



El impacto de la Directiva de Servicios para la distribución comercial

STEFANO VISINTIN y LUIS RUBALCABA. Universidad de Alcalá

RESUMEN

Los Estados miembros tienen hasta finales de 2009 para transponer las medidas contenidas en la Directiva Europea sobre Servicios en el mercado interior. Se trata de la transposición de un marco legislativo de carácter básicamente horizontal que requiere cambios en numerosos ámbitos regulatorios tanto a nivel nacional como regional-autonómico y local. Tras una concisa descripción del estado del mercado europeo de la distribución, este artículo expone los impactos estimados de la aplicación de la directiva basándose en los más importantes estudios realizados a nivel europeo. Si la transposición sirve para simplificar y mejorar la regulación existente y para capacitar al sector para hacer frente a una mayor competencia, entonces los beneficios netos serán indudables.

PALABRAS CLAVE: Directiva de Servicios, Unión Europea, distribución comercial, internacionalización, mercado interior europeo.

En el año 2000, los países de la Unión diseñan la Estrategia de Lisboa, con la que se quiere convertir a Europa en la potencia mayor del mundo. Uno de los ejes de esa estrategia va a ser el mercado interior de servicios y, de hecho, tras el 2000, los servicios de la Comisión empiezan a incorporar a los servicios en sus políticas, sectores de servicios que habían estado ausentes del debate político en gran medida hasta entonces. La identificación de barreras al mercado interior de servicios en 2002 supondrá el prelude de la Directiva Marco que la Comisión preparará en 2003 y que, tras un largo y conflictivo proceso lleno de debates y controversias, será finalmente aprobada por el Parlamento Europeo en 2006. Los servicios se sitúan en la primera página de las agendas europeas cuando, en la revi-



Centro comercial Los Cipreses. Salamanca.

sión de los Objetivos de Lisboa que se hace en 2004, los expertos europeos impelen a acelerar y dar mayor prioridad al mercado interior de servicios, hasta el punto que ese mismo año la Dirección General de Mercado Interior se rebautizará como Dirección General de Mercado Interior y Servicios. Con ello no se va a prestar una mayor atención a los servicios en todas sus dimensiones. No necesariamente. Algunas otras políticas, como las de empresa e industria, la regional o la sociedad de la información, serán las encargadas de abordar los servicios en aspectos relativos a la innovación, la productividad, las nuevas tecnologías o el desarrollo regional; políticas que se desarrollarán posteriormente, básicamente desde el año 2006, y que pueden entenderse en cierto sentido como complementarias a las del mercado interior. Con los cambios de 2004, la Comisión va a prestar mayor atención a los servicios, sobre todo en lo referido a las fuertes limitaciones existentes para su integración en Europa, tanto en comercio como en inversión directa. El sector de la distribución comercial será uno de los presuntamente más afectados. El proceso de transposición está representando un gran esfuerzo que se desarrolla en pa-

raleo a las expectativas generadas en empresarios y consumidores. El sector de la distribución comercial está entre los que mayores expectativas de mejoras se esperan pero, ¿se corresponden a tantos cambios y expectativas efectivas mejoras del entorno económico en este sector? Este artículo presenta los efectos del nuevo marco regulatorio en los servicios, con particular referencia al sector de la distribución comercial. Previamente se hará un breve repaso por los rasgos de la internacionalización del sector, como paso previo a la explicación de las estimaciones de impactos.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL Y LAS BARRERAS AL COMERCIO

El sector de la distribución comercial representa alrededor del 15% de la economía europea. ¿Se refleja este peso en su expansión internacional? No en términos proporcionales. La mayor parte de los distribuidores comerciales son minoristas y difícilmente venden más allá de una limitada zona de influencia que raramente se extiende más allá de las fronteras nacionales. Esta situación se debe a la propia

naturaleza de la distribución minorista, que en muchos casos se concibe para abastecer una determinada zona. Además, determinados aspectos del sector hacen pensar que este tipo de actividad sea difícilmente exportable, por lo menos en la forma tradicionalmente concebida como venta transfronteriza. Como la mayor parte de las actividades terciarias, los servicios de distribución son productos intangibles, mientras que su producción y consumo coinciden a menudo en el tiempo y en el espacio. La intangibilidad y la contemporaneidad influyen de forma determinante en todo tipo de intercambio y de forma especial en los internacionales. Primariamente hacen que entre proveedor y consumidor, sea éste final o intermedio, se instaure una estrecha relación, determinante a la hora de realizar el negocio. Buena parte de la información que concierne la transacción (condiciones, calidad del servicio, etc.) es recibida por el consumidor a través del contacto directo con el proveedor. Además, en muchos casos, esta relación es necesaria para que haya comercio, como ocurre frecuentemente en el caso de la distribución al por menor.

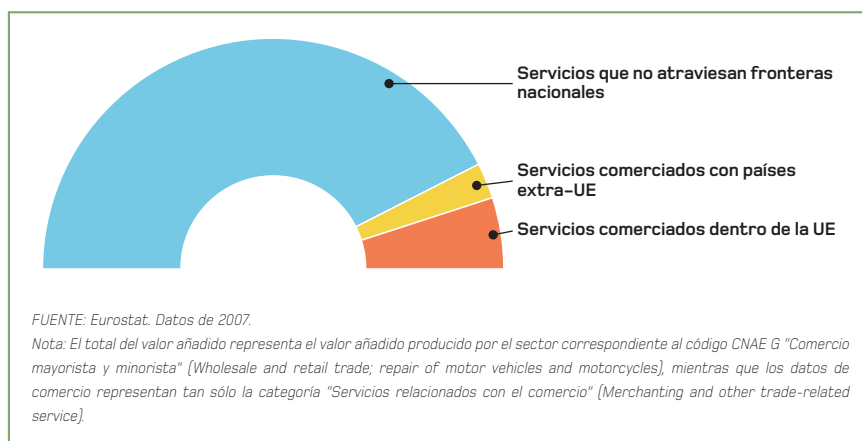
Estos límites, engendrados por la misma esencia del servicio, han hecho que

las empresas del sector que quieren abrirse a los mercados internacionales lo hagan por diferentes caminos. Entender la internacionalización de este sector solamente a través del estudio de sus volúmenes de comercio transfronterizo es reduccionista y conduciría a resultados sesgados. Las mayores cadenas de distribución, tanto al por mayor como al por menor, se expanden hacia nuevos mercados principalmente abriendo filiales en el extranjero o adquiriendo participaciones en empresas operantes en los mercados objetivos de la expansión. La inversión extranjera directa (IED) representa sin duda uno de los canales más importantes de la internacionalización del sector. En 2006, el último año para el cual están disponibles estadísticas completas sobre estos temas que abarquen la Unión Europea entera, las exportaciones de servicios comerciales entre países de la Unión sumaron 59.182 millones de euros, mientras que en el mismo año los flujos de inversión fueron de más de 38.000 millones, lo que contribuyó a que el total de inversión acumulada en este sector por empresas europeas en otros países casi alcanzara los 440.000 millones de euros. Aunque estos datos no son directamente comparables, ayudan a comprender cuáles son los canales que va creando el mercado interior de servicios de distribución comercial.

En el gráfico 1 se puede notar cómo efectivamente el comercio transfronterizo de este tipo de servicios representa tan sólo una fracción marginal del total de la producción. Como se anticipaba en los párrafos anteriores, la distribución se desarrolla principalmente a nivel local y nacional y la cuota de comercio internacional ha sido, hasta la fecha, poco relevante en términos relativos, como sucede con otros muchos servicios. Las nuevas tecnologías de comunicación y el comercio electrónico están indudablemente abriendo las puertas de este camino, pero todavía no se puede apreciar significativamente su efecto en los datos macroeconómicos. Sin embargo, se puede notar como la existencia del mercado interior y

GRÁFICO 1

El destino de los servicios de distribución en Europa



Mercado de Chamberí.

las cercanía, física y cultural, hacen que el comercio entre países de la Unión sea más del doble del comercio de los mismos con países terceros.

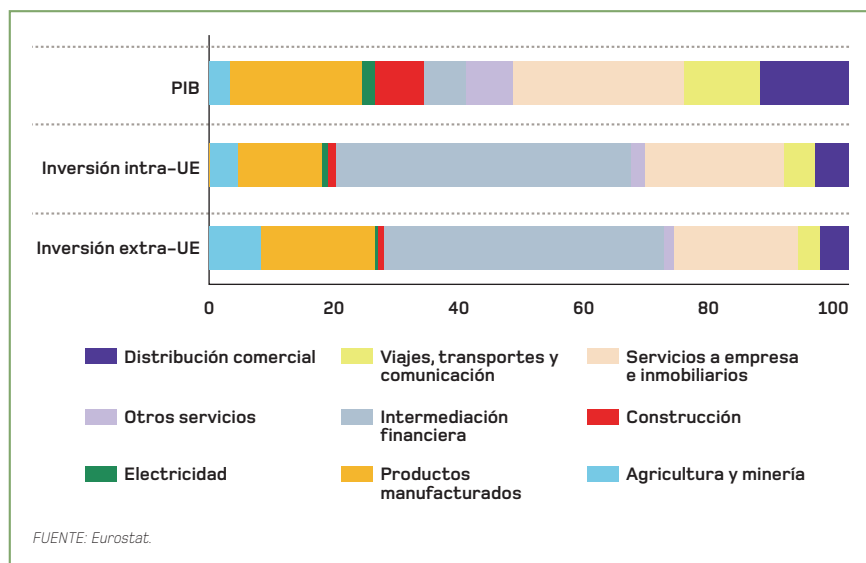
En el proceso de internacionalización, la distribución comercial vuelve a recobrar parte de su importancia si se observa el reparto de los stocks de IED. El sector representa entre el 5 y el 4% de la IED detenida por empresas de los países europeos de dentro y de fuera de Europa, respectivamente. Esta situación es debida al he-

cho de que hay sectores, con una fuerte propensión a la internacionalización, para los cuales la IED ha sido un importantísimo canal de expansión. Es el caso de los servicios financieros en el terciario y de las inversiones realizadas por las empresas petroleras/energéticas en el sector primario.

Se puede concluir, por tanto, que el nivel de internacionalización del sector de la distribución comercial está por debajo de su efectivo peso económico. Si la

GRÁFICO 2

PIB e inversión extranjera directa (stock) en la UE-27 en 2006



Unión Europea fuese realmente un espacio económico donde las empresas de los países miembros pueden actuar en todos los demás estados con la misma facilidad que dentro de sus fronteras nacionales, entonces los niveles tanto de exportaciones e importaciones como de inversión extranjera directa serían notablemente mayores. Un simple análisis exploratorio como el llevado a cabo pone en evidencia que hay unos impedimentos que hacen que el mercado interior no esté tan integrado como los tratados y las disposiciones legislativas potencialmente permiten. Ello puede complementarse con el análisis de barreras realizado por la Comisión en 2002. Siguiendo un trabajo anterior (Rubalcaba y Visintin, 2007), se pueden identificar las barreras que afectan a la formación del mercado interior de servicios, en línea con las referencias institucionales más recientes en esta materia.

Las barreras al comercio en servicios siguen una división en fases del proceso de producción de acuerdo con la perspectiva de la Comisión Europea, la cual quedó expresada en el informe sobre el estado del mercado de 2002 (1). Parte de la estrategia sobre mercado interno en 2000 consistió en la identificación de los impedimentos dentro de las seis fases que componen el proceso de negocio, de forma que se obtenga un escenario comprensivo sobre el cual formular las posibles opciones políticas para mejorar los beneficios derivados de la integración. Las seis fases que componen el escenario son: establecimiento del proveedor de servicio, utilización de inputs, promoción del producto, distribución, ventas del producto, y servicios poventa. Todas las barreras pueden también ser clasificadas en dos grupos, legales y no-legales. Al primer grupo pertenecen todos los obstáculos que derivan de restricciones legales nacionales tales como leyes o regulaciones que generan discriminación entre operadores domésticos y extranjeros. En el segundo grupo se incluyen todas las dificultades no directamente originadas por la acción pública, como por ejemplo las



CUADRO 1

Identificación de las fases de proceso de negocio y las barreras relativas a su desarrollo

FASES DE PROCESO DE NEGOCIO:					
FASE 1: ESTABLECIMIENTO	FASE 2: USO DE INPUTS	FASE 3: PROMOCIÓN	FASE 4: DISTRIBUCIÓN	FASE 5: ACTIVIDADES DE VENTA	FASE 6: SERVICIOS POSVENTA
EJEMPLO DE NORMAS QUE RESTRINGEN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN:					Diferencia en los
Regulaciones de autorización	Formalidades administrativas	Prohibiciones sobre comunicados comerciales	Forma legal específica	Forma y contenido de los contratos	sistemas civiles de responsabilidad
Regulaciones de ámbito local	Disparidad en la protección social e impositora	Restricciones de contenido	Necesidades de cualificaciones profesionales	Regulación de precios	Garantías financieras

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Comisión.



barreras culturales e idiomáticas o la falta de información necesaria.

La relocalización de un proveedor implica el total reajuste del modelo de negocio siguiendo las limitaciones presentes en el nuevo mercado. Las restricciones normalmente consisten en regulaciones nacionales como licencias, autorizaciones, requerimientos técnicos o legales, pero también la naturaleza burocrática de los procedimientos necesarios termina siendo una barrera en sí misma. Las barreras

en este campo se encuentran entre las más altas y de tipos más distintos. Esto supone que el establecimiento es el paso más complicado que una empresa con ambiciones internacionales debe superar. Además, todas las barreras que afectan al proceso de establecimiento generan costes fijos asociados altos, y visto que los costes fijos son una de las principales razones por las que las PYME no optan por la vía internacional, se puede afirmar que las barreras descritas empu-

jan a la exclusión de estas compañías de las ventajas del mercado interno.

Las dificultades relacionadas con el uso de inputs en la provisión de servicios se encuentran principalmente conectadas con el reclutamiento de personal. Se encuentran problemas tanto en la movilización de la plantilla de las empresas como en la contratación de empleados locales. La complejidad de las formalidades administrativas y las particularidades de cada sistema legal individual en lo que concierne a la Seguridad Social y el sistema de pensiones, rinde la fase de internacionalización particularmente complicada para las empresas.

La promoción del producto es esencial para todos los tipos de negocio y es inclusive mayor cuando la intención de un operador es entrar en un nuevo mercado. Durante esta fase, los proveedores tienen que enfrentarse a niveles altos de regulación. Sobre la publicidad, de hecho existe en cada país un elevado número de diferentes normas a menudo dirigidas a sectores específicos. En determinados países la publicidad de algún servicio puede necesitar una previa autorización de las autoridades locales, como en el caso de los servicios financieros, mientras que en otros casos esta publicidad queda sujeta a restricciones de contenido o totalmente prohibida, como en el caso de algunos servicios profesionales como la abogacía o la ingeniería.

Como se ha mencionado anteriormente, los servicios están sujetos a dinámicas más complejas en el momento de ser distribuidos internacionalmente. Generalmente, las regulaciones de los Estados miembros tienden a acordar un mismo nivel de requerimientos a los proveedores extranjeros que a los distribuidores domésticos. En la mayoría de los casos, los operadores extranjeros se encuentran en una posición discriminada, porque tienen que duplicar sus esfuerzos para ajustarse a las condiciones tanto del país de origen como de las del nuevo mercado. Por ejemplo, en determinados Estados miembros algunas categorías profesionales requieren su registro en la asociación nacional, de modo que profesionales que proporcionan ocasionalmente servicios en el extranjero necesitan registrarse, y pagar su contribución, en cada país en los que aprovisione un servicio. Las formas legales específicas tampoco se encuentran armonizadas a nivel europeo. Como hemos visto, los títulos profesionales y cualificaciones apenas se encuentran reconocidos, especialmente dentro de las profesiones que requieren una mayor cualificación. De nuevo se puede señalar a las formalidades y regulaciones, unido a una gran variedad entre países europeos, como los responsables de las deficiencias del mercado.

En lo que se refiere a las barreras que influyen la fase de venta, el pobre nivel de armonización sigue jugando un papel principal. Los contratos, cuando se comparan entre países, a menudo solicitan diferentes características de modo que las empresas necesitan constantemente adaptar sus estándares a las nuevas formas que encuentran en los diferentes mercados. Problemas parecidos se encuentran en términos de facturación, de contabilidad del IVA y de reembolsos.

Características de los servicios como la personalización del producto son particularmente relevantes en la fase de posventa. Las barreras en este ámbito se encuentran, una vez más, relacionadas con las diferencias en los distintos sistemas legales de cada país. En la provisión de



servicios, más allá de las fronteras nacionales, las responsabilidades legales y obligaciones posventa varían considerablemente. Una cobertura mínima aseguradora, por ejemplo, puede diferir ampliamente, para el mismo tipo de servicios proporcionado, de un país a otro. Esto significa que las empresas necesitan facilitar diferentes clases de servicios dependiendo del mercado en el que operen, con la consecuencia obvia en los costes y la calidad del producto.

La cadena de oferta no es el único aspecto afectado por la presencia de barreras. El lado del consumo se enfrenta a impedimentos que reducen también la integración. Actualmente, el derecho de los consumidores europeos a utilizar servicios de cada país de la Unión es aún parcialmente desconocido y apenas respetado, de modo que los compradores en cualquier caso encuentran restricciones a las adquisiciones de servicios fuera de sus fronteras. Estas restricciones convierten a los proveedores extranjeros en agentes más costosos y, en general, menos atractivos, reduciéndose notablemente el nivel de competencia y, como consecuencia, el nivel de competitividad de las empresas con los reconocidos efectos de precios más altos y menores

niveles de calidad y variedad. Además, las mayores restricciones desde el punto de vista de los usuarios de servicios son, en primer lugar, la falta de información sobre las posibilidades de consumir servicios producidos en otros países, su disponibilidad, tipología y características, restricciones que contribuyen a una menor competencia; en segundo lugar, una carencia de confianza sobre la compra fuera de las fronteras debida principalmente a un menor grado de información acerca de derechos, normas y modalidades.

Bajos niveles de actividades transfronterizas llevan consigo efectos negativos con dañinas consecuencias para las economías europeas. La gran brecha entre la visión de un mercado integrado, y por lo tanto una economía integrada, y la realidad experimentada por los ciudadanos y proveedores de servicios europeos tiene que ser considerada con particular atención. La pérdida de competitividad aumentada por la actual situación debilita el crecimiento de las empresas de servicios que presentan potencialidades de expansión, independientemente del tamaño o tipo de actividad. Las consecuencias de esta ruptura entre la visión de una economía europea integrada y el tangible esta-

do del mercado no están afectando exclusivamente al sector terciario. Debido al papel central que ocupan las industrias de servicios en las economías modernas, los efectos se propagan hacia otros sectores, reduciendo de este modo el crecimiento de la productividad e influyéndose las potencialidades de expansión de empresas que operan en otros sectores, pero afectados por precios elevados y bajos niveles de calidad de los servicios que utilizan en su actividad de producción.

La presencia de barreras proteccionistas en el caso de los servicios a menudo perjudica a las propias compañías que en principio aspiraban a proteger. Éstas permiten ineficiencias, impiden la creación de ambientes y comportamientos competitivos, cierran el mercado a nuevos emprendedores y obstaculizan el desarrollo de estrategias de internacionalización. Cuando un país, o un sector, aumenta sus barreras, desencadena una serie de efectos, y su táctica es seguida por otros países o sectores que intensifican sus medidas proteccionistas, e impiden el comercio internacional de modo que se anima el desarrollo del mercado negro. La pérdida de pautas de crecimiento afecta particularmente a las PYME en tanto que su reducida dimensión no permite la simple accesibilidad a los recursos necesarios para actuar a nivel europeo. Como este tipo de empresas conforman un total del 66% de la fuerza de trabajo y un 99% del total de empresas en la economía europea, la dimensión de la obstrucción es fácilmente entendible. Las barreras también afectan a los consumidores finales que pagan mayores precios por servicios de menor calidad y variedad.

Finalmente, debe ser tenido en cuenta que el esfuerzo de las Administraciones por mantener cada estructura nacional legal y reguladora supone un coste a nivel internacional. Una simplificación administrativa que se dirija hacia una mayor transparencia y procedimientos estándar entre países resultará inicialmente más costosa, pero reducirá consistentemente los tiempos de formalidades ejecutivas en el medio plazo, obteniéndose de esta

forma un resultado positivo que estimule la dinámica del mercado interno.

Evidentemente, la reducción de barreras no consiste en la retirada de regulaciones en servicios. La mayoría de estas normas son marcos necesarios en protección del consumidor y aplicación de garantías del mismo sistema para todo el mundo. El objetivo es identificar un nivel de heterogeneidad y encontrar un compromiso de proteccionismo sostenible. Estos son actualmente dos límites de la integración del mercado interno, que es un proceso que actúa en el marco de una economía cada vez más globalizada, donde los servicios están llamados a competir internacionalmente. Para llevar esto a cabo, los servicios necesitan operar en el mejor de los entornos posibles.

EFFECTOS E IMPACTO

MACROECONÓMICO ESTIMADO

Efectos de la aplicación de la directiva

La directiva es un proyecto ambicioso que afecta, además de a los servicios de distribución comercial, a una amplia serie de servicios que va desde la construcción hasta la consultoría, pasando por las actividades informáticas. Los servicios a los cuales se dirige el nuevo marco regulador suman alrededor del 40% del valor añadido y del empleo en Europa. Un alcance de estas dimensiones hace que la transposición y aplicación de la directiva suponga un profundo esfuerzo de modernización para las Administraciones nacionales y locales. En contrapartida de estos esfuerzos se esperan unos cambios sustanciales en la manera de operar internacionalmente en estos sectores y mayores niveles de integración. Una mayor integración de los mercados de servicios a nivel europeo no sólo generará aumentos de los volúmenes de comercio e inversión, sino también aumenta la competencia, con los consecuentes efectos benéficos sobre precios y calidad, y el bienestar para la población, mejorando supuestamente la calidad y el nivel del empleo; en ge-



neral, trae crecimiento económico. Estos beneficios son los resultados directos e indirectos de una serie de procesos que la directiva pretende poner en marcha a través de sus reformas. En esta sección se explican los beneficios esperados de la aplicación de la directiva y el grado en el cual se estima que podrán afectar a la economía europea.

Los beneficiarios directos de la aplicación de la directiva son las empresas y los consumidores. Mientras que la totalidad de la población europea podrá disfrutar de mayor crecimiento en los niveles de bienestar y empleo. Se supone que esto es suficiente para compensar los efectos negativos a corto plazo que puedan derivarse de una mayor competencia en los mercados, al estilo de los efectos negativos que siempre resultan inevitables en cualquier proceso de apertura a la competencia.

Desde un punto de vista general, las medidas contenidas en la directiva estimulan el comercio transfronterizo y facili-



tan la expansión dentro de las fronteras europeas de muchas empresas que hasta ahora han estado actuando exclusivamente en mercados nacionales. Esto implica un mercado interior de servicios más integrado donde consumidores y empresas tienen acceso a servicios que anteriormente estaban fuera de su alcance. Si hay más facilidad de comercio e interacción, consumidores y empresas estarán en condiciones de poder elegir entre un mayor número de proveedores. Esto significa que, en un determinado número de casos, podrán optar por un servicio que, a paridad de calidad, presente mejores condiciones económicas. Asimismo, desde un punto de vista estrictamente empresarial, esta mayor integración puede llevar a la externalización de actividades que previamente se realizaban dentro de las empresas. Este cambio induce generalmente mejoras en la capacidad productiva de las empresas. Si se considera el rol clave de los servicios como insumos en todos los sectores, la contribu-

ción del proceso de integración a la eficiencia total de la economía resulta evidente. La mayor disponibilidad hace también que las empresas empiecen a contratar servicios que antes no formaban parte de su proceso productivo, logrando así el mismo tipo de ventaja.

Un mercado de servicios con altos niveles de interrelaciones entre productores constituye un sistema productivo más flexible. La mayor integración en los procesos de producción entre empresas del mismo sector (horizontal) y de sectores diferentes (vertical) hace que cambios en la demanda de un determinado producto puedan ser absorbidos más fácilmente con variaciones de precios en lugar de cambios en el número de empleados. Efectivamente, gracias a la flexibilidad dada por los procesos de renegociaciones de acuerdos que pueden ocurrir entre proveedores en un sistema integrado, es posible que caídas en los niveles de demanda no tengan necesariamente que reflejarse en reducciones de la fuerza de trabajo. De la misma forma, la integración incrementa la elasticidad de los niveles de producción. Es decir que, por efecto de la integración vertical, un “shock” de la demanda que afecta exclusivamente a un producto ya no es absorbido exclusivamente por una sola industria, sino también por otros sectores. Así, una situación de crisis de un sector tiene repercusiones menos profundas para el sector concretamente afectado, haciendo menos dificultosa la recuperación.

El abastecimiento de servicios, como insumos de producción, a mejores precios junto con las mejoras en la eficiencia debidas a la externalización de algunas actividades y al aporte dado por la incorporación de nuevos servicios al proceso productivo llevan a incrementos de los niveles de productividad del complejo de la economía. Los aumentos de la productividad se traducen en mayores beneficios para las empresas que, a su vez, distribuyen la mayor riqueza entre beneficiarios, nuevas inversiones y subidas de los salarios. Esta situación de bajada en los precios y subida de beneficios y salarios con-

duce hacia aumentos de la demanda agregada y, en consecuencia, a un crecimiento del empleo y del PIB.

Por otro lado, el crecimiento de la productividad tiene también efectos negativos en sectores particulares. Una mayor eficiencia puede convertirse en una menor necesidad de trabajo y, en consecuencia, en disminuciones en el nivel de empleo. Sin embargo, todos los estudios realizados en este sentido, que se describirán en los párrafos siguientes, están de acuerdo en afirmar que el efecto positivo sobre el empleo debido al aumento de la demanda agregada y a la mayor flexibilidad es mayor que el negativo. Los efectos negativos provienen fundamentalmente del cierre de empresas o comercio poco o mal preparados para afrontar el nuevo entorno competitivo. De ahí que se justifiquen políticas especiales para paliar y compensar estos efectos negativos y que se lleven políticas activas para evitar el daño antes de que sea irreparable: formación, innovación, comercio electrónico, etc. Ciertamente, la apertura a la competencia de mercados tradicionalmente nacionales lleva también hacia algunos cambios de tipo estructural. Empresas y sectores relativamente poco eficientes, que estaban protegidos por las barreras a la entrada de competidores extranjeros, pueden ahora experimentar contracciones a favor de los “recién llegados” más competitivos. Aquí, cada país o región debe jugar sus bazas para que sus empresas resulten las más beneficiadas y menos perjudicadas posible, crear las condiciones para que la mayor competencia se convierta en una oportunidad antes que en una amenaza.

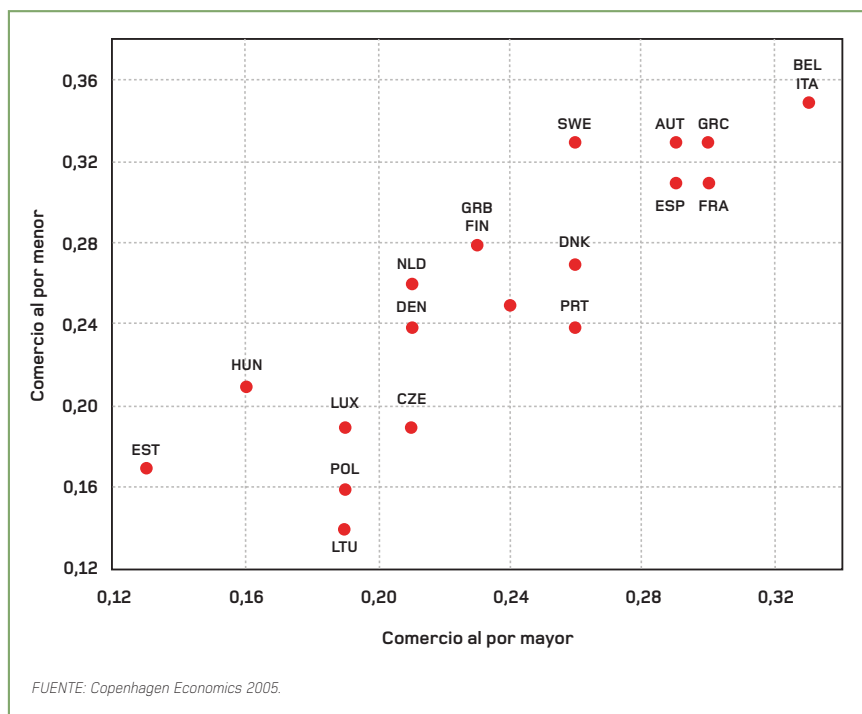
Efectivamente, desde el punto de vista exclusivamente empresarial, además de los beneficios anteriormente citados, la implementación de la directiva representa una gran oportunidad. Como se ha indicado, las empresas estarán más cerca de su mercado potencial, tanto si quieren vender sus servicios en otros países como si quieren establecerse ahí. La bajada de los costes relativos a la venta internacional y al establecimiento favorece relati-

vamente más a las medianas y pequeñas empresas que hasta ahora se han encontrado “fuera de juego” a causa de la falta de medios para abordar estos retos. Además, hay que considerar que algunas medidas también afectarán positivamente a las empresas que no tienen aspiraciones internacionales. El sistema de ventanilla única, por ejemplo, será un nuevo servicio administrativo disponible para todos los que quieran formar una empresa, sin distinciones de nacionalidad o procedencia. Es decir, también los emprendedores locales podrán sacar ventaja del nuevo sistema. El mismo discurso vale para la simplificación administrativa que acompaña la implementación de la directiva. Todas las empresas podrán experimentar un cambio, que se traduce en una reducción de sus gastos administrativos. Asimismo, cabe especificar que las empresas no tendrán que enfrentarse a nuevos gastos por efecto de la directiva. Temas como la facturación del IVA o el marco legal sobre la contratación de personal no están afectados por los cambios a realizarse.

En conclusión, los efectos esperados de la aplicación de las medidas contenidas en la directiva son de diferente naturaleza y abarcan varios ámbitos de la economía. El rol fundamental de los servicios en Europa y el carácter horizontal de la propuesta hacen que, además de los efectos directos de la directiva, se desencadene una serie de beneficios indirectos. En general, Europa experimentará una propulsión hacia el crecimiento económico acompañado por una creación neta de empleos y una mayor estabilidad frente a “shocks” asimétricos. Los consumidores podrán gozar de menores precios, una mayor variedad de servicios a su alcance y mejoras en la calidad de los mismos. Por otra parte, las empresas serán las mayores beneficiadas. Por un lado, las empresas de servicios que sepan ser las más competitivas experimentarán un aumento de su mercado potencial debido a las facilidades introducidas para quien quiera vender y establecerse en el exterior. Por el otro, todas las empresas

GRÁFICO 3

Estimación del peso de las barreras en el mercado europeo del comercio mayorista y minorista



Tienda de Mango en Lisboa.

tendrán la oportunidad de aumentar la eficiencia y los beneficios por efecto de la mayor elasticidad y competitividad del nuevo mercado interior de servicios.

El sector de la distribución comercial juega un rol de fundamental importancia dentro de la economía poniendo en contacto productores y consumidores y, al mismo tiempo, siendo el lugar donde se

determinan los precios, tanto por las empresas cuanto por los consumidores. Asimismo, es uno de los más regulados en Europa por entidades nacionales y locales. La aplicación de la directiva puede concretarse en una reducción y una mejora de la regulación en el sector, lo que puede significar mayor facilidad en la implementación de cambios tecnológicos y

mayor flexibilidad. El efecto esperado tras este cambio es un aumento de la eficiencia del sector (Maravall, 2009).

El gráfico 3 resume las barreras identificadas en el comercio mayorista y minorista en Europa, según los países afectados y las estimaciones realizadas por el informe del grupo Copenhagen Economics. España está como uno de los países con más nivel de barreras en los dos tipos de comercio, pero por debajo de países como Bélgica e Italia. Estamos al nivel de Austria, Grecia o Francia. Los países del Este son los que cuentan con menor peso de barreras al comercio en el sector.

Impacto macroeconómico estimado de la aplicación de la directiva

Varios institutos de prestigio se han dedicado a la evaluación empírica de los beneficios de la directiva presentados en la sección anterior. Entre estos trabajos de previsión del impacto económico de la directiva, cuatro se distinguen por abarcar los aspectos directos e indirectos derivados de la aplicación de los principios contenidos en ella. Los resultados de estos estudios no son fácilmente comparables, dado que aplican metodologías diferentes y están elaborados a partir de dos versiones distintas (anterior y posterior al pasaje parlamentario) de la propuesta de directiva. Sin embargo, se encuentran unánimemente de acuerdo en predecir que los mayores beneficios se producirán en términos de empleo y valor añadido. No existe ningún estudio macroeconómico de relevancia que concluya que predominen los efectos negativos. Los trabajos, de los cuales se presentan aquí los mayores resultados, son los realizados por Copenhagen Economics (2005), los dos de CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2005, 2006) y el de los investigadores del Europainstitute, Badlinger et al. (2008). Los primeros dos se han realizado a partir de la primera versión de la directiva. El alcance de esta versión ha sido parcialmente reducido por



Mercado de frutas en Venecia.

el Parlamento Europeo en su tramitación por la cámara. Los últimos dos trabajos analizan los efectos potenciales de la versión final de la directiva.

Como se ha señalado anteriormente, el efecto directo de la aplicación de la directiva es el aumento del comercio de servicios a nivel europeo. Copenhagen Economics, que realiza un trabajo a nivel sectorial, estima que, dependiendo de la actividad, los sectores de servicios incrementarán las transacciones comerciales entre el 1 y el 9%. Los cálculos del segundo trabajo del CPB, que se basan sobre la aplicación de un modelo gravitacional al mercado interior de servicios, prevén un aumento mayor, entre el 20 y el 40%, en el conjunto de los servicios comerciales. Esto significaría un incremento de 1,5 puntos porcentuales en el total del comercio intraeuropeo.

Las previsiones relativas a la IED realizadas por estos mismos institutos presentan substanciales diferencias entre ellas. Los resultados alcanzados a través de un modelo de equilibrio general por el instituto danés enseñan incrementos limitados, entre el 1 y el 3%, según la actividad que se tome en consideración. Por otra parte, en su primer trabajo de 2004,

realizado sobre la primera versión de la directiva, los investigadores del CPB estiman un incremento de las inversiones en servicios comerciales que supera el 20%. La conclusión a extraer es que la IED en servicios está seguramente destinada a aumentar, aunque los términos exactos de este incremento son difícilmente cuantificables (y podrán variar desde el 1% hasta el 20% de los flujos actuales).

Como citamos anteriormente, la reducción de las barreras internas del mercado interior llevará a una creación neta de empleo. Las valoraciones realizadas sobre la primera versión de la directiva hablan de un incremento del 0,3% del empleo total, lo que significa alrededor de 600.000 nuevos puestos de trabajo. Según el más reciente trabajo de Badlinger et al. (2008), los recortes que el documento ha sufrido durante su proceso de aprobación han reducido estas estimaciones en poco más de 400.000 nuevos empleos.

Las previsiones de crecimiento total atribuibles a la aplicación de los principios contenidos en la directiva representan el aspecto donde las cifras de los diferentes informes son más coincidentes. El crecimiento esperado por el trabajo de Copenhagen Economics sobre la primera

CUADRO 2

Efectos estimados del impacto de la directiva para la UE25

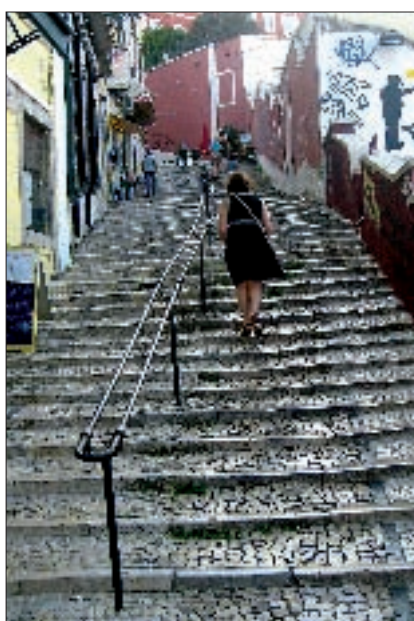
	DISTRIBUCIÓN COMERCIAL		PROFESIONES REGULADAS		SERVICIOS A EMPRESA		CONSTRUCCIÓN		OTROS		SERVICIOS GUBERNAMENTALES		RESTO DE LA ECONOMÍA	
	MÍN.	MÁX.	MÍN.	MÁX.	MÍN.	MÁX.	MÍN.	MÁX.	MÍN.	MÁX.	MÍN.	MÁX.	MÍN.	MÁX.
Empleo	1,9	2,3	2,5	2,9	0,6	0,9	0,6	-2,9	0,3	0,6	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2
Valor añadido	2,6	3,0	7,5	8,0	1,1	1,5	1,2	-0,1	0,7	1,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Comercio transfronterizo	3,3	3,7	9,5	10,0	1,1	1,6	1,6	4,3	0,8	1,3	-	-	-	-
Tamaño del mercado	0,6	1,0	1,2	1,6	0,9	1,3	-0,5	-2,4	0,8	1,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Coste de los servicios	-2,2	-2,2	-7,2	-7,3	0,0	-0,1	-2,3	-7,5	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2

Fuente: Copenhagen Economics 2005.

versión de la directiva ronda el 1% del PIB europeo, lo que significa un aumento de 33.000 millones de euros por año. Las estimaciones realizadas por el CPB y Badlinger en sus respectivos trabajos sobre la versión final del documento son ligeramente inferiores. Según estas evaluaciones, la economía europea tendría que crecer, respectivamente, el 0,3 y 0,7% en total.

Además de la evaluación del impacto para el total de la economía, el más veces citado trabajo de Copenhagen Economics lleva a cabo un estudio específico de las consecuencias particulares en diferentes sectores de servicios (2), entre los cuales se encuentra la distribución comercial. Como en el caso del análisis agregado, el enfoque del estudio ha sido evaluar los efectos de la primera versión. Esto hace que los resultados estén parcialmente sobreestimados. Asimismo, en su análisis, el instituto danés presenta diferentes escenarios potenciales del impacto de la aplicación del acto. Los resultados presentados en el cuadro 2 son extraídos de los producidos dentro del escenario más conservador y del más atrevido.

En el cuadro 1 se evidencian los efectos estimados sobre algunas variables macroeconómicas relevantes tanto para el sector de la distribución comercial como por otros sectores de servicios y para el resto de la economía. Es indudable que según los datos presentados, la Unión Europea puede solamente aventajarse de la implementación del acto. El empleo crece en casi todos los sectores de servicios (3) lo que lleva a la creación neta de



Zona comercial de Lisboa.

puestos de trabajo mencionada antes. El efecto es positivo también si se consideran variables como el valor añadido o los niveles de coste de los servicios, los volúmenes comerciados y el tamaño del mercado.

Se estima que el sector de la distribución comercial sea uno de los más beneficiados por la implementación de la directiva. En general, los únicos sectores que se benefician en forma mayor de los cambios aportados son los definidos como profesiones reguladas, a menudo referidos como profesiones liberales (4). La razón fundamental reside en el hecho que uno de los mayores cambios que se quieren alcanzar es la efectiva reducción y mejora de las regulaciones. En conse-

cuencia, cuanto mayor sea el nivel actual de regulación mayor serán los beneficios aportado por la directiva.

Entre los cambios más relevantes favorables podrían estar los relativos al empleo a medio y largo plazo, aunque pudieran existir algunos efectos a corto plazo negativos en regiones o localidades concretas si la oferta comercial no está preparada para afrontar mayor competencia. Las estimaciones dicen que el empleo neto en el comercio podría crecer en el sector de la distribución hasta un 2,3%, mientras que el valor añadido por el sector a nivel europeo podría aumentar entre un 2,6 y un 3%. Del mismo modo, el tamaño del mercado europeo está destinado a aumentar, mejorando así las perspectivas de las empresas que operan en el. Los mayores niveles de competencia junto con las mejoras en la eficiencia pueden hacer que los costes del servicio de distribución se reduzcan en más de un 2%. En general se puede concluir que el sector de la distribución comercial en Europa salga fuertemente beneficiado por la implementación de la directiva, tanto desde un punto de vista absoluto como respecto a la mayoría de los demás sectores económicos.

El análisis realizado puede también ser utilizado para observar beneficios que afectan de forma más directa a los consumidores y las empresas. Los niveles de costes efectivos de los servicios de distribución comercial y los volúmenes producidos por las empresas pueden ser índices del impacto experimentado por estas categorías. Tanto las empresas naciona-

les como las extranjeras operantes en los mercados internacionales se beneficiarán de la implementación de la directiva. Llevar a cabo la distribución será más barato en todos los países europeos.

En conclusión se puede afirmar que todos los estudios están de acuerdo en clasificar como positivo el impacto macroeconómico de la aplicación de la Directiva sobre Servicios en el mercado interior. Se estima una creación neta de empleo y un aumento de los volúmenes de negocios existentes por efecto de la apertura de los mercados y de la reducción y mejora de las regulaciones. El sector de la distribución comercial en particular será uno de los mayores beneficiados por la aplicación de la directiva. Habrá más empleos, los intercambios aumentarán y los mayores niveles de competencia llevarán hacia menores precios y mejoras desde el punto de vista de la calidad del servicio. Ello debería bastar para compensar los posibles efectos negativos de una mayor competencia y comercio en los mercados.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha mostrado que los efectos positivos de la Directiva Marco de Servicio son amplios y que también se aplican al caso de la distribución comercial en España. Mayor comercio y mayor competencia no deberían reportar efectos netos negativos: los principales estudios internacionales analizados concluyen en que hay impactos positivos, incluso en términos de creación de empleo. Un supuesto que encierran estas estimaciones es que la regulación, al realizarse la trasposición de la directiva, mejora. Este supuesto no necesariamente se va a cumplir en todos los países y regiones. Por ejemplo, mejorar la regulación en el sector español podría suponer hasta la modificación de unas 600 regulaciones. Se trata de un proceso complejo que debería resolverse simplificando, y no complicando más, el entorno regulador. También debería vigilarse de cerca la creación de nuevas regulaciones que pudieran fabricarse con el



Santander.

objeto de contrarrestar los efectos de la transposición. Si España aprovecha la transposición para mejorar y simplificar las regulaciones existentes y para adoptar políticas con las que fortalecer al sector para los nuevos retos competitivos, entonces la distribución comercial tendrá mucho que ganar con la directiva. Si, por el contrario, se realiza una mala transpo-

sición, dejando la directiva en papel mojado, o no se haciendo nada para combatir los posibles efectos secundarios perniciosos que pudiera tener todo el proceso, entonces tendremos un balance pobre, incierto o incluso negativo. Esperemos que se opte por el mejor de los escenarios y la transposición reporte los mejores impactos de la Directiva. ■

BIBLIOGRAFÍA

- MARAVALL, C. (2009) "Los servicios, una base sólida de competitividad de la economía española", *Economistas*, nº119.
- BADINGER, H., BREUSS, F., SCHUSTER, P. y SELLNER, R. (2008), "Macroeconomic Effects of the Services Directive. In Services Liberalisation", in *The Internal Market*, Hrsg. Breuss Fritz, Fink Gerhard, Griller Stefan, 125-165. Wien: Springer
- COPENHAGEN ECONOMICS (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market of Services*, study commissioned by the Enterprise Directorate General of the Commission.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2005), *The free movements of services within the EU*, Kox H., Leijour A., Montizaan R.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2006), *The trade-induced effects of the service directive and the country of origin principles*, de Bruijn R., Kox H., Lejour A.
- RUBALCABA, L. y VISINTIN, S. (2007) "The internal market for services", en Rubalcaba, L. *The new service economy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.

NOTAS

- (1) Ver COM (2002) 441 final; y SEC (2004) 21.
- (2) Estos son: servicios de profesiones reguladas (abogados, arquitectos, etc.), servicios a empresa, distribución comercial, construcción, otros servicios comerciales, servicios gubernamentales, resto de la economía.
- (3) La disminución del empleo en el sector público es debida a la reducción de la burocracia que podría acompañar la aplicación de la directiva.
- (4) En este grupo se comprenden los servicios provistos por abogados, arquitectos, médicos y técnicos, entre otros.