Memòria justificativa i econòmica de la proposició de llei de modificació de la llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració

1.- Memòria justificativa

Els orígens de la inversió forana a Andorra es remunten al reglament de societats mercantils, adoptat l'any 1983 pel cap de Govern Òscar Ribas. El reglament establia fortes restriccions a l'entrada d'inversió estrangera, limitant-la a una tercera part del capital de les societats andorranes. Anys més tard, el Govern presidit per Albert Pintat va impulsar l'obertura del mercat andorrà al capital estranger mitjançant l'adopció de la Llei 2/2008, del 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra. Amb aquesta Llei, el Govern pretenia estimular l'activitat empresarial del país en un context de greu estancament econòmic a escala global, però que va ser particularment intens en la zona Euro. L'adopció de la Llei 2/2008, però, va resultar insuficient per contrarestar l'impacte de la crisi econòmica i, entre els anys 2007 i 2013, el PIB d'Andorra va experimentar una caiguda de gairebé el 20%. La magnitud de la recessió iniciada l'any 2008 i els seus efectes devastadors per l'economia andorrana va motivar un avançament en el procés d'obertura econòmica. És en aquest context que, l'any 2012, el Govern presidit per Toni Martí va adoptar la Llei 10/2012, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra, fonamentalment amb l'objectiu que la liberalització total i generalitzada de les inversions estrangeres suposés un revulsiu definitiu per l'economia andorrana. Mentre que la Llei 2/2008 plantejava una obertura parcial del mercat andorrà al capital estranger, la Llei 10/2012 ampliava substancialment el règim d'obertura econòmica d'Andorra mitjançant la liberalització de les inversions estrangeres. La magnitud d'aquest canvi va motivar que, en la sessió ordinària que va conduir a l'adopció de la Llei 10/2012, el Govern definís el text com un "abans i un després en la història econòmica d'Andorra"[1].

En paral·lel amb l'adopció de la Llei 10/2012, el Govern d'Andorra també va modificar la Llei d'immigració, amb l'objectiu de facilitar l'establiment al país de noves rendes internacionals. Aquest canvi, conjuntament amb l'impuls d'un nou marc fiscal, pretenia "alimentar" un pressupost públic magre fruit de les contribucions impositives generades pels nous residents a Andorra. Conseqüentment, l'entrada del capital

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.

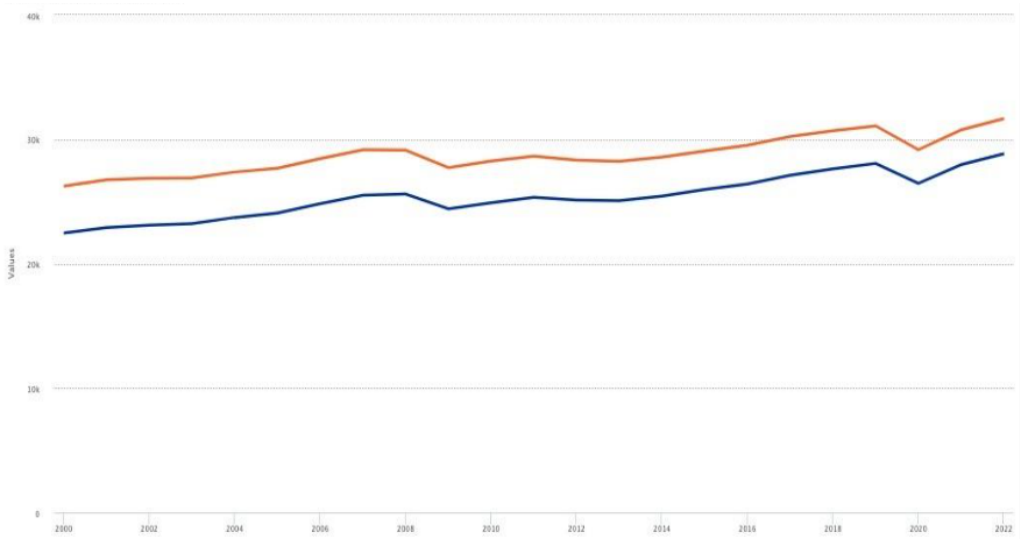
estranger va estendre's ràpidament en l'economia andorrana. No obstant això, les dades recopilades en els últims anys mostren com les inversions estrangeres han tingut un impacte molt feble en el procés de modernització i diversificació econòmica. Principalment, perquè aquest tipus d'inversions han estat dirigides, majoritàriament, en el sector immobiliari i de la construcció.

La llei presentada revisa el marc jurídic andorrà relatiu a la Llei d'immigració. L'objectiu és múltiple. Primer, minimitzar l'impacte del capital estranger en el mercat immobiliari d'Andorra. Segon, garantir una major cohesió social al país, moderant l'establiment accelerat de rendes altes, sense perjudicar els ingressos de l'Estat.

2.- Memòria econòmica i justificació de la llei

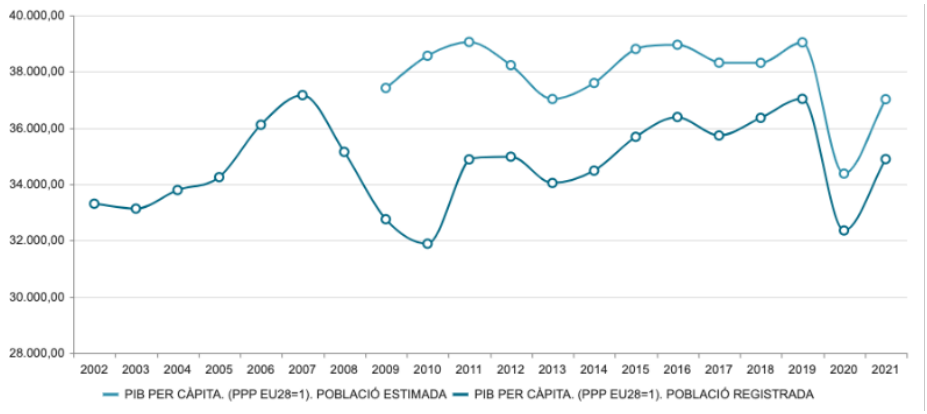
Entre els anys 2013 i 2022, el PIB d'Andorra (en termes reals) ha experimentat un creixement del 17,35%, principalment, estimulat per l'entrada del capital estranger i per l'establiment de nous residents. Malgrat tot, els següents gràfics ens mostren com, a diferència de la zona Euro i dels altres estats membres de la UE, Andorra continua per sota dels nivells de PIB per càpita anteriors a la crisi econòmica del 2007. De fet, Andorra, Grècia, Itàlia i Luxemburg són els únics estats europeus que, l'any 2022, mantenen un PIB per càpita inferior al moment anterior a la recessió econòmica del 2007.

Gràfic 1: Evolució del PIB per càpita (2000-2022) de la zona euro (línia taronja) i el conjunt d'estats membres de la UE (línia blava)



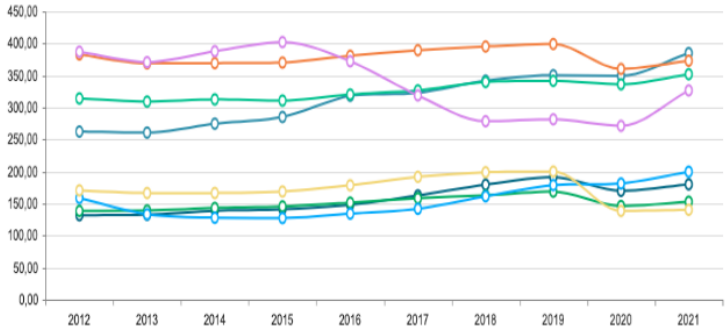
Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.

Gràfic 2: Evolució del PIB per càpita d'Andorra (2002-2022)



Endemés, les dades corresponents al VAB (per sectors, sense agregar) ens mostren com, entre els anys 2012-2021, el sector vinculat a les activitats immobiliàries ha passat de ser el quart en termes de VAB, al *major sector econòmic d'Andorra*. Bàsicament, en el període temporal analitzat, el sector de les activitats immobiliàries ha experimentat un increment (en termes de VAB) de gairebé el 50% (46,69%).

Gràfic 3: Evolució del Valor Afegit Brut per sectors, sense agregar, d'Andorra (2012-2022)



A banda d'això, un dels aspectes més sorprenents que presenten aquestes dades és que, de totes les inversions estrangeres directes sol·licitades, 295 han estat dirigides a *promoció immobiliària i la construcció*. En efecte, és sorprenent pel fet que, segons l'article 14.3 de la Llei 10/2012 d'inversió estrangera, "no es poden autoritzar inversions en immobles que vulguin efectuar persones jurídiques estrangeres que es dediquin a l'adquisició o la construcció d'immobles amb la finalitat de comercialitzar-los, inclòs l'arrendament". Per tant, o bé l'autoritat competent ha fallat en el control de

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.

les inversions estrangeres en immobles, o bé un nombre important del total d'inversions estrangeres immobiliàries han estat efectuades per persones *físiques* estrangeres i destinades a la inversió privada. A la pràctica els dos casos són igual de preocupants.

Taula 1: Nombre sol·licituds d'inversió estrangera presentades, per àmbit econòmic (2012-2022)

Àmbit econòmic	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	Total
1 - Projectes, disseny o investigació	6	6	8	10	10	6	4	6	7	11	4	78
2 - Fabricació, execució, realització	8	10	2	9	17	14	22	4	1	4	1	92
3 - Comercialització, venda al detall, a l'engròs	42	167	237	240	276	238	193	112	83	171	107	1866
4 - Prestació de serveis	50	233	327	344	324	338	294	303	441	701	824	4179
5 - Promoció immobiliària, construcció	8	21	17	23	18	30	35	21	28	29	65	295
6 - Inversions en cartera	1	3	4	1	2	2	3	1	0	0	0	17
7 - Hoteleria	8	16	21	20	23	50	41	19	10	16	16	240
8 - Patrimonial	16	41	65	99	142	96	79	118	101	206	228	1191
9 - No identificat										1	6	7
Total	**139**	**497**	**681**	**746**	**812**	**774**	**671**	**584**	**671**	**1139**	**1251**	**7965**

Pivotem ara cap als canvis en els requeriments d'inversió de les persones migrades, que es permeten en l'immobiliari. El ritme de creixement demogràfic d'Andorra és clarament superior a la capacitat per dimensionar el nostre sistema de serveis públics al nou context poblacional. En l'última dècada, la població resident a Andorra ha experimentat un creixement del 21 per cent (al voltant d'un 2% anual), el que ens acosta - de manera inevitable - als 90 mil habitants a finals de l'any 2026. Aquest increment, en efecte, no troba cap altre exemple equivalent dins del continent europeu (a excepció, potser, de Luxemburg) i situa Andorra com un cas únic en matèria de creixement demogràfic. En aquest sentit, és evident que l'estructura econòmica d'Andorra, massa centrada en el turisme i la construcció, requereix de l'arribada nombrosa de mà d'obra estrangera. Bàsicament, perquè l'índex de natalitat del nostre país es manté com un dels més baixos del món, fet que explica la dependència històrica que mantenim envers l'arribada de treballadors estrangers. Segons alguns estudis, cada creixement percentual del PIB d'Andorra equival aproximadament a 500 treballadors estrangers addicionals. Aquest fet posa de manifest que, en efecte, el creixement econòmic d'Andorra no està exempt de reptes majúsculs, doncs requereix

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.

d'una sèrie de polítiques públiques tan serioses com complexes que garanteixin el dimensionament del país a l'increment poblacional. A més a més, també convé tenir present que la pressió envers el creixement demogràfic és resultat d'una política econòmica que continua promovent el desenvolupament d'aquells sectors econòmics més extractius de recursos i de mà d'obra estrangera, mostrant grans dificultats a l'hora de promoure el desplegament de nous sectors econòmics d'alt valor afegit.

En aquest sentit, hem de recordar que Andorra és un dels països europeus que ha experimentat un major creixement demogràfic en els últims anys (superior al 20% des del 2010). I, al mateix temps, som un dels països del món amb una taxa de natalitat més baixa. Des del nostre punt de vista, bona part dels reptes que afronta Andorra actualment tenen una relació directa amb aquest model d'immigració que ha impulsat el Govern en l'última dècada i que, bàsicament, s'ha basat en atraure milers d'autònoms estrangers i altres residents passius (més de 3 mil autònoms estrangers des del 2014). L'establiment d'aquests residents, amb un poder adquisitiu molt superior al de la mitjana de la població resident a Andorra, ha encarit el cost de l'habitatge però, sobretot, el que ha fet ha estat reorientar l'oferta d'habitatge al país amb el desenvolupament de desenes de noves promocions immobiliàries que, honestament, tenen un encaix molt baix, tant en el nostre entorn natural com en la nostra manera de viure. En efecte, des del 2011 s'han atorgat més de 6.500 permisos de residència a nous residents que treballen per compte propi i a persones que no tenen activitat laboral al país.

La Llei 5/2025 va modificar l'article 96 de la Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració, relatiu a la inversió en actius andorrans que han d'efectuar els titulars principals d'una residència sense activitat lucrativa, tot eliminant la possibilitat d'invertir en instruments de deute o financers emesos per entitats residents al Principat d'Andorra. En altres paraules, es va suprimir la possibilitat que el residents sense activitat lucrativa mantinguin dipòsits a les entitats bancàries andorranes que computin als efectes de la referida Llei 5/2025.

La modificació de l'article 96 de l'esmentada llei incideix de manera directa i significativament a agreujar la crisi d'accés a l'habitatge que, segons recull la pròpia

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.

exposició de motius de la llei 9/2012, s'ha convertit en la principal inquietud social al país des de fa mesos.

La possibilitat de computar la inversió en instruments de deute o altres productes financers emesos per entitats residents a Andorra presenta diversos avantatges d'interès general que justifiquen la seva inclusió:

1. Diversificació de la inversió i despressurització del mercat immobiliari
   Fomentar la inversió en productes financers nacionals ofereix una alternativa real a la inversió immobiliària. Aquesta diversificació contribueix a reduir la pressió sobre el mercat de compra i lloguer d'habitatge, ajudant a mitigar fenòmens especulatius i afavorint l'accés a l'habitatge.

2. Coherència amb la pràctica anterior i demanda real
   Abans de la reforma en la Llei "Òmnibus", aquesta opció ja era permesa i acollida molt favorablement pels nous residents, que valoraven la seguretat de les entitats bancàries andorranes i la possibilitat de mantenir el seu patrimoni en instruments de deute o financers.

Per tal de reforçar les mesures descrites fins ara la llei proposada incrementa l'import d'inversió requerit per a les persones que sol·liciten l'autorització de residència a Andorra sense activitat laboral i crea un nou requeriment d'inversió per als treballadors per compte propi. Elimina també la possibilitat d'invertir en immobles, permet, en la línia descrita fins ara, la inversió en actius financers a entitats bancàries andorranes, i dona suport addicional a la capitalització de l'Estat mitjançant contribucions directes.

3.- Integració de la perspectiva de gènere

La integració de la perspectiva de gènere en l'aprovació de les polítiques públiques constitueix una obligació legal d'acord amb l'article 5 de la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació.

A més a més, els articles 30 i 45 de la Llei 6/2022, del 31 de març, per a l'aplicació efectiva del principi d'igualtat de tracte i d'oportunitats i a la no-discriminació entre dones i homes exigeixen que els projectes i proposicions de Llei prevegin l'impacte de gènere en les diferents disposicions normatives. De manera similar, el reglament

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.

del Consell General contempla en l'article 103 la necessitat d'incloure la perspectiva de gènere en les proposicions de Llei.

Un cop analitzada la present proposició de llei de modificació de la llei 9/2012, del 31 de maig, qualificada d'immigració, en ressurt un efecte innocu al tomb d'aquesta qüestió.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=46bbd7e3-0658-43eb-a027-e0c57b6ccbf1 emprant el codi segur de verificació.