

# **Memòria justificativa, econòmica i de perspectiva de gènere del Projecte de llei de l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra**

## **I. Antecedents**

L'obertura econòmica d'Andorra a l'exterior que ha tingut lloc en els darrers 15 anys gràcies a l'aprovació de la norma relativa a la inversió estrangera ha tingut un impacte innegablement positiu en el creixement econòmic del nostre País. Un impacte que ha generat confiança en el teixit econòmic i empresarial intern, i també en la comunitat internacional, que ha vist el nostre Estat com una economia moderna i homologable en la qual invertir.

El model d'inversió estrangera ha permès millorar al llarg del temps en competitivitat i innovació, però a conseqüència de la gestió de la crisi derivada de la pandèmia ocasionada pel coronavirus SARS-CoV-2, Andorra ha experimentat un interès exponencial en una de les modalitats d'inversió estrangera: la inversió en immobles.

Aquesta inversió estrangera, que té un impacte positiu en el sector de la construcció i, per tant, en el producte interior brut del país, també incrementa significativament la tensió en el mercat de l'habitatge destinat a primera residència, sigui de compra o d'arrendament, tot i que especialment en aquest últim règim de tinença, el qual abasta el 65% de les llars del país.

Atès aquest context, resulta necessària la creació d'un nou impost que gravi la inversió immobiliària estrangera amb una doble finalitat. D'una banda, incrementar la recaptació d'ingressos per part de l'Estat per fer front a la despesa pública, i de l'altra, introduir un element indirecte per evitar l'especulació en un bé limitat com és el territori en general, i l'habitatge en particular.

## **II. Justificació i anàlisi del Projecte de llei de l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra**

L'article 1 del Projecte de llei en defineix l'objecte, que abasta la creació de l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària de forma integral.

L'article 2 del Projecte de llei concreta la naturalesa de l'impost, que es caracteritza per tractar-se d'un impost indirecte amb una doble naturalesa en tant que respon, com qualsevol altre impost, a satisfer les despeses públiques; i també en un vessant de caràcter extrafiscal, en tant que pretén incidir en la utilització racional del sòl i dels recursos naturals, el dret a l'habitatge habitual i permanent digne, i en la protecció del medi ambient i la sostenibilitat del nostre País.

L'article 3 del Projecte de llei regula el fet generador, que consisteix en una inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra destinada a l'adquisició de béns immobles o altres drets reals —amb exclusió dels drets reals de garantia—, concessions, participacions en societats o altres persones jurídiques que disposin de drets sobre aquests immobles, així com la promoció urbanística o immobiliària.

L'experiència de l'aplicació de la regulació actual de la inversió estrangera justifica la modificació del concepte d'inversió estrangera immobiliària tant pel que fa al règim substantiu d'aquesta institució com pel que fa a l'aplicació de l'impost que regula aquest Projecte de llei.

L'article 4 del Projecte de llei recull les exempcions de l'impost vinculades a operacions jurídiques entre persones amb un vincle de parentiu. Així, resten excloses de l'impost les adquisicions per causa de mort, les donacions entre persones amb vincle de parentiu i les aportacions fetes a favor de societats en què totes les persones accionistes i les persones que aporten aquests béns tenen vincles de parentiu.

L'article 5 del Projecte de llei regula els subjectes obligats tributaris, tot reprenent la definició del concepte d'inversió estrangera establert en l'article 1 de la Llei que regula la inversió estrangera a Andorra. Així, queden sotmesos a aquest impost totes les persones físiques o jurídiques que realitzin operacions descrites en el fet generador i, per coherència normativa, a la Llei d'inversió estrangera.

L'article 6 del Projecte de llei regula la meritació de l'impost en el moment de la formalització de la inversió estrangera davant el fedatari públic i s'especifica que, si la inversió formalitzada és inferior a l'autoritzada, es merita per la inversió estrangera formalitzada.

L'article 7 del Projecte de llei determina la base de tributació tenint en compte les casuístiques diferents que el Projecte de llei recull com a fet generador. D'aquesta manera, es distingeix pel que fa a les persones jurídiques de nacionalitat estrangera i les persones jurídiques andorranes però amb participació de persones físiques o jurídiques no residents, o residents de menys de tres anys, ja que en aquest darrer cas la base de tributació està constituïda pel valor real de la inversió immobiliària formalitzada que resulti proporcional al capital estranger en què participi la persona jurídica.

Així mateix, es puntualitza que la base de tributació, en el cas de promocions immobiliàries urbanístiques, es correspon amb el valor real de la inversió immobiliària formalitzada.

L'article 8 del Projecte de llei regula els tipus de gravamen atenent els supòsits regulats com a actes sotmesos a autorització d'inversió estrangera i al nombre d'unitats immobiliàries afectades. S'entén per unitat immobiliària una parcel·la de terreny per construir-hi un immoble unifamiliar, un pis, apartament, estudi o local comercial de 250 m<sup>2</sup> com a màxim i fins a dos trasters i dues places d'aparcament.

Així, el tipus de gravamen és d'un 3% per a una unitat immobiliària i s'incrementa al 5% a partir de la segona unitat immobiliària fins a la cinquena unitat, al 8% a partir de la sisena unitat immobiliària fins a la novena unitat. S'estableix una clàusula residual de tancament que fixa un tipus de gravamen del 10% per a operacions que impliquin més de nou unitats immobiliàries, o més d'una parcel·la de terreny, d'adquisició d'altres unitats immobiliàries o de permutes, de promocions urbanístiques o immobiliàries, o que no estiguin descrites en cap dels epígrafs precedents. Es tracta, doncs, d'un tipus impositiu progressiu i per trams en funció del nombre d'unitats immobiliàries sobre les quals s'inverteix al llarg del temps.

Els tipus de gravamen establerts en funció del nombre d'unitats immobiliàries afectades s'aplica, en el cas d'empreses andorranes amb participació de capital estranger, sobre l'import de la inversió proporcional a la participació social del capital estranger.

Per tal d'evitar mecanismes d'elusió fiscal, es considera el supòsit de persones jurídiques vinculades entre si que efectuïn, cadascuna d'elles, una inversió estrangera immobiliària, de manera que el tipus de gravamen aplicable correspon a la suma de les unitats immobiliàries objecte d'inversió estrangera. Per seguretat jurídica, es defineixen els supòsits en què es considera que existeix vinculació entre persones jurídiques.

Altrament, es preveu la possibilitat relativa al fet que la llei de pressupost modifiqui el tipus de gravamen.

L'article 9 del Projecte de llei regula la quota de tributació com el resultat d'aplicar el tipus de gravamen a la base de tributació corresponent.

L'article 10 del Projecte de llei regula una bonificació del 90% de la quota de tributació si la inversió estrangera és destinada a l'arrendament per a ús residencial habitual i permanent. Aquesta destinació ha de ser per un període mínim de deu anys i, en cas d'incompliment del termini de deu anys, es preveu una obligació de restituir la bonificació aplicable juntament amb la liquidació dels interessos moratoris.

Amb la finalitat de facilitar el control i la inspecció tributària, els contractes d'arrendament d'habitatges per a ús residencial i permanent han de ser dipositats prop del ministeri responsable de l'habitatge; sense perjudici que les competències relatives a la gestió i la inspecció tributària recaiguin en el departament competent en matèria de tributs i fronteres.

S'exclou expressament de l'aplicació de la bonificació els contractes d'arrendament amb opció de compra, els contractes d'arrendament entre persones jurídiques i altres persones vinculades, així com qualsevol altre contracte que es formalitzi en frau de llei.

L'article 11 del Projecte de llei defineix la quota de liquidació com el resultat de restar a la quota de tributació la bonificació regulada a l'article 10 del Projecte de llei, si n'hi ha.

L'article 12 del Projecte de llei regula el pagament a compte de l'impost. Així, les persones obligades tributàries han d'efectuar un pagament a compte amb caràcter previ al lliurament de la resolució favorable d'inversió estrangera. La forma, el lloc i el termini es determinen reglamentàriament. El pagament a compte, que té la consideració de deute tributari, es calcula aplicant el tipus de gravamen que correspongui sobre l'import de la inversió estrangera autoritzada.

L'article 13 del Projecte de llei estableix la deducció del pagament a compte, així com la quota diferencial, i es preveu expressament que, quan la quota diferencial sigui negativa, el ministeri encarregat de les finances en retornarà l'excés.

L'article 14 del Projecte de llei regula el règim d'autoliquidació i d'ingrés de l'impost i determina que el deute tributari corresponent s'ha d'ingressar en el lloc, el termini i la forma que es determini reglamentàriament.

L'article 15 del Projecte de llei regula la devolució d'ofici en el supòsit que la quota diferencial sigui negativa. Per això s'ha previst un termini de tres mesos, a comptar des de la declaració de l'impost, per retornar-ne l'excés per part del ministeri encarregat de les finances. Es tracta,

doncs, d'un procediment d'ofici i sense perjudici de la pràctica d'ulteriors liquidacions, provisionals o definitives, que siguin escaients.

Altrament, s'estableix l'obligació de pagar l'interès legal establert a la Llei de bases de l'ordenament tributari en el supòsit que no s'hagi fet la devolució de la quota diferencial negativa en el termini legalment establert.

L'article 16 del Projecte de llei regula els actes de col·laboració amb l'administració dels fedataris públics per tal de fer més segura i eficient l'aplicació de l'impost. Així, els notaris no poden autoritzar cap instrument públic relatiu a una inversió estrangera immobiliària si les persones obligades tributàries no acrediten haver liquidat l'impost amb caràcter previ o bé que són d'aplicació les exempcions legals. Igualment, el notariat resta vinculat a realitzar control de legalitat en relació amb les liquidacions practicades, tot verificant que l'import de la inversió estrangera formalitzada es correspon amb l'import prèviament declarat per obtenir l'autorització d'inversió estrangera. Tots els documents relatius a la liquidació i ingrés de l'impost han d'incorporar-se a les matrius notariales corresponents.

Finalment, s'inclou la necessitat d'informar a l'Administració sobre les escriptures d'inversió estrangera immobiliària autoritzades. Un procediment que serà determinat reglamentàriament. També s'hi inclou l'obligació de proporcionar, a demanda de l'Administració tributària, les dades, documents, antecedents i justificants amb transcendència tributària relatius a aquest impost.

L'article 17 del Projecte de llei, relatiu a la comprovació, estableix que el Ministeri de Finances gaudeix de totes les prerrogatives que la Llei de bases de l'ordenament tributari li atribueix per fer efectiu l'acompliment d'aquest impost.

L'article 18 del Projecte de llei fa una remissió expressa al règim d'infraccions i sancions establert a la Llei de bases de l'ordenament tributari vigent.

La disposició transitòria del Projecte de llei determina que les sol·licituds d'autorització d'inversió estrangera immobiliària presentades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 16/2023, del 7 de setembre, de suspensió transitòria de la inversió estrangera en immobles (d'ara endavant, la Llei 16/2023), que complien els requisits per ser autoritzades no estan sotmeses a l'impost sobre la inversió estrangera. Tot d'acord amb el principi de no retroactivitat de les normes tributàries.

Resten igualment excloses d'aquest impost les inversions estrangeres immobiliàries que acreditin de forma fefaent que abans del 5 de setembre del 2023 hi havia un acord de voluntats en relació amb la compravenda d'un immoble i que s'ha portat a terme una transacció econòmica degudament acreditada, tot d'acord amb la disposició transitòria segona, apartat 2, de la Llei 16/2023. Resulta rellevant destacar que aquests supòsits s'han de tramitar en forma de sol·licitud d'inversió estrangera, i han d'aportar tots els requisits documentals establerts en el dit apartat 2 prop de l'Administració abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, i conseqüent derogació de la Llei 16/2023.

Així mateix, i en relació amb les sol·licituds d'inversió estrangera immobiliària presentades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 16/2023 denegades automàticament en virtut de l'apartat 3 de la disposició transitòria de la Llei esmentada, així com les sol·licituds que caduquin, es tenen per no formulades i s'han de tornar a tramitar, si escau, amb subjecció a l'impost sobre la inversió estrangera.

Finalment les sol·licituds d'inversió estrangera autoritzades abans de l'entrada en vigor d'aquest Projecte de llei i que siguin objecte d'una pròrroga per materialitzar la inversió autoritzada queden sotmeses a l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària.

La disposició derogatòria del Projecte de llei inclou una disposició general de derogació de tota norma d'igual o inferior rang que s'oposi al contingut de la Llei i, expressament, deroga la Llei 16/2023.

La disposició final primera del Projecte de llei modifica la Llei 10/2012, del 21 de juny, d'inversió estrangera al Principat d'Andorra (d'ara endavant, la Llei 10/2012). Per això, es modifica expressament què es considera una inversió estrangera al Principat sota la modalitat d'adquisició per qualsevol títol. S'elimina el criteri de la nacionalitat, de manera que la residència és la variable per considerar si una inversió està sotmesa a autorització. Així mateix, i amb la finalitat d'evitar l'elusió fiscal, les inversions estrangeres fetes per persones físiques amb una residència inferior a tres anys estan sotmeses a autorització d'inversió estrangera. Aquest criteri de residència mínima de tres anys també s'introdueix quan es regula la inversió estrangera sobrevinguda davant la pèrdua de residència al país o la pèrdua de la condició d'inversió estrangera quan s'obté la residència al país.

La disposició final segona del Projecte de llei modifica l'article 13 de la Llei 10/2012 amb l'objectiu de precisar el concepte d'inversió estrangera en immobles, per abastar diverses casuístiques i interpretacions que s'han advertit durant la vigència de la regulació actual. Expressament, s'hi inclou la promoció urbanística com a supòsit d'inversió estrangera immobiliària.

La disposició final tercera del Projecte de llei modifica l'article 14 de la Llei 10/2012 per coherència normativa, ja que s'hi introdueixen els subjectes sotmesos a autorització d'inversió estrangera. A diferència de la norma anterior, es permet expressament a persones jurídiques estrangeres la inversió immobiliària, però només en l'arrendament d'habitatges per a residència habitual i permanent.

La disposició final quarta del Projecte de llei modifica l'apartat 3 de l'article 18 de la Llei 10/2012, per establir el sentit negatiu del silenci administratiu. Aquesta modificació resta justificada perquè hi ha diverses operacions d'inversió estrangera que requereixen controls administratius previs i verificacions, fins i tot, internacionals i el termini d'un mes —vigent fins ara— resultava insuficient per resoldre la sol·licitud de forma motivada i amb totes les garanties per a la salvaguarda dels interessos de l'Estat. És per aquest motiu que el silenci, de dos mesos, passa a ser negatiu en el supòsit que la persona interessada vulgui instar qualsevol acció en defensa dels seus interessos.

La disposició final cinquena del Projecte de llei modifica la Llei 10/2012 per afegir-hi una nova disposició addicional per crear una taxa per un import de 300 euros aplicable a qualsevol sol·licitud d'inversió estrangera.

La disposició final sisena del Projecte de llei habilita el Govern per al desenvolupament reglamentari necessari per a l'execució d'aquest Projecte de llei i encomana al Govern l'aprovació del model d'autoliquidació via reglamentària. Alhora, delega al ministeri encarregat de les finances la gestió i recaptació de l'impost que regula aquest Projecte de llei.

La disposició final setena del Projecte de llei encomana al Govern l'aprovació del Projecte de llei de text consolidat de la Llei 10/2012.

La disposició final vuitena en determina l'entrada en vigor.

### III. Integració de la perspectiva de gènere

Existeixen alguns estudis sobre el comportament de dones i homes en la qüestió relativa a la inversió, que han advertit diferències pel que fa als productes escollits i el perfil de les persones interessades. És per això que es conclou que l'objecte d'aquest Projecte de llei no és aliè a les qüestions de gènere.

Tanmateix, l'anàlisi de les dades d'inversió estrangera no permet un estudi diferenciat per sexe, ja que no és una variable que fins ara s'hagi tingut en compte al Registre d'Inversions Estrangeres. Val a dir que la majoria de les inversions estrangeres s'efectuen mitjançant persones jurídiques; cosa que dificulta, encara més, esbrinar l'impacte que pot tenir la creació d'un impost que grava la inversió estrangera per a homes i per a dones.

No obstant això, en virtut del mandat contingut a la Llei 13/2019, del 15 de febrer, d'igualtat de tracte i la no-discriminació i a la Llei 6/2022, del 31 de març, per a l'aplicació efectiva del dret a la igualtat de tracte i d'oportunitats i a la no-discriminació entre dones i homes, es procedirà a recollir —en la mesura del possible— la variable sexe en el marc de les sol·licituds d'autorització d'inversió estrangera, per tal d'avaluar les diferències de gènere existents en el comportament inversor de dones i homes i valorar, si escau, l'impacte de gènere de l'aplicació d'aquest impost.

### IV. Consideracions econòmiques

L'establiment d'un impost que grava la inversió estrangera constitueix l'element més destacable d'aquest Projecte de llei pel que a l'impacte financer i pressupostari per a l'Administració general.

Certament, la modificació de la definició de la inversió estrangera, així com dels subjectes obligats a sol·licitar-ne autorització constitueix una mesura que tindrà un impacte econòmic per a l'Administració general, en estar ara sotmeses a tributació, però a hores d'ara es desconeix la repercussió concreta que pot tenir des de la perspectiva de la recaptació d'impostos.

No obstant això, el que sí que es pot oferir és una estimació sobre les dades d'inversió estrangera formalitzada, tenint en compte la definició fins ara vigent a la Llei 10/2012, d'inversió estrangera, i pel que fa a promocions immobiliàries o construccions a les quals li seria d'aplicació un tipus de gravamen del 10%. Considerant, doncs, aquestes premisses, obtindrien la recaptació tributària següent:

		2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
Impost sobre la promoció/construcció formalitzada	10%	3.021.133 €	1.636.754 €	9.194.701 €	3.063.150 €

Quant a les adquisicions de béns immobles, el tipus de gravamen canvia en funció del nombre d'unitats immobiliàries adquirides (des d'un 3% per una adquisició, fins al 10% a partir de la desena adquisició) i, per tant, resulta ara mateix agosarat mostrar un impacte precís i real. No

obstant això, i sobre la hipòtesi d'un escenari prudent situat en el tipus de gravamen més baix, és a dir, el 3%, la recaptació seria de:

		2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
Impost sobre l'adquisició d'immobles	3%	2.990.940 €	5.303.812 €	5.487.659 €	4.886.941 €

Amb aquestes dades, la recaptació en un escenari prudent seria la següent:

	2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
<b>Import total impost (prudent)</b>	<b>6.012.073 €</b>	<b>6.940.566 €</b>	<b>14.682.360 €</b>	<b>7.950.091 €</b>

En un escenari més optimista i utilitzant una mitjana de gravamen del 5%, la recaptació total s'incrementaria fins als valors següents:

	2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
<b>Import total impost (mitjana)</b>	<b>8.006.033 €</b>	<b>10.476.440 €</b>	<b>18.340.799 €</b>	<b>11.208.052 €</b>

Aquesta memòria s'emet als efectes de l'admissió a tràmit davant del Consell General del Projecte de llei de l'impost sobre la inversió estrangera.

Andorra la Vella, 25 d'octubre del 2023

Conxita Marsol Riart

Ministra de Presidència, Economia, Treball i Habitatge