



# L'empresariat andorrà davant l'Acord d'associació amb la Unió Europea

## Condicions mínimes per a un acord

---

### 1. Introducció

Mirar trenta anys endavant i intentar anticipar com serà l'Andorra del 2050 és un exercici de prospectiva difícil i arriscat, perquè són tantes les variables que intervenen i tants els esdeveniments imprevistos que poden succeir, que el risc d'equivocar-se de forma estrepitosa és molt gran, per no dir garantit. El que no genera dubte, en canvi, és que la projecció de les tendències dels darrers deu anys, si es mantenen, portaran el país i la seva economia a una situació menys desitjable que l'actual. Per evitar ser una mera víctima de les tendències, Andorra ha de tenir una actitud proactiva per diverses raons. D'una banda, per aprofitar les possibilitats de millora que apareixeran, per exemple, gràcies al progrés tecnològic o a canvis en l'entorn. I d'altra banda, per crear oportunitats, tant privades, amb la iniciativa empresarial, com públiques, amb la defensa d'un marc legislatiu i administratiu facilitador, amb la creació d'infraestructures que posin fi a l'enclavament del país, amb la consolidació de l'acció d'Andorra en l'àmbit regional i amb l'ampliació de la seva presència en l'àmbit internacional.

L'Acord que Andorra ha començat a negociar amb la Unió Europea constitueix una clara oportunitat de millora i cal aprofitar-la. També ve carregat de contrapartides, no totes favorables, i d'incògnites que encara cal aclarir. I, més enllà del marc estricte de l'Acord, la negociació ofereix al país la possibilitat de fer conèixer les seves necessitats en un moment en què la Unió Europea està disposada a escoltar i –cal esperar-ho– a aportar-hi solucions.

Les organitzacions empresarials són conscients de la importància d'aprofitar les oportunitats de l'Acord i del repte d'apaivagar-ne els aspectes negatius. També saben que les empreses porten a pes l'economia del país i financen, directament o indirecta, l'administració, l'educació, la sanitat i les polítiques socials. Per això, assumeixen la seva part de responsabilitat: ho fan promovent aquesta actitud proactiva indispensable i identificant línies d'actuació que aportin millores al país. I també per això aporten la seva visió, les seves reflexions i les seves demandes al debat sobre l'Acord que s'està negociant. L'objectiu és que les aportacions de les organitzacions empresarials esdevinguin una eina que incideixi positivament en el futur d'Andorra.

## 2. Condicions generals

De resultes de la breu anàlisi de la realitat andorrana i dels antecedents de les relacions d'Andorra amb la Unió Europea que es presenta en el document *Realitat andorrana i relacions Andorra-Unió Europea* adjunt, les organitzacions empresarials consideren que hi ha unes condicions generals mínimes perquè l'Acord d'associació que està en curs de negociació tingui un impacte positiu per al país:

- L'Acord ha d'aportar a Andorra, de forma clara i directa, oportunitats per créixer de forma sostenible, per diversificar l'economia i per atraure inversió.
- Andorra no pot assumir obligacions que no hi aportin una contrapartida tangible a l'alçada de les obligacions contretes. Altrament, es veuria abocada a incomplir-les o a posar en risc la seva viabilitat.
- Andorra no pot assumir obligacions de futur que no estiguin clarament definides; no pot signar un xec en blanc. Altrament, es trobaria abocada a incomplir-les o a comprometre el seu fràgil equilibri.
- Andorra no pot assumir un *big bang*. Cal implementar gradualment les normes europees que resultin de l'Acord establint un calendari realista, també pel que fa al suport necessari per aconseguir els objectius pactats.
- Andorra necessita mantenir una normativa compatible amb l'estructura administrativa i empresarial existent. No pot assumir obligacions d'adoptar o de transposar normatives que no siguin compatibles amb una administració de dimensió reduïda i amb un teixit de petita i mitjana empresa. En tot cas, necessita un període d'adaptació llarg (deu anys).
- És imprescindible un pla estratègic de país per definir les grans línies d'actuació davant la negociació de l'Acord.

## 3. Condicions normatives

Després de tres dècades d'acords parcials i sectorials amb la Unió Europea, una evolució que es detalla i es valora en el document adjunt *Realitat andorrana i relacions Andorra-Unió Europea*, Andorra negocia ara un acord d'associació que li ha de permetre participar efectivament en el mercat interior europeu. En aquest nou escenari, les organitzacions empresarials entenen que l'Acord ha de satisfer les condicions normatives següents.

### 3.1. Marc institucional

#### *Aprovació per referèndum*

El Govern ha de tenir sempre present l'opció de no signar l'Acord d'associació si no s'assoleix un resultat satisfactori durant la negociació. D'altra banda, tenint en compte que el resultat d'aquesta negociació se sotmetrà a referèndum entre la població andorrana com a requisit polític per a la ratificació posterior, és indispensable arribar a un acord prou beneficiós per obtenir el suport dels actors econòmics i socials.

#### *Resolució de conflictes*

Inicialment les organitzacions empresarials no compartien que la interpretació de l'Acord i la resolució dels eventuals conflictes que poguessin derivar-se'n s'atribuís en exclusiva a la jurisdicció del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, ja que es tracta d'un òrgan en el qual Andorra no té cap representació. L'opció preferida hauria estat la

creació d'un tribunal ad hoc assimilable al Tribunal EFTA, on estiguessin representats tant la Unió Europea com els països tercers. Tot i així, la inclusió d'un comitè mixt i paritari com a pas previ al recurs davant la jurisdicció del Tribunal de Justícia de la Unió Europea podria ser una solució de compromís acceptable.

#### *Clàusula de salvaguarda i mecanisme de sortida*

Andorra necessita una clàusula de salvaguarda que permeti denunciar l'Acord, en part o totalment, si considera que no pot assumir les obligacions concretes, especialment les que apareguin a mesura que la Unió evolucioni, i que faci possible una sortida ordenada i preestablerta de forma detallada.

#### *Relació entre l'Acord marc i el Protocol de país*

Andorra necessita que s'estableixi clarament la relació jeràrquica entre la part específica (Protocol andorrà i annexos) i la part general (Acord marc). El Protocol ha de prevaldre sobre l'Acord marc en cas de contradicció, ja que es tracta de la norma més específica.

#### *Avantatges amb països tercers*

Andorra s'ha de beneficiar dels avantatges procedents dels acords de la Unió Europea amb països tercers.

#### *Decision shaping*

Andorra ha d'incidir efectivament en l'adopció de normativa comunitària que tingui un impacte directe en el país mitjançant un *decision shaping* efectiu.

### **3.2. L'aplicació a Andorra de les regles del mercat interior**

Andorra necessita mantenir i consolidar les fonts de riquesa actuals sense les quals la diversificació no serà possible per manca de mitjans.

#### *3.2.1. Lliure circulació de mercaderies*

El Govern ja ha negociat una aplicació gradual de la lliure circulació de mercaderies, bàsicament amb una solució específica per al sector tabaquer. Tot i així, caldria una aplicació de la lliure circulació de mercaderies que garanteixi que aquesta circulació sigui efectiva i profitosa en ambdós sentits i que, a la vegada, doni noves perspectives al sector del comerç minorista, que és un dels pilars de l'economia andorrana.

En aquest sentit, cal garantir el manteniment de les franquícies de viatgers i, paral·lelament, s'ha de trobar una solució que agilitzi i faciliti la compra de béns a Andorra per part de viatgers extracomunitaris que es trobin en trànsit en territori comunitari.

A més, també cal treballar perquè l'Acord inclogui mesures que normalitzin el comerç electrònic des d'Andorra a la resta de països del mercat interior, i també cal agilitzar la tramitació duanera vinculada a aquest sector.

#### *3.2.2. Lliure circulació de serveis*

##### *Monopolis d'estat*

Andorra, per la seva dimensió reduïda i per la seva orografia, necessita garantir un servei de qualitat a tot el territori en energia i telecomunicacions, les dues àrees en les quals actualment hi ha monopolis d'estat.

### *Gradació*

Andorra necessita una aplicació gradual de la lliure circulació de serveis, i s'ha de prioritzar l'obertura dels sectors inexistents al país.

### *Serveis financers*

Un cop efectuades en gran part les reformes legislatives vinculades a la regulació i la supervisió del sistema bancari, i assumits els estàndards internacionals d'intercanvi d'informació fiscal, Andorra necessita desenvolupar i promocionar la plaça financera per fer-la competitiva i atractiva.

Andorra ha de jugar amb les mateixes regles de joc que altres places financeres i, per tant, ha de disposar d'una normativa financera i d'una supervisió equivalents en matèria bancària, d'assegurances, de gestió de patrimonis i de fons d'inversió per esdevenir una plaça competitiva en l'àmbit internacional. Per tant, Andorra ha de negociar l'accés a les facilitats de liquiditat del BCE per competir en igualtat de condicions.

### *Contractació pública*

La dimensió reduïda del mercat andorrà, afegida a una unitat de mercat amb els països de la UE, pot posar en risc la continuïtat del teixit empresarial andorrà, ja que per a grans empreses europees resultaria beneficiós prestar serveis al país i assumir inversions quantioses sense necessitat de disposar d'una estructura local. Un escenari en què bona part de la inversió i de la despesa recaigués en empreses estrangeres sense estructura local posaria en risc la capacitat del teixit empresarial andorrà de continuar generant llocs de treball estables i riquesa que reverteixi en el país. Per tant, Andorra ha de poder ordenar i regular el mercat intern per garantir unes condicions d'accés equilibrades i equivalents dins del mercat interior de la Unió Europea.

### *3.2.3. Lliure circulació de persones*

#### *Controls fronterers*

Andorra necessita preservar els nivells de seguretat ciutadana i de pau social existents. A aquest efecte, necessita mantenir els controls fronterers i l'expulsió governativa, sense formar part de l'espai Schengen.

#### *Immigració*

Andorra necessita mantenir el control sobre la immigració i l'establiment de persones. Necessita una derogació transitòria de la lliure circulació de persones, revisable tenint en compte elements objectius com el territori i la població, similar a la que té Liechtenstein.

#### *Protecció social*

Andorra necessita consolidar el seu sistema de protecció social. Ha de conservar l'esquema mixt de cotitzacions i d'ajudes, mantenir els períodes mínims de residència per tenir accés a determinades prestacions i posar en marxa fórmules de cotització privades que serveixin com a complement a les pensions futures i també per respondre a situacions sobrevingudes de necessitat.

### 3.2.4. Exclusions explícites

#### *Fiscalitat*

Andorra necessita conservar la seva sobirania fiscal per mantenir una fiscalitat baixa compatible amb l'estructura social existent i no pot assumir obligacions que n'impliquin un increment a terme, fet que seria un motiu per activar la clàusula de salvaguarda.

#### *Drets socials*

Andorra necessita conservar la seva sobirania social per gestionar els drets socials de la població i mantenir i desenvolupar el seu model específic, adaptat a les seves dimensions i possibilitats.

## 4. Condicions materials

Més enllà de les condicions normatives i de les clàusules de salvaguarda exposades, les organitzacions empresarials entenen que la participació d'Andorra en el mercat interior de la Unió Europea requereix uns elements tangibles que donin sentit a aquesta participació i la facin real i efectiva. Són elements sense els quals la unitat de mercat no passaria de ser una construcció jurídica sense una traducció real en un increment de les relacions comercials i econòmiques ni en un desenvolupament positiu i equilibrat per a totes les parts. Aquests elements estan continguts en les condicions materials següents.

### 4.1. Infraestructures

La unitat de mercat requereix infraestructures que la facin possible. Andorra necessita millors accessos que la desenclavin i que permetin als visitants venir més còmodament i de més lluny, i a les mercaderies transitar més ràpidament i amb menys costos. Aquesta mateixa necessitat la tenen les regions veïnes.

Els últims episodis viscuts a la xarxa viària —tant nacional com veïna— han demostrat, un cop més, la fragilitat de la nostra economia i el risc que suposa l'enclavament geogràfic i la dependència de dos punts d'accés únics i només per carretera. Cal un esforç per desdoblar les vies de comunicació existents i per trobar alternatives viàries, ferroviàries i aeroportuàries que ajudin a superar la situació d'enclavament i que garanteixin —amb els mecanismes jurídics pertinents— l'accés a Andorra, tant de persones com de mercaderies, tant des de l'àmbit comunitari com des de l'extracomunitari. En la recerca i la realització d'aquestes alternatives, que són fonamentals per diversificar el teixit productiu andorrà, cal la col·laboració directa dels països veïns i de la Unió Europea.

### 4.2. Lideratge regional

En relació amb les regions veïnes, Andorra es proposa per assumir un lideratge regional per compartir el creixement i les infraestructures de transport, sanitàries i educatives; per facilitar les relacions laborals transfrontereres; per salvaguardar el medi ambient pirinenc; per promocionar conjuntament els actius històrics i culturals comuns, i per treballar conjuntament per consolidar un creixement sostenible.

#### *Medi ambient*

Andorra ha de participar en la defensa del medi ambient, en la promoció de la sostenibilitat i en la lluita contra el canvi climàtic a escala global i regional (Pirineus), i ha d'implementar els objectius 2030 de l'ONU. Andorra ha de liderar programes

d'investigació, de col·laboració entre ens privats i públics, de promoció de polítiques i de normativa de salvaguarda de l'entorn natural en l'àmbit regional. Cal que els programes estiguin dotats dels mitjans tècnics i financers suficients, provinents de fons europeus, perquè tinguin un impacte positiu en tota la regió.

#### *Cultura*

Andorra es proposa per participar i, si escau, liderar programes compartits amb les regions veïnes de promoció de la cultura pirinenca finançats majoritàriament amb fons europeus.

#### *Sanitat*

Andorra necessita desenvolupar el sector sanitari per atraure visitants que utilitzin els serveis mèdics privats que s'hi proveeixen.

#### *Educació*

Andorra necessita una població més formada, tant els joves i les generacions futures com la població activa. La població andorrana s'ha de poder formar a la Unió Europea en les mateixes condicions que els nacionals dels estats membres.

### 4.3. Lideratge global

Amb infraestructures de comunicació efectives, Andorra es postula com a seu d'institucions d'àmbit europeu i internacional, de centres d'estudis europeus en col·laboració amb la Universitat d'Andorra. Per exemple, es pot crear una càtedra europea d'estudis relacionats amb la història, la cultura, la geografia, etc., pirinenques, o un organisme dedicat a la promoció i l'estudi de l'economia circular.

### 4.4. Suport a la diversificació econòmica

Andorra necessita diversificar-se amb activitats que siguin compatibles amb les seves greus mancances, continuant el camí cap a un país de turisme i de serveis d'alt valor afegit.

Andorra necessita accedir a les xarxes europees de comunicacions per participar plenament en l'economia digital.

Andorra es proposa com un *living lab* que serveixi de banc de proves tecnològiques.

### 4.5. Condicions mínimes per al sector financer

Andorra ha de mantenir un sector financer propi per garantir l'accés al crèdit de les empreses andorranes. Un sector financer propi és un actiu fonamental per a la sobirania, l'estabilitat i el creixement econòmic de qualsevol país.

La diferència existent entre el volum dels mercats i de les entitats bancàries del conjunt de la UE i d'Andorra fa imprescindible defensar el Protocol d'entesa entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea signat el 2011, on s'estableix la no aplicació de les disposicions relatives al lliure establiment i a la lliure prestació de serveis a Andorra. Altrament, el sistema financer andorrà no podrà assumir les seves funcions i l'economia andorrana no disposarà dels instruments necessaris per desenvolupar-se.

#### 4.6. Garantia de tracte equitatiu

Els estats membres de la Unió Europea han d'aplicar a Andorra les mateixes condicions que apliquen a altres estats membres, han d'eliminar qualsevol mesura discriminatòria o contrària a l'esperit del mercat interior, com l'*exit tax* espanyola. En l'aplicació de la normativa nacional, i també de la normativa de la Unió Europea, Andorra ha de rebre el mateix tracte que un estat membre, d'acord amb el principi de la nació més afavorida.

### 5. Conclusió

Aquest full de ruta conté el comú denominador establert per les tres organitzacions empresarials que el subscriuen. Hi aporten reflexions assenyades i hi fan demandes realistes i necessàries, que en algun cas van més enllà del marc estricte de l'Acord, perquè consideren que és el moment adequat de fer-les. A partir de les qüestions que s'hi plantegen, cada organització treballarà específicament i en profunditat els punts més directament relacionats amb la seva missió per acompanyar el país en el seu camí cap a un 2050 més sostenible, més igualitari i amb més oportunitats.

---

## L'empresariat andorrà davant l'Acord d'associació amb la Unió Europea

# Realitat andorrana i relacions Andorra-Unió Europea

---

### 1. Andorra avui

Davant la proposta d'un acord d'associació amb la Unió Europea, què necessita Andorra per mantenir i incrementar la recent i fràgil prosperitat aparent?

A l'hora de respondre aquesta pregunta cal partir de la base que Andorra és un país europeu, i també un país de característiques molt especials. És un estat de dimensió territorial reduïda, secularment aïllat del seu entorn per una orografia i una climatologia d'alta muntanya. Aquesta realitat, unida a uns recursos naturals escassos, va determinar que l'economia andorrana fos una economia de subsistència fins ben entrat el segle XX.

L'obertura al món exterior a través de vies de comunicació terrestres construïdes al segle XX, la sobirania representada pel Coprincipat i la capacitat d'autogovern de les institucions internes, de llarguíssima tradició, han aportat al país, i també a les zones veïnes, un creixement que li ha permès sortir de l'economia de subsistència a partir de la segona meitat del segle XX.

Tot i aquest èxit aparent i recent, la situació econòmica del país és fràgil. Els canvis que han tingut lloc des de principis del segle XXI han minat les bases que havien permès el creixement econòmic i social.

#### 1.1. La realitat del territori

La realitat geogràfica ha condicionat i continuarà condicionant l'evolució d'Andorra com a societat perquè es tracta d'un territori:

- Exigu: dels 468 quilòmetres quadrats només el 6% de la superfície és susceptible de ser habitat.
- Muntanyenc: la cota més baixa, a 838 metres d'alçària, ja supera la majoria del territori europeu i l'alçària mitjana, de 1.996 metres, és la setena més elevada del món, fet que condiciona les inversions en infraestructures.
- Remot: els aeroports de Barcelona i de Tolosa estan a unes tres hores de viatge per carretera, sense comptar retencions, freqüents segons els dies i les hores. Els ferrocarrils més propers són línies de poca freqüència i velocitat.
- Aïllat: la neu a l'hivern continua generant dificultats de comunicació, especialment per als visitants.

## 1.2. Autogovern i sobirania, els trets diferencials

Dos factors, íntimament relacionats, expliquen per què Andorra no ha seguit un patró de desenvolupament lent i pobre. El país ha gaudit des de temps immemorials d'una autonomia interna, d'una capacitat d'autogovern de les institucions, que li ha permès fixar les regles internes de funcionament i, per tant, diferenciar-se de zones amb característiques similars. A la vegada, la pervivència del Copríncipat al llarg dels segles n'ha permès preservar la independència i la neutralitat i consolidar-les com un estat sobirà a ulls de la comunitat internacional.

Quan a partir dels anys 1950 el consum a les zones de l'entorn era de subsistència, Andorra ofería un accés pròxim al consum d'oci, és a dir, una finestra a la modernitat. Andorra aportava un valor apreciable als visitants i complia un rol social notable.

La diferència andorrana ha permès també oferir als habitants dels països de l'entorn una terra d'acollida en moments difícils, una vàlvula d'escapament per a opinions dissidents i un recés de pau i tranquil·litat quan arreu la situació era convulsa i, en alguns casos, inhumana.

## 1.3. Maduresa dels sectors

A partir del segle XIX s'han produït episodis de creixement que han estat sempre lligats a dos factors: la millora dels accessos i la combinació d'autogovern i de sobirania, que han suplert la manca quasi total de recursos naturals del país. Sense aquests factors no s'explica el naixement de la indústria del tabac, l'embranchada del comerç, el desenvolupament de la plaça financera, l'auge del turisme i de la construcció, lligada a les necessitats internes i a les segones residències.

Ben entrat el segle XXI, tots aquests sectors de l'economia andorrana mostren símptomes clars de maduresa, i fins i tot d'un esgotament patent. A partir del 2008 la tendència ha estat clarament negativa i no es preveuen millores; els sectors més afavorits es mantindran en la situació actual, que no és gens encoratjadora. Dit d'una altra manera, l'economia andorrana necessita renovar-se i diversificar-se o periclitara inevitablement.

Els factors que històricament han estat condicions necessàries per a la prosperitat andorrana estan també en entredit. Tot i les millores substancials que hi ha hagut en les comunicacions per carretera, el desenclavament geogràfic d'Andorra, que no disposa de cap connexió aeroportuària ni ferroviària, continua essent una assignatura pendent. La sobirania i l'autogovern han minvat notablement davant d'una tendència creixent a l'homologació, si no a l'homogeneïtzació.



## 2. Andorra i la Unió Europea

A l'hora d'avaluar les relacions d'Andorra amb l'entorn europeu cal acotar els termes i parlar de la relació Andorra-Unió Europea i no de la relació Andorra-Europa. Andorra és un país genuïnament europeu, que comparteix els valors fundacionals d'Europa i que, en bona mesura, ja els havia fet seus molt abans que la majoria de països del continent.

### 2.1. 30 anys d'experiència acumulada

La qüestió de les relacions d'Andorra amb el projecte de construcció europea va adquirir rellevància el 1986, quan Espanya es va incorporar a la Comunitat Econòmica Europea i Andorra es va trobar envoltada de territori comunitari. Els fluxos comercials andorrans només podien passar per la Comunitat i les regles comunitàries relatives a la circulació de mercaderies obligaven Espanya i França, i la resta de països comunitaris, a aplicar les mateixes normes en relació amb Andorra. Aquesta necessitat comunitària va empènyer unes negociacions amb Andorra que van culminar amb la rúbrica del primer Acord comercial amb la Comunitat a finals de 1989 i amb la signatura de 1990.

#### 2.1.1. *L'Acord comercial del 1990* <sup>(1)</sup>

L'Acord va introduir obligacions duaneres que sotmetien els productes anomenats industrials importats per Andorra de fora de la Comunitat a les limitacions i als aranzels comunitaris, que revertien parcialment a Andorra. A canvi d'aquesta obligació, que afectava bona part del comerç no alimentari del país, la Comunitat va permetre que els productes industrials importats poguessin ser reexportats a la Comunitat lliures de drets de duana i que els viatgers poguessin endur-se lliures de drets i d'impostos —en franquícia— productes per imports tres vegades més elevats que anteriorment. L'Acord va mantenir els productes anomenats agrícoles, inclòs el tabac i les seves labors, fora del règim d'unió duanera, fet que havia de permetre que Andorra es proveís a preus del mercat mundial i que les exportacions de productes agrícoles comunitaris destinades a Andorra continuessin gaudint de restitucions a l'exportació. L'Acord va introduir una preferència pel tabac comunitari davant del tabac d'altres països per a importar a Andorra. L'Acord també havia de permetre que els productes agrícoles d'origen andorrà poguessin ser exportats a la Comunitat lliures de drets de duana, de manera que afavoria la producció autòctona andorrana.

El sotmetiment de les importacions andorranes a les limitacions econòmiques i quantitatives comunitàries ha comportat un alineament de l'oferta del comerç andorrà amb la dels països veïns, i consegüentment, ha fet minvar l'atractiu provinent de la diversitat de l'oferta. Quan a Europa, i particularment a Espanya, va créixer amb força la gran distribució, el segon gran avantatge que havia tingut el comerç —el diferencial de preus— també va disminuir a causa de la gran disparitat de poder de compra que hi havia entre els grans operadors europeus i els andorrans. Només alguns dels productes sotmesos a impostos especials a la Unió Europea han mantingut un diferencial apreciable. Quan la Unió Europea va suprimir les restitucions a l'exportació de productes agrícoles va desaparèixer un altre atractiu del comerç andorrà. L'increment posterior de les franquícies duaneres per als viatgers no va compensar ni aquest lent degoteig, ni els efectes de la globalització, ni la restricció al comerç andorrà que representa el control duaner als visitants.

---

<sup>1</sup> Acord en forma d'intercanvi de cartes entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Econòmica Europea. BOPA E5 del 1991.

Si bé la signatura de l'Acord va representar el reconeixement de la sobirania andorrana, primer tàcitament per part de la Unió Europea i dels estats membres, i després, mitjançant l'adopció de la Constitució, explícitament, per a la resta de la comunitat internacional, la sobirania reconeguda recentment no va frenar l'erosió de l'atractiu comercial d'Andorra per al públic tradicional.

El desenvolupament potencial de les activitats tradicionals d'Andorra —l'agricultura i la ramaderia— mitjançant l'accés a l'immens mercat comunitari no es va realitzar per manca de normativa d'acompanyament.

Trenta anys després, les limitacions resultants de la dimensió del país, l'evolució del comerç en l'àmbit europeu i els efectes de l'Acord s'han combinat per limitar l'atractiu comercial d'Andorra. Els canvis introduïts en la normativa interna andorrana per limitar els efectes perjudicials de la situació descrita han demostrat les limitacions de la sobirania del país i n'han reduït a la pràctica l'autogovern. També s'ha vist que un acord no basta per aportar millores; cal una gran quantitat de normativa addicional, tot sovint no adaptada ni a les dimensions ni a les possibilitats de l'administració i dels operadors del país, per fer realitat les potencialitats.

### *2.1.2. L'Acord fiscal del 2004 <sup>(2)</sup>*

A resultes dels atemptats de Nova York de l'any 2001, i amb l'impuls inicial dels EUA, reprès per l'OCDE, l'any 2004 va culminar un primer procés de normalització fiscal amb la signatura d'un acord fiscal per part de les jurisdiccions que anteriorment s'havien qualificat de "no cooperadores". La Unió Europea no va aplicar un pla més ambiciós per l'oposició de tres països membres i va introduir una retenció sobre els productes de l'estalvi aplicable a la Unió Europea i a una sèrie d'altres països, entre ells Suïssa i Andorra.

Andorra, que el 2003 havia sol·licitat negociar un acord monetari que li permetés adoptar oficialment l'euro com a moneda legal i emetre les seves pròpies monedes destinades a la circulació i a col·lecció, va acceptar les exigències europees: va aplicar una retenció sobre els productes de l'estalvi i va donar informació a demanda, amb l'esperança de mantenir l'opacitat sobre la qual es basaven alguns dels serveis del sector financer. En altres moments històrics, l'opacitat havia estat de gran ajuda als qui necessitaven salvaguardar-se de les exaccions de règims totalitaris.

Quinze anys després, Andorra ha experimentat una homologació de l'entorn reglamentari adreçat al teixit empresarial i una notable reducció de l'autogovern. Comptabilitat, impostos homologables, penalització del frau fiscal, intercanvi automàtic d'informació, sector financer en reconversió, autogovern rebaixat i sobirania en entredit són llegats plenament vigents.

### *2.1.3. L'Acord de cooperació del 2004 <sup>(3)</sup>*

En contrapartida de l'Acord fiscal del 2004 i de l'obligació d'evitar tota discriminació basada en la nacionalitat dels treballadors residents nacionals d'un estat membre pel que fa a les condicions de treball, de remuneració i d'acomiadament, Andorra va signar amb la Unió Europea un acord de cooperació extremadament ambiciós. Medi ambient,

---

<sup>2</sup> Acord entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea relatiu a l'establiment de mesures equivalents a les previstes a la Directiva 2003/48/CE del Consell en matèria de fiscalitat dels rendiments de l'estalvi en forma de pagament d'interessos. BOPA 25 del 2005.

<sup>3</sup> Acord de cooperació entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea. BOPA 25 del 2005.

comunicació, informació i cultura, educació, formació professional i joventut, qüestions socials i de salut, xarxes transfrontereres i de transports, i política regional n'eren els àmbits coberts.

Quinze anys després, l'impacte de l'Acord és quasi nul per manca de normativa de desenvolupament i de protocols financers.

#### 2.1.4. L'Acord monetari del 2011 <sup>(4)</sup>

Quan la Unió Europea va llançar l'ambiciós projecte d'Unió Monetària, Andorra va decidir apostar-hi i va adoptar la nova moneda —l'euro— per establir els pressupostos de l'Estat. Deu anys després d'aquesta prova tangible de suport als projectes comunitaris, i com s'anunciava a l'Acord fiscal del 2004, Andorra va signar un acord monetari amb la Unió Europea per regular un ús que durava una dècada sense cap daltabaix. L'Acord preveia l'adopció de la normativa comunitària necessària per evitar problemes en el funcionament de l'euro, en el sistema bancari europeu i en els mercats financers. Les 100 normes europees inicials (53 de les quals regulaven matèria bancària i financera) han anat creixent fins a arribar a 178 el 2019. En contrapartida, Andorra va obtenir el dret d'emetre monedes d'euro amb imatges andorranes.

Cinc anys després queden les monedes d'euro.

#### 2.1.5. L'Acord fiscal del 2016 <sup>(5)</sup>

D'acord amb els objectius de l'OCDE a partir del 2004, per lluitar contra el finançament il·legal del terrorisme —que sens dubte cal combatre—, i malgrat l'existència d'autoritats de supervisió i de lluita contra el blanqueig de capitals, un bon nombre de països, entre els quals hi havia els que havien acceptat aplicar una retenció sobre els productes de l'estalvi, es van avenir a aplicar un intercanvi automàtic d'informació amb transcendència fiscal.

Dos anys després és encara molt aviat per mesurar l'impacte de l'Acord d'intercanvi automàtic d'informació. El xoc sistèmic en el sector financer andorrà encara no ha fet sentir tots els efectes. La reorientació, i fins i tot la reinvençió, que han de fer les entitats financeres del país tot just comença.

Repasades aquestes experiències prèvies, podria semblar que la sobirania és un concepte de poc pes davant de la *realpolitik*.

## 2.2. La Unió Europea

La població de la Unió Europea és prop de 7.000 vegades superior a la població d'Andorra, i la superfície de la Unió Europea és unes 10.000 vegades superior a la superfície d'Andorra. Les institucions comunitàries són una capa més de poder polític i d'administració que s'afegeix a les —fins a cinc— capes nacionals dels països membres i els costen, de mitjana, un 1% del PIB. Els països més pobres reben més del que paguen i els més rics paguen més del que reben.

Amb l'objectiu d'aconseguir un mercat únic entre els països membres, la Unió Europea exerceix la seva potestat en els àmbits de la lliure circulació de mercaderies, de persones, de serveis i de capitals. Per fer possibles els quatre ambiciosos objectius, al

---

<sup>4</sup> Acord monetari entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea. *BOPA* 79 del 2011.

<sup>5</sup> Acord entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea relatiu a l'intercanvi automàtic d'informació sobre comptes financers per millorar el compliment fiscal internacional. *BOPA* 67 del 2016.

cap dels anys ha anat incorporant polítiques transversals que inclouen la protecció del consumidor, la competència, el medi ambient, la propietat intel·lectual, la política social, l'estadística i la inversió estrangera.

### *2.2.1. Un soci exigent*

La Unió Europea és un conjunt en evolució constant que tendeix a l'homogeneïtzació en els àmbits de la seva potestat. Mantenir la coherència del conjunt requereix un gran esforç de les administracions dels països membres. La Comissió Europea i el Tribunal Europeu esmercen una energia considerable per evitar que una manca d'homogeneïtat generi distorsions en el si de la Unió. En les relacions amb països tercers i en els àmbits on ja hi ha acords, la Unió Europea tendeix a esperar que facin ells els esforços d'adaptació. Si hi pot haver distorsions, fins i tot fora d'àmbits coberts per un acord, no dubta a actuar perquè no es produeixin.

En contrapartida dels importants esforços dels estats membres, i també dels països que han acceptat apropar-s'hi, la Unió Europea ofereix un fòrum polític que eviti recórrer a la guerra per resoldre conflictes i la promesa d'un immens mercat homogeni que protegeixi consumidors i treballadors.

### *2.2.2. Entre homogeneïtat i flexibilitat*

Andorra, per les seves característiques peculiars, és un país fràgil que no té la capacitat d'integrar-se a la Unió Europea. La Unió Europea tampoc no pretén integrar-la com un estat membre, a causa de les qüestions institucionals que implicaria una adhesió. La Unió està buscant un estatus per encabir els microestats europeus que no l'obligui a donar-los un rol institucional i que eviti que es puguin convertir en un focus de distorsió en un mercat únic que es vol homogeni.

L'homogeneïtat no serà, però, completa, ja que hi ha territoris de la Unió Europea que, per característiques tot sovint geogràfiques i també històriques, tenen estatus interns especials dins la Unió Europea, que són diferents entre ells.<sup>(6)</sup> Les negociacions en curs inclouen només tres microestats europeus que no són part de la Unió Europea; per diversos motius, en queden fora uns quants altres territoris europeus de reduïda dimensió. Per tant, no tots tindran el mateix estatus extern amb la Unió.

Davant la nova negociació amb la Unió Europea, i tenint en compte l'experiència acumulada, sorgeixen dos grans dubtes. El primer: serà la Unió Europea suficientment flexible per canalitzar les especificitats andorranes fruit de la seva realitat durant la negociació i la implementació posterior de l'acord? El segon: vista l'experiència d'acords parcials que han implicat homogeneïtzacions parcials i que no han aportat els beneficis esperats, també parcials, la fórmula de l'acord d'associació, que és parcial respecte a la plena adhesió, garantirà l'accés als beneficis potencials de l'Acord? O continuarà comportant moltes més cessions que beneficis, com en els casos anteriors?

---

<sup>6</sup> Büsingen am Hochrhein i Heligoland (Alemanya), les illes Fèroe (Dinamarca), les illes Canàries, Ceuta i Melilla (Espanya), les illes Åland (Finlàndia), Guadeloupe, la Guaiana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunió i Saint-Martin (França), el Mont Athos (Grècia), Campione d'Italia i Livigno (Itàlia), les illes Açores i Madeira (Portugal), Gibraltar (Regne Unit) i Akrotiri i Dhekelia (Xipre), per citar-ne alguns.

### 3. Les claus del creixement

L'interès legítim d'Andorra de cara a les generacions futures és continuar sent un país pròsper i segur.

Les zones veïnes, que pertanyen a la Unió Europea, es veuran beneficiades si l'atractiu d'Andorra augmenta i clarament afectades si minva. Andorra hi ha de poder col·laborar, assumint, si cal, una funció de lideratge, perquè puguin contribuir al creixement econòmic comú i beneficiar-se'n.

Andorra i les regions veïnes necessiten apropar-se als visitants i anar-los a buscar. Per mantenir el nivell de desenvolupament econòmic assolit, i més encara perquè progressi, els visitants hauran de venir de més lluny. Andorra i les regions veïnes necessiten infraestructures de transport de llarga distància per desenclavar els Pirineus i per ampliar les zones d'origen dels visitants.

A més d'ampliar el nombre i el tipus d'accessos físics, Andorra necessita incrementar la capacitat dels accessos virtuals i situar-se a la punta de la tecnologia per mantenir-se propera als visitants i a l'entorn, i també per impulsar una diversificació econòmica que no es vegi frenada per les limitacions del seu espai físic.

Andorra i les regions veïnes necessiten continuar transformant un desavantatge històric comú —el caràcter muntanyenc— en un potent atractiu, tant a l'estiu com a l'hivern. La natura, el paisatge, l'entorn natural, la cultura de muntanya, el patrimoni i el llegat històrics són actius comuns que cal transformar en un sòlid avantatge compartit per oferir als visitants del país i de les regions veïnes una experiència inimitable. Andorra i les regions veïnes han de poder defensar i preservar conjuntament el medi ambient que comparteixen mitjançant programes de salvaguarda de l'entorn natural d'àmbit regional que estiguin dotats dels mitjans tècnics i financers suficients perquè tinguin un impacte positiu en tota la regió.

Andorra necessita trencar les barreres que la separen de les regions veïnes, dels visitants i dels proveïdors. Cal tenir en compte la dimensió real del comerç andorrà i establir mecanismes que permetin el pas sense duana dels viatgers i de les mercaderies, i s'ha de fer salvaguardant els interessos fiscals dels països de la Unió Europea i la seguretat interna andorrana.

Andorra necessita gestionar l'ús del territori i propiciar que creixi no el nombre de visitants, sinó el nivell dels serveis que busquen.

Andorra necessita mantenir una administració i una fiscalitat adaptades a la seva realitat territorial i econòmica (95% de les empreses tenen menys de 10 treballadors, no té indústria, ni grans infraestructures ni despeses militars, el PIB per càpita se situa a la mitjana de la Unió) per mantenir les cobertures i les polítiques socials encomiables i la pau social envejable de què gaudeixen els residents.

Andorra necessita conservar un ampli autogovern que en supleixi les mancances naturals per continuar sent un pol de creixement econòmic per a si mateixa i per a les regions veïnes. Continuar cedint autogovern sense contrapartides tangibles apareix com una estratègia suïcida que no permetrà mantenir l'activitat econòmica existent ni crear noves oportunitats, ni de creixement ni de diversificació, ni per a Andorra ni per a les regions veïnes.