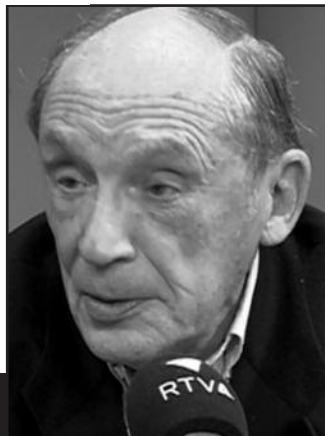




Andorra / UE post-tractat d'associació

Òscar RIBAS i REIG



La darrera vegada que vaig tenir l'honor de participar en aquestes jornades de la Universitat d'Estiu a Prada de Conflent fou l'any 2001 amb la mateixa qüestió, *Les negociacions d'Andorra amb la UE*. Han passat més de quinze anys, i la temàtica encara és de rabiosa actualitat.

Quan els responsables d'aquesta diada em van proposar participar-hi novament aquest any, d'entrada vaig refusar, convençut que personalment tenia el tema esgotat. Després vaig pensar que tal volta podria ser útil reflexionar en veu alta, en les relacions posttractat d'associació. Això suposa que dono per fet que finalment hi haurà tractat d'associació amb la UE amb un contingut igual o molt similar al que regula les relacions bilaterals de Liechtenstein, és dir entre els estats membres de l'Espai Econòmic Europeu.

Durant els darrers vuit segles de la nostra història, les relacions econòmiques i comercials han estat totalment dependents de les contrades immediates a les nostres fronteres físiques. Les relacions comercials estaven subjectes, diguem-ho clar, a la *bona voluntat* dels dos estats veïns, reflectida en decisions unilaterals que la història ha recollit amb el nom de *privilegis* o *franquícies*. Les relacions transfrontereres les *regulava* (entre cometes) un intercanvi de cartes que els anys 1866 i 1867 es van creuar el síndic general amb els respectius ministres d'Assumptes Exteriors del Regne d'Espanya i de la República de França. La importació de mercaderies procedents de països tercers estava subjecte a autoritzacions dels veïns i per a transitar per llur territori. Era una enorme limitació al lliure comerç.

El 25 de març de 1957 se signà a Roma el tractat que va donar vida al que s'anomena Comunitat Econòmica Europea (CEE), institució predecessora del que avui és la Unió Europea. França, signatària del tractat, malgrat atorgar-se, en aquell temps la representació internacional d'Andorra, no fa referència al Principat i sí ho fa per l'altre Principat, el de Mònaco. Espanya no n'era signatària. Això suposa que les relacions comercials i duaneres amb

els respectius estats veïns queden com estaven abans del any 1958, data en què entra en vigor el Tractat de Roma.

Quan Espanya es proposa adherir-se a la CEE s'inicien les obligades negociacions i aflora l'oportunitat per a Andorra de canviar el sistema i anar a un de normal i que substituís l'impostat des de fora. La premsa espanyola recull el neguit dels responsables polítics del Principat. El diari ABC del divendres 17 de febrer de 1984 transcriu un interview amb el cap de Govern de l'època que titula *Nos preocupa la entrada de España en el Mercado Común* i el 22 de febrer *La Vanguardia* titula un article *Andorra solicita ser incluida en la negociación (CEE Espanya)*. El 2 de juny del 1983 el *Correo Catalán*, recull: "Las autoridades del Principado trabajan para que Andorra no quede aislada del desarrollo económico y técnico internacional, pero salvaguardando la libertad y la soberanía". El títol del article era *Los contactos Andorra-CEE no se han traducido en resultados positivos*.

El suport coordinat entre el Copríncep Episcopal i el Govern té èxit i finalment la CEE decideix que ningú no negociï en el nom d'Andorra, però sí que en l'annex que acompanya el tractat d'adhesió d'Espanya signat a Madrid el 12 de juny de 1985, obliga tant Espanya com França a renegociar amb Andorra una nova relació comercial, i deroga les fonamentades en les cartes del 1986-1987 per substituir-les per altres que s'avinguessin a la legislació comunitària. Això va suposar que a partir del 1986, el Govern d'Andorra, amb els serveis dels dos coprínceps, negociés, aquesta vegada ja directament amb la CEE, el Tractat d'unió fuanera, signat finalment pel cap del Govern d'Andorra l'any 1990.

No era la fi. Calia anar més enllà i com recull el diari *Segre* en la seva edició del mes d'agost del 1991, el cap del "Govern pide un trato especial de la CE para Andorra y los micro estados europeos no integrados en la comunidad, en el marco de la progresiva unificación política del continente (...) considera impensable el ingreso de Andorra en la CEE porque no podríamos cumplir muchas de las obligaciones que esto comporta y tampoco la comunidad nos reconocería ciertos derechos como el veto ni aceptaría que nuestro voto valiera como el de Francia, Alemania, o España".

Signat el Tractat d'unió duanera l'any 1990 comença una nova etapa de contactes per als successius governs amb intermitències han durant fins avui, i encara duren, 30 anys després. El nus de la qüestió des del començament era trobar una forma jurídica per a l'encaix d'Andorra. Es van contemplar diferents escenaris. Al començament encaixava el model suís, és a dir tractats bilaterals-sectorials, camí desestimat per la CEE per la inoperància i problemes que els plantejava en les seves relacions amb aquell estat de l'Europa central. Coneixedors de la reticència de la CEE a crear nous i múltiples sistemes de relacions amb els estats, vam imaginar bastir amb els altres tres restants microestats una relació semblant a la que regula les relacions UE i EEE. No va funcionar. Liechtenstein estava satisfeta amb la seva relació a través de Suïssa i Mònaco per la mediació de França.

Menstrestant l'any 1992 Liechtenstein obté una relació estable i definitiva pel tractat anomenat de l'Espai Econòmic Europeu. A partir d'aquí se segueix la seva evolució i els responsables polítics de l'època decideixen que el model de Liechtenstein, vist el seu resultat molt positiu, és que cal seguir per Andorra. Personalment, i ja sense responsabilitats polítiques, vaig acompanyar a qui havia estat ministre de Finances i després cap de Govern el

dia 28 de juny de 1998 a visitar el president de la Comissió Europea, Jacques Santer, i segons titulars del *Diari d'Andorra*: "Ribas i Bartumeu defensen davant Santer un estatut jurídic com el de Liechtenstein".

Quina n'era la motivació? En primer lloc perquè és un model experimentat que funcionava d'una manera excel·lent segons el govern de Liechtenstein, i en segon lloc perquè complia àmpliament les nostres aspiracions, és a dir facilitar la participació al Mercat Únic. La motivació era econòmica, i segueix essent-ho.

Efectivament som un estat amb un territori de 468 km² i una població de 70.000 habitants, dels quals podem estimar, més o menys, que la meitat ja són ciutadans de la UE. Andorra està situada geogràficament al vell mig de la UE, que té una superfície de quasi bé 5 milions de km² i una població que supera els 500 milions, i és, a més, en el seu conjunt, una de les primeres economies mundials. Compartim la totalitat de les fronteres. No tenim ni tan sols una sortida del nostre territori alternativa (i no tenim accés al mar), la qual cosa vol dir que totes les nostres comunicacions, terrestres i aèries, passen per territori comunitari. Som totalment dependents econòmicament i comercialment del nostre únic veí, la UE, i el que vulgui somiar en una economia autàrquica com a sostenible, crec que s'equivoca.

Som una macro estació d'esquí amb la infraestructura d'un *duty-free* comercial i de serveis al seu entorn. I això no serà suficient per mantenir una estructura d'Estat, de l'estat del benestar que requereix satisfer demandes de la ciutadania cada dia més exigents. L'augment de les despeses obliga a l'augment dels ingressos, i mancant de matèria primera, la sola possibilitat que té l'estat és recórrer a la fiscalitat. L'augment de la fiscalitat suposa una pèrdua de competitivitat que és bàsic en el sistema de *duty-free*.

Hi ha una xifra expressiva de l'alta precarietat de l'economia pública. L'any 2015 (avui les xifres són semblants) el 30% de la totalitat dels ingressos de l'estat era producte de la imposició sobre el tabac, i el 12% de la fiscalitat del sistema financer. És a dir, els dos sectors sumats representen més del 40% del capítol d'ingressos pressupostaris. És evident que qualsevol crisi en aquests dos sectors es convertiria en una crisi d'estat d'abast avui imprevisible. Seria pràcticament impossible que els altres sectors econòmics poguessin substituir-los.

Em sembla ja urgent, ja ho era fa 25 anys, una canvi de paradigma econòmic. Un nou model obert que permeti diversificar i augmentar els obligats tributaris, perquè entre altres motivacions, el sosteniment de l'estat no recaigui únicament sobre els sectors econòmics d'avui. Sí. Cal una diversificació que raonablement ha de començar per participar en el nostre mercat natural de sempre que són els dos estats veïns. Per això no tenim cap més sortida que participar del mercat únic de la UE.

I quin hauria de ser el model? L'any 1984, el Govern, tement la possibilitat de la *normalització* de què he parlat en incorporar-se Espanya a la CEE, va intentar una tímida obertura, cercant precisament aquesta diversificació. Cal dir que no va tenir èxit i el projecte de llei va ser rebutjat pel Consell General. La base de la proposta no era un *numerus clausus*. Era una obertura al capital forà per a sectors determinats, sense que es contemplés si eren o no sectors ja presents al Principat. A cada aspirant a inversor se li demanava el compliment d'unes condicions específiques determinades segons el sector escollit. Per exemple pel sector hotelier, ja present, motivat per la manca d'hotels de primera categoria, se'ls demanava un

determinat mínim d'inversió, que tinguessin una determinada superfície de parc i instal·lacions esportives. Als laboratoris químics se'ls obligava a formar tècnicament una proporció de treballadors andorrans o residents. En el fons era el model que en aquells anys de principi d'obertura seguia la Xina, on era el govern xinès qui seleccionava els sectors que li interessaven i imposava al capital estranger dues condicions bàsiques *sine qua non* per prosseguir amb les negociacions. La primera, la valoració de la tecnologia que la societat forana podia aportar i com a segona, l'obligatorietat d'exportació d'una proporció del producte fabricat.

Opino que aquest model, actualitzat naturalment, serviria encara avui, si fos possible implementar-lo. Molt em temo (quasi segur) que les normes del mercat únic ho impedirien. En aquest sentit hem perdut una gran oportunitat. De totes maneres no seria negatiu intentar arribar-hi sigui directament, si és possible, o per via indirecta.

Quin hauria de ser el primer objectiu? Què és el que ens interessa? Capital o bé empreses que aportin tecnologia i valor afegit? És una qüestió per definir a l'avança. Per exemple, què ens aportaria una important inversió estrangera si la gran part o quasi la totalitat de l'activitat es fa a l'estranger? O bé, què ens aportaria de positiu una inversió forana, si resulta que bàsicament necessita més mà d'obra barata que no qualificada?

Després de més de 20 anys la UE conclou que sí que la forma idònia per als microestats per encaixar-los a EU és el model de Liechtenstein, amb la incorporació d'Andorra, Mònaco i San Marino en l'organisme institucional Espai Econòmic Europeu. I aquesta hauria estat la conclusió definitiva si Noruega, que amb Islàndia i Liechtenstein actualment en són els únics membres extracomunitaris hi hagués accedit. No va ser així, i com que els acords interns necessiten la unanimitat dels tres, el projecte no va prosperar. En el seu lloc els tècnics de la UE proposen per Andorra, Mònaco i San Marino una forma similar a l'EEE. El 16 de desembre del 2014, el Consell d'Europa feia públic el mandat autoritzant les negociacions amb Andorra, Mònaco i San Marino per oferir a aquets països la possibilitat de participar al mercat únic i cooperar en altres aspectes normatius (nota de premsa de la UE-ST 16972714-presse 659).

El mandat de la Comissió es continua afegint "el futur tractat haurà d'assegurar l'homogeneïtat i bon funcionament del mercat intern". Això vol dir que hauré d'incorporar a la nostra legislació interna la que regula a la UE tots els mercats coneguts com a mercat únic, la qual suposa aproximadament el 70% de totes les lleis comunitàries.

Raonablement hem de concloure que el futur tractat d'associació serà una còpia igual o molt semblant a l'Espai Econòmic Europeu amb les singularitats o especificitats que justifiquen derogacions temporals per cada microestat en particular. I no albiro, per allò del greuje comparatiu, que hi hagi cap diferència substancial. El marge de negociació dels tres microestats és molt reduït i en conclusió, o s'ha accepta en allò essencial la proposta de la UE, o no hi haurà tractat.

Però no n'hi haurà prou a participar en el mercat únic. Caldrà bastir un model econòmic nou. Són ja massa els treballs dels tècnics que ho aconsellen, i això no és quelcom de nou que es pugui configurar per decret d'un dia per l'altre. És un llarg, penós i continuat procés de construcció en el qual s'han d'implicar, no només el poder públic, mitjançant les disposicions legals necessàries, sinó la societat civil, tots els sectors econòmics, cadascun en les seves

pròpies actuacions. I per no errar, de ben segur que tots haurem de modificar conceptualment alguns dels paràmetres que fins ara es consideraven intocables i que hauran segurament deixar de ser-ho. No és possible seguir aspirant a un creixement fins a l'infinit, especialment comptant únicament amb el mercat intern. O sortim fora o el model no funcionarà, i el projecte col·lectiu fracassarà.

Els primers actors del canvi han de ser els empresaris i professionals liberals l'objectiu empresarial dels quals es limita avui i per al futur, solament al mercat local. Es comprèn la seva inquietud. En desaparèixer obligatòriament barreres proteccionistes de la competència, hauran d'acceptar la seva instal·lació a les Valls. Per contra se'ls ofereix la possibilitat gens negligible de treballar i expandir-se a territori comunitari. Certament hauran de fer treballar una vegada més la imaginació i l'esperit empresarial innovador del que sempre han donat proves en el passat. I en aquest punt seria positiu que una vegada ratificat el Tractat, des de les institucions públiques i privades, de manera coordinada, produïssin programes que facilitessin la seva acomodació a la nova situació.

En altre àmbit de coses, és cert que el tractat d'associació no parla d'homogeneïtzació fiscal entre els contractants. Cada part, salvada la igualtat de tracte fiscal entre elles, és lliure d'imposar els productes de la manera que vulgui. Ara bé. No es pot obviar que en el futur cal preveure que hi haurà possiblement una homogeneïtzació fiscal que directa o indirectament afectarà la competitivitat andorrana. Hi ha signes anunciadors, com hi va haver signes per l'ofensiva contra els *paradisos fiscals*.

En la data del 15 de novembre del 2009 el G-20, reunit a Washington, va proclamar "la necessitat d'una resposta coordinada a la crisi mundial, dissenyant una línia de regulació i transparència de mercat" (*sic*). Va seguir la cimera de Londres el 2 d'abril del 2010, on es va arribar a la conclusió de "la pressa d'adoptar mesures contra els paradisos fiscals encobridors". No entraré a recordar les conseqüències per a Andorra.

El 17 de juny del 2015, Andorra es troba juntament amb Mònaco i Liechtenstein i altres estats fora del continent europeu en una nova llista, anomenada *llista Moscovici* publicada per la Comissió de la UE. L'acció diplomàtica va aconseguir que el nom d'Andorra es retirés de la llista. Però això no vol dir que s'abandona el seu objectiu. El mateix dia d'oficialitzar-se la llista Moscovici un comunicat de premsa de la UE (European Commission - Press Release. Questions et réponses sur le plan d'action pour un système d'imposition des Sociétés plus juste) i pel que aquí interessa diu: "le plan d'action vise à établir une nouvelle approche de la fiscalité des entreprises dans l'union pour lutter contre l'évasion fiscale". Fins aquí res a dir; en aparença és la mateixa motivació que va moure per confeccionar la llista de paradisos que ens va donar tant malts de caps. Però seguim: "Cela signifie notamment que, les entreprises devraient payer leurs impôts là où elles réalisent leurs bénéfices, que la fiscalité doit être plus propice à la croissance, et il ne faut pas que cet objectif soit compromis par la concurrence fiscale que se livrent les pays pour attirer les entreprises" (subratllo això últim). No és un bon auguri per a la diversificació de l'economia andorrana. Seguim: "le régime préférentiel d'un pays ne devrait pas entraîner des pertes de recettes pour les autres pays. Els grans es blinden! Le pays tiers ne devrait pas pouvoir inciter les entreprises à transférer, leurs bénéfices hors de l'Union". Quan els convé lliure circulació de capitals. Quan no els convé, solament dels capitals que els convé.

Els objectius de les noves llistes ja no és, com fins ara, l'evasió fiscal, ni el blanqueig. Ara es tracta d'anar més enllà i incloure en el concepte de *paradis fiscal* el concepte de *no cooperant*. Que significa suprimir competidors. No és doncs una bona notícia per facilitar la diversificació econòmica i cal esperar a mig termini fortes pressions a Andorra, Mònaco i Liechtenstein perquè assoleixin un grau de fiscalitats que no els pugui perjudicar. És a dir, homologable o similar a la fiscalitat dels Estats de la UE.

Malgrat no ser aquest tema del tractat d'associació, convindria ja, en el marc de la diversificació maures amb la possibilitat que el que s'anuncia esdevingui definitiu.

Plantejar-se un límit al creixement no seria gens descabellat.

Finalment, però no menys important, seria prudent negociar amb el Banc Central Europeu o amb l'FMI un sistema d'ajuda (rescat) en cas de davallada pressupostària. Assenyalo que l'any 1993 es va negociar amb l'FMI i no es va poder concretar l'acord definitiu i no per culpa seva. Una davallada dels ingressos mitjanament important durant un cert temps serà un torpede a la línia de flotació de l'Estat.

Per últim, i amb això acabo, el 23 de març del 2009 signava un article d'opinió en el Diari d'Andorra (al·ludint al tractat d'associació). *La crisi del secret bancari no serà la última ni l'avenir econòmic gaire esperançador, probablement els petits estats no tindrem una millor oportunitat, a curt i mitjà termini.*

Mentrestant el rellotge avança, i ja s'ha disparat una altra alarma.

Moltes gràcies.

Òscar Ribas i Reig,

advocat i empresari,

cap de Govern d'Andorra 1982-1984 i 1990-1994