir de les llistes negres de paradisos fiscals. I sense aquest treball no s'hagués pogut plantejar un procés d'obertura econòmica amb un mínim de garanties. Aquestes reformes avui en dia encara no estan completades. I més enllà de la legislació d'inversió estrangera, cal continuar treballant per assolir tots els requeriments definits en el model econòmic i social perquè puguem superar la crisi actual. Cal treballar intensament amb valors de llibertat, igualtat i progrés social per tornar a generar llocs de treball. L'avorament serà el senyal inequívoc que l'economia andorrana torna a funcionar.

**David Rios i Rius,**

conseller general pel partit Socialdemòcrata,  
membre de la Comissió d'Economia del Consell General

### Bibliografia i referències

*El repte, records d'un cap de Govern.* Ricard Poy (2001).  
*Donem forma al futur. Quines relacions volem amb Europa.* Grup parlamentari socialdemòcrata (2004).  
*Andorra i Europa. El canvi necessari.* Grup parlamentari socialdemòcrata (2009).  
*Els fluxos d'inversió directa entre Andorra i Espanya 1987-2001.* Susanna Lozano Escobar i Andreu Gispert i Llavet (2003)  
Programes electorals del Partit socialdemòcrata a les eleccions generals del 2001, 2005, 2009 i 2011.  
Programa electoral de Demòcrates d'Andorra per a les eleccions generals del 2011.  
**Recull legislatiu i reglamentari**  
Projecte de Reglament de Societats d'Interès Públic o Social del 1984 (no aprovat).

Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.  
Decret del 8-10-2008 sobre el règim dels procediments i el Registre d'Inversions Estrangeres.  
Decret del 17-11-2008 de modificació del Decret sobre el règim dels procediments i el Registre d'Inversions Estrangeres.  
Llei 36/2008, del 18 de desembre, de modificació de la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra.  
Decret del 25-3-2009 de modificació del Decret sobre el règim dels procediments i el Registre d'Inversions Estrangeres.  
Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra.  
Decret de l'01-08-2012 d'aprovació del Reglament d'aplicació de la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra.