



L'impacte de l'estratègia d'obertura econòmica del Principat en l'àrea Andorra-Pirineus

Lorena JORDANA i CARMONA



Resum

Andorra en els darrers anys està passant per un procés de canvi històric en les seves fronteres econòmiques. En el pla intern, Andorra ha viscut un procés d'institucionalització basat en la internacionalització, la transparència i l'homologació, i la creació d'un nou marc fiscal. En el pla extern, el Principat ha basat la seva estratègia en l'obertura econòmica exterior, que ha tingut com a eina bàsica la liberalització de la inversió estrangera i la voluntat de participació en el mercat interior europeu a través de la negociació de l'Acord d'associació.

El Principat és el pol econòmic, social, demogràfic i de serveis més important del Pirineu, i la seva evolució històrica ha estat condicionada pel seu entorn i pels esdeveniments polítics, econòmics i socials que han tingut lloc als països veïns. Així mateix, les regions pirinenques, atesa la seva proximitat amb el Principat, també s'han vist històricament influïdes de forma directa o indirecta per l'evolució del Principat, en especial en l'àmbit econòmic.

En conseqüència, el procés d'obertura exterior d'Andorra també ha significat la creació d'externalitats positives per a les valls pirinenques, a través de la inversió estrangera captada per Andorra i mitjançant la negociació de l'Acord d'associació.

Introducció

Andorra és un estat de dret modern, un Coprincipat parlamentari oficialment des de 1993 i una democràcia parlamentària en la qual el Cap de govern és el cap de l'executiu i el President de França i el Bisbe d'Urgell, a Espanya, en són els Caps d'Estat o Coprínceps.

Històricament, l'economia del Principat ha sigut bàsicament agrària, de subsistència, igual que a la resta dels Pirineus. En molt pocs anys, la seva població ha augmentat de 7.000 habitants els anys cinquanta fins als gairebé 80.000 actuals. Durant les primeres dècades del segle XX l'economia andorrana era de trets rurals i estava basada en les activitats

agropecuàries, sense capacitat de creixement, amb una capacitat d'inversió escassa i infraestructures deficientes.

Aquesta nació enclavada, situada a les altes muntanyes dels Pirineus, va transformar-se d'un país principalment agrícola i ramader a un centre financer regional a la dècada dels anys cinquanta i, més recentment, en destinació turística. Les tres darreres dècades del segle xx destaquen com l'època de creixement i consolidació del model de desenvolupament iniciat a partir de la Segona Guerra Mundial, que va basar la seva gran prosperitat econòmica en un model fonamentat en la competitivitat del turisme i del comerç, en la construcció i en la seva condició de plaça financera *offshore* (Pou, 2020).

Les principals indústries d'Andorra són el turisme, el comerç i el sector bancari. En l'actualitat, el comerç i el turisme constitueixen prop del 40% del producte interior brut de l'economia i el sector financer representa un altre 20%. Cal destacar que el 2021 Andorra va rebre més de 5,4 milions de visitants, principalment d'Espanya i França.

És important recordar que aquesta evolució de l'economia també ha sigut la base de la creació d'unes estructures polítiques i administratives i d'un aparell estatal de prestació de serveis imprescindibles en un estat modern.

En aquest sentit, tal com assenyalen Lluelles i Garcia (2018), mentre que al segle xx el Principat se centra en obertura, la construcció de carreteres, la signatura d'acords comercials i duaners i la recerca d'un encaix en l'entorn europeu, l'evolució viscuda per Andorra durant el segle XXI ha estat condicionada per la globalització i la interrelació creixent entre les economies, que han condicionat al Principat a haver de definir les seves relacions exteriors. Així mateix, la dinàmica internacional ha obligat el país a desenvolupar un important desplegament normatiu, continuar amb l'aproximació a Europa i a haver d'homologar-se als estàndards internacionals en diverses matèries.

A aquesta sèrie d'elements, s'hi ha afegit el fet d'haver assolit els darrers anys un alt grau de maduresa de l'estructura econòmica andorrana, basada els darrers anys en el sector turístic i la banca, que ha obstaculitzat les possibilitats de renovació i de relançament d'una nova fase expansiva amb una intensitat equiparable a la d'etapes anteriors. De forma paral·lela, el dinamisme demogràfic i empresarial també s'han vist disminuïts des dels inicis de la dècada dels noranta i s'han vist agreujats amb la crisi econòmica internacional de principis del mil·lenni (Lluelles i Garcia, 2018).

Davant d'aquesta situació de maduresa del sistema econòmic, el Principat s'ha vist obligat a realitzar un procés d'institucionalització i a obrir i diversificar la seva economia i potenciar l'atractiu del país envers els inversors estrangers per poder assolir un creixement sòlid.

Andorra els darrers anys està passant per un procés de canvi històric en les seves fronteres econòmiques que ha modificat tota la seva normativa mercantil, laboral, de seguretat social i fiscal. Un canvi profund cap a un procés d'institucionalització i d'obertura i liberalització amb la inversió estrangera privada, l'homologació internacional i l'associació progressiva envers la Unió Europea com a eixos principals d'aquesta transformació, alhora que ha procurat en tot moment mantenir les seves especificitats, amb l'objectiu d'aconseguir un creixement sòlid per al país.

La finalitat del Principat mitjançant aquest procés ha estat diversificar la seva economia i convertir-se en un nou pol d'atracció econòmic per a empreses i societats que s'instal·lin al país per ser més competitives, perseguint dues estratègies en paral·lel:

a) en el pla intern, un procés d'institucionalització basat en la internacionalització; la transparència i l'homologació (sobretot en l'àmbit financer); i un nou marc fiscal, que ha permès la firma de convenis fiscals amb països veïns; i

b) en el pla extern, l'obertura econòmica exterior, que ha tingut com a eina bàsica la liberalització de la inversió estrangera, i la voluntat de participació en el mercat interior europeu, a través de la negociació de l'acord d'associació.

Obertura econòmica

Liberalització de la inversió estrangera

Un dels aspectes clau en aquest procés ha estat la liberalització al 100% de la inversió estrangera en tots els sectors de l'economia, que s'ha utilitzat com a eina clau per reactivar i diversificar l'economia del país. En aquest sentit, la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra es va desenvolupar en un context de crisi econòmica amb la intenció de cercar un espai més ampli per al progrés i la competitivitat, amb la finalitat d'atraure inversions i potenciar les empreses com a motor del desenvolupament econòmic gràcies a l'elevat valor afegit que aporten.

Tal com s'expressa en l'exposició de motius de la Llei 10/2012, *"La inversió estrangera privada a Andorra s'ha convertit en una eina estratègica en la política per fomentar el creixement econòmic impulsada pels estats, que busquen la captació d'aquests recursos per atreure l'emprenedoria, el talent, la innovació i el coneixement"*.

En aquest sentit, l'OCDE destaca la influència de la inversió estrangera en manifestar que influeix en el creixement i augmenta la productivitat i l'eficàcia en l'ús dels recursos del país receptor que permeten *"la diversificació de l'economia, la creació de nous sectors econòmics i l'augment de la competitivitat dels ja existents"*.

Aquest canvi ha anat acompanyat de la modificació de la Llei d'immigració, Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració.

En consonància amb el procés d'obertura econòmica d'Andorra, al 2012 es va aprovar la Llei d'immigració atenent les noves i variades realitats dels estrangers que desitgen establir-se a Andorra en qualitat de residents. L'atracció d'inversió i talent ha donat fruit a la necessària modificació dels criteris d'atorgament de residència tant per a professionals amb projecció internacional com per a persones sense activitat econòmica amb rendes elevades.

La Llei d'immigració preveu dos tipus de residència: les residències actives i passives. Dins de cada tipus de residència, es desenvolupen diferents opcions en funció de la seva relació amb el marc econòmic i laboral andorrà.

D'una banda, el permís de residència activa permet l'estada juntament amb la realització d'una activitat laboral, ja sigui per compte propi o aliè. D'altra banda, pel que fa al permís de residència passiva, és per a aquells que només volen viure a Andorra sense tenir l'opció de treballar-hi.

Acord d'associació

L'estratègia global d'obertura econòmica i homologació internacional està en consonància amb la intensificació de les relacions entre Andorra i la Unió Europea durant els últims anys i la voluntat de participació del Principat al mercat interior europeu, amb l'objectiu de trobar noves oportunitats i crear nous sectors d'activitat.

Andorra ha seguit una estratègia d'acostament a la Unió Europea gradual i progressiva, sempre intentant mantenir les seves especificitats econòmiques i la identitat política del país. Aquest procés d'acostament ha estat estructurat en tres fases diferenciades.

La primera fase, basada en la firma de l'Acord d'unió duanera de 1990, en vigor des de 1991. La segona fase, l'Acord de cooperació (signat el 2004 i en vigor des del 2005) juntament amb l'Acord sobre fiscalitat de l'estalvi (2004) i uns arranjaments complementaris (declaració comuna d'intencions, passatge de fronteres i un nou article en el projecte del tractat constitucional de la UE, recollit més tard en el vigent Tractat de Lisboa), sobre els estats de petita dimensió territorial en què s'estableixen tres criteris aplicables a Andorra: relacions i acords específics, petit territori i proximitat, a més de l'Acord monetari (2011).

L'última fase en què s'ha basat és l'accés progressiu d'Andorra al mercat interior europeu –per iniciativa andorrana, mitjançant la negociació de l'Acord d'associació– i a la revisió de l'acord sobre fiscalitat de l'estalvi del 2004 –per iniciativa de la UE–.

Per tant, l'objectiu fonamental de l'Acord d'associació és obrir i diversificar l'economia mitjançant l'aproximació a Europa basada en la participació en el mercat interior europeu, que ha d'obrir noves oportunitats a empresaris, professionals i estudiants.

Externalitats positives de l'obertura econòmica

Andorra és el pol econòmic, social, demogràfic i de serveis més important del Pirineu, envoltada per zones amb una menor densitat de població i una inferior generació d'activitat econòmica. No obstant, la dimensió del Principat limita les seves possibilitats de desenvolupament.

El Principat ha mantingut al llarg de segles i mil·lennis una estreta i forta relació amb les valls pirinenques. L'evolució històrica d'Andorra ha estat condicionada pel seu entorn i pels esdeveniments polítics, econòmics i socials que han tingut lloc als països veïns.

Així mateix, les regions pirinenques, atesa la seva proximitat amb el Principat, també s'han vist històricament influïdes de forma directa o indirecta per l'evolució del Principat, en especial en l'àmbit econòmic. Sense oblidar que el flux de visitants i el flux de treballadors que Andorra atreu també ha ajudat a activar les comarques veïnes.

L'Acord d'associació suposa una oportunitat per reforçar les relacions econòmiques entre el Principat i les valls que l'envolten. Aquest acord suposa la base per poder millorar els intercanvis i impulsar els mecanismes de cooperació territorial als Pirineus.

L'èxit en el procés d'obertura del Principat implica externalitats positives per als territoris veïns, ateses les seves interrelacions. La complementarietat territorial és indiscutible en els àmbits comercial, econòmic i social, per la qual cosa la capacitat d'atracció d'inversions estrangeres a Andorra suposa de retruc un impuls econòmic per al seu entorn.

En una economia cada vegada més globalitzada, l'obertura comercial ha conduït a una major eficiència, productivitat, tecnologia i creixement. Les inversions estrangeres són el motor de qualsevol creixement econòmic (Liesbeth et al., 2009), així com del desenvolupament humà (Torabi, 2015), mitjançant la creació de treball, la millora de la competència i la transferència de la tecnologia.

La inversió estrangera directa està considerada un motor que impulsa el creixement dels països receptors i el del seu entorn, ja que s'estima que implica un conjunt d'externalitats positives associades a la transferència de coneixement i *know-how* entre empreses, cosa que genera guanys de productivitat per a les economies receptores, mitjançant canals com la transferència directa de tecnologia o la difusió de millors pràctiques tecnològiques i organitzatives i de mobilitat del personal. Alhora, la inversió estrangera té el potencial de crear llocs de treball i de contribuir a diversificar les exportacions i transformar l'estructura productiva dels països receptors, fet que genera un impacte positiu en el creixement i en el desenvolupament dels països receptors (Garcia et al. 2021).

Tenint en compte els efectes de la inversió estrangera directa sobre les economies, països de tot el món han competit per atraure inversió estrangera amb la visió que és un motor de creixement econòmic. Per la qual cosa, comprendre els factors determinants de les decisions d'inversió en un país determinat, ja siguin determinants econòmics, politicoinstitucionals o instruments d'atracció d'inversions (Garcia i Ons, 2016), resulta clau per als governs en l'elaboració de les seves polítiques i estratègies econòmiques.

En aquest sentit, la capacitat de captació d'inversions estrangeres per part d'Andorra implica també un guany per als pirinencs veïns fruit de l'impuls econòmic que suposa.

Tot i que les activitats comercials continuen sent un destacat motiu de pas fronterer entre Andorra i les regions pirinenques, les relacions transfrontereres han passat de centrar-se en un intercanvi comercial a centrar-se en el món laboral i professional.

Hi ha una relació de necessitat mútua entre Andorra i els territoris pirinencs ja que l'estructura econòmica, demogràfica i comercial d'Andorra fa que els treballadors fronterers puguin mantenir la seva residència alhora que accedeixen al mercat laboral andorrà amb unes condicions laborals i salarials millors. Aquest fet es valora de forma positiva i rendible pel Principat, ja que aquests treballadors estrangers ocupen llocs de treball que no queden coberts per la població andorrana.

També és cert que en aquestes zones pirinenques existeixen dificultats que afronten petites i mitjanes empreses, ja que pateixen un dèficit de suport tècnic i jurídic que en dificulta el desenvolupament transfronterer i internacional. En aquesta mateixa línia, a escala professional aquestes empreses poden afavorir-se del creixement empresarial que assoleix Andorra, mitjançant l'assoliment de sinergies.

En aquest sentit, és indiscutible que la inversió estrangera captada per Andorra, genera llocs de treball i coneixements per al país, però que indirectament influeixen en les regions del seu entorn i permeten assolir tot allò exposat anteriorment: generació d'activitat econòmica, ocupabilitat per als treballadors de les regions veïnes i transmissió de coneixement, treballadors i pràctiques empresarials per a les empreses dels territoris pròxims.

Conclusions

Si bé és cert que la simbiosi entre els territoris del Pirineu són indiscutibles i que l'obertura econòmica del Principat ha sigut avantatjosa per a la regió pirinenca, la capacitat d'impulsar de forma més determinant aquestes sinergies passa per la negociació i la culminació de l'Acord d'associació.

Aquest acord és una oportunitat històrica per emmarcar i enfortir les relacions tradicionals i futures d'Andorra amb la Unió Europea, però, de forma particular amb l'àrea pirinenca que l'envolta.

Assolir la lliure circulació a efectes laborals, el lliure accés a serveis, alhora que es preservin les identitats territorials suposarà una empenta determinant per millorar i dinamitzar l'economia d'aquesta regió i per assolir més i noves oportunitats com a àrea. Permetrà impulsar projectes i estratègies conjunts i intercanviar experiències i sinergies entre els dos territoris de forma més decisiva. Alhora suposarà una intensificació de les relacions comercials bàsiques per al desenvolupament econòmic, per facilitar la cooperació, contribuir a la mobilitat empresarial i generar noves oportunitats d'ocupació mitjançant la cooperació.

En definitiva, l'evolució del futur de la cooperació regional del Principat rau en l'Acord d'associació, que és el punt clau en el procés d'obertura exterior d'Andorra. La cooperació és una eina fonamental que dona respostes efectives als reptes comuns, entre persones i països, alhora que contribueix al bon viure dels ciutadans i comunitats, reforça la independència col·lectiva i avança cap a l'assoliment dels objectius de desenvolupament sostenible. En aquest sentit, aquesta cooperació està destinada a ser positiva.

Lorena Jordana i Carmona,

ADE i màster en Management Internacional, professora de l'UdA

Bibliografia

- GARCIA P.; LÓPEZ, A.; ONS A. (2021) *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- GARCIA, P.; ONS, A. (2016) *Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Uruguay* (nota técnica n° IDB-TN-1086). Banco Interamericano de Desarrollo.
- LIESBETH, C.; MIET, M.; JO, S. (2009) "Foreign Direct Investment as an Engine for Economic Growth and Human Development: A Review of the Arguments and Empirical Evidence", *Human Rights & International Legal Discourse*, 3(2), 177 – 227.
- Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra.
- Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració.
- LLUELLES, M. J.; GARCIA, E. (2018) *Història econòmica d'Andorra, segles xx-xxi*. Universitat d'Andorra.
- POU, V. (2020) *Andorra-Unió Europea. El procés d'acostament del Principat a la Unió Europea. Cap a un acord d'associació*. Crèdit Andorrà.
- TORABI, G. (2015) "Foreign Direct Investment and Human Development: The Law and Economics of International Investment Agreements". *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(2), 316-317.