

UNA PRIMERA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE UNA REDUCCIÓN
DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA

Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España

Este artículo ha sido elaborado por Paloma López, Ángel Estrada y Carlos Thomas, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

Distintos argumentos, como la existencia de fallos de mercado o la necesidad de proteger a los consumidores, pueden justificar la regulación de la actividad económica. Esta regulación exige, a menudo, el cumplimiento de distintos trámites administrativos, que pueden ir desde la solicitud de licencias, permisos o certificaciones, hasta la obligación de inscripción en registros o la realización de encuestas, que se consideran necesarias para alcanzar los objetivos regulatorios. Sin embargo, las exigencias administrativas pueden también resultar excesivas en relación con los objetivos perseguidos. En ocasiones se afirma, por ejemplo, que el entramado normativo al que hacen frente los agentes económicos es excesivamente complejo, prolífico e, incluso, redundante. Es en este contexto en el que desde hace algunos años se ha enfatizado la necesidad de llevar a cabo una simplificación y mejora de la calidad del marco regulatorio con el objetivo de aumentar la competitividad y el crecimiento económico.

De acuerdo con los estándares internacionales, los costes *administrativos* se definen, en el caso de las empresas, como el coste económico que supone para aquellas realizar todas las tareas administrativas recurrentes necesarias para cumplir con la regulación vigente¹. Parte de los costes derivados del cumplimiento con la regulación son costes en los que las empresas incurrián aun cuando no estuvieran obligadas, ya que se corresponden con tareas que forman parte de sus operaciones normales. Sin embargo, otra parte de los costes administrativos surge exclusivamente como consecuencia de la existencia de regulación. A esta última parte de los costes administrativos se le denomina *carga administrativa*². Debido a que ambos conceptos son difíciles de delimitar exactamente, los estudios e iniciativas tomadas en este terreno hasta el momento tratan de medir los costes administrativos, pero el objetivo debe ser simplificar y recortar las *cargas administrativas*.

De hecho, debería reducirse solo aquella parte de las cargas administrativas que sea redundante, innecesaria o haya quedado obsoleta, y, en cualquier caso, sin que suponga un menoscabo de los objetivos generales perseguidos por la regulación, de pérdida de información relevante para la toma de decisiones de política económica o para el cumplimiento de las obligaciones tributarias entre otras. Esto se puede conseguir, por ejemplo, a través de una mejora de la eficiencia en la recogida de la información exigida por la Administración, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), eliminando la regulación desfasada o simplificando la regulación ya existente tanto en su contenido como en la forma de expresarlo sobre el papel.

Holanda ha sido uno de los países pioneros en adoptar medidas a este respecto. Como primer paso, el Gobierno holandés estimó en 2003 que el coste administrativo derivado de la regulación ascendía al 3,6% del PIB³. Otros países como el Reino Unido y Dinamarca, así como la OCDE y

1. La regulación administrativa también puede imponer a las Administraciones Públicas un coste de gestión nada desdenable. El informe *Doing Business in 2005*, publicado por el Banco Mundial, estima que este coste oscila entre un 8% y un 11% del presupuesto público. **2.** Para una definición más detallada de los costes y cargas administrativas, así como de su medición, véase González de Herrero, Castro Pérez y Farmer (2006). **3.** La estimación se realizó mediante el llamado *Standard Cost Model (SCM)*, un modelo desarrollado para la medición sistemática de los costes administrativos. La metodología de este modelo parte de considerar que cada regulación lleva asociada un número de requerimientos de información que, a su vez, suponen toda una serie de tareas administrativas. El coste de cada tarea administrativa se calcula como el tiempo que lleva realizarla por una tarifa, bien sea esta el salario de la persona encargada en la empresa o la ta-

la Comisión Europea, han adoptado metodologías similares a la desarrollada por Holanda para realizar sus propias mediciones del coste agregado de la regulación, llegando a estimaciones que oscilan entre un 1,5% y un 6,8% del PIB, dependiendo del país. Aun tomando estas primeras estimaciones solo como una aproximación al montante real, y a pesar de que las cargas administrativas son tan solo una parte de los costes administrativos, las cifras ponen de manifiesto el elevado coste económico que supone para las empresas el marco regulatorio que tanto la Administración local, como la estatal y la internacional, imponen en la actualidad.

Además, las diferentes estimaciones disponibles muestran que las pequeñas empresas son las más perjudicadas por la regulación administrativa. Esto se debe a que las obligaciones impuestas por la normativa no varían sustancialmente, independientemente del tamaño de las empresas, lo que hace que el coste *relativo* impuesto sobre las pequeñas empresas sea mayor que el de las grandes. De hecho, la OCDE estima que el coste por empleado para las empresas con menos de 20 trabajadores es aproximadamente cinco veces superior al que supone para las empresas de entre 50 y 499 empleados⁴. En la misma línea, Nijssen y Vellinga (2002) estiman, para el caso holandés, que las empresas de menos de 10 empleados soporan un 53% del total de las cargas administrativas, a pesar de que solamente emplean al 20% del total de trabajadores. Estos resultados tienen importantes implicaciones económicas. Por un lado, dado que más del 90% de las empresas en Europa son PYMES, el impacto negativo de las cargas administrativas sobre la competitividad a nivel europeo puede ser elevado. Por otro lado, al tener un elevado componente de coste «fijo» (independiente de la dimensión de la empresa), la existencia de cargas administrativas eleva el tamaño de entrada de las empresas en los mercados (es decir, establece una barrera de entrada), lo que reduce el número de entradas y, por tanto, el grado de competencia en los mercados y la productividad [véase, por ejemplo, Nicoletti y Scarpetta (2003)].

Sobre la base de esta evidencia, la Comisión Europea adoptó, como pieza central de la reorientación de la Estrategia de Lisboa llevada a cabo en marzo de 2005, la simplificación y mejora del entorno regulatorio de las empresas, ciudadanos y otros organismos. Así, se ha puesto en marcha un Plan de Acción para conseguir reducir las cargas administrativas que emanan de la regulación europea en un 25% en el año 2012⁵. Asimismo, la Comisión Europea ha invitado a los países miembros a sumarse a esta iniciativa y reducir, también para 2012, las cargas que tienen su origen en las legislaciones nacionales en la misma proporción (véase recuadro 1 para un resumen de los principios propuestos por la Comisión Europea para la reducción de cargas administrativas). En este contexto, el Gobierno español se ha comprometido a reducir las cargas administrativas en un 30% en el plazo propuesto por la Comisión Europea.

El objetivo de este artículo es proporcionar una primera estimación del impacto sobre las principales variables macroeconómicas de una reducción permanente de un 30% del total de las cargas administrativas derivadas de la regulación española y de un 25% de las cargas administrativas que emanan de la regulación europea. Entre las posibilidades disponibles, en este artículo se utilizará una versión simplificada del modelo de equilibrio general dinámico desarrollado por el Banco de España, conocido como BEMOD⁶. Además, se realizará un ejercicio contrafactual que permitirá estimar el coste de la no acción, es decir, se estimará cuál sería el coste económico para España de no alcanzar los objetivos establecidos mientras que el resto de los países europeos (y la propia Comisión Europea) sí lo hacen.

riña del consultor externo que se encargue de la gestión de la empresa, multiplicado por una estimación del número de empresas afectadas por esa regulación y la frecuencia con la que la información se debe transmitir a las autoridades. Para más información, véase el documento *Measuring and reducing administrative burdens for businesses, The Standard Cost Model Network*. Este artículo se puede obtener en la dirección de Internet www.administrative-burdens.com. 4. OCDE (2001). 5. Comisión Europea (2007). 6. Para más información sobre el BEMOD, véase Andrés, Burriel y Estrada (2006).

Con el fin de ayudar a los países miembros de la Unión Europea a adoptar medidas concretas que permitan una reducción efectiva de las cargas administrativas, la Comisión Europea adoptó un conjunto de principios, que se resumen a continuación:

- 1 Reducción de la frecuencia con que se requiere información a las empresas al mínimo imprescindible para la consecución del objetivo perseguido por la normativa.
- 2 Supresión de redundancias y posibles solapamientos en la petición de información.

- 3 Sustitución de formularios de papel por declaraciones electrónicas para la petición de información, utilizando portales inteligentes cuando sea posible.
- 4 Limitación del número de empresas a las que se realiza la petición de información a través del establecimiento de umbrales de tamaño, de solicitud a una muestra aleatoria en vez de a toda la población de empresas o de un planteamiento basado en el riesgo según el cual solo se pediría información a las empresas más expuestas.
- 5 Eliminación de los requisitos de información impuestos por normativa obsoleta o que haya sido modificada.
- 6 Aplicación del principio de proporcionalidad en la petición de información complementaria que pueda ayudar a comprender y tramitar los actos legislativos más complejos.

1. Comisión Europea (2007).

La situación de los costes administrativos en España

Las iniciativas tomadas en España para la simplificación y reducción de las cargas administrativas en los últimos años se han dirigido en dos direcciones: la introducción de las TIC en las relaciones de la Administración Pública con las empresas y la reducción de los costes de creación de empresas⁷. A pesar de estas iniciativas parciales, en España podría ser particularmente importante la reducción de las cargas administrativas y el establecimiento de una valoración económica sistemática de la imposición de nuevas cargas, ya que concurren varias circunstancias que hacen pensar que los costes administrativos soportados por su tejido empresarial pueden ser especialmente gravosos.

Entre esas circunstancias, cabe destacar, en primer lugar, el significativo grado de descentralización de la Administración Pública alcanzado por el Estado español. En este sentido, existe cierta evidencia de que las Comunidades Autónomas (CCAA) han aumentado su actividad regulatoria en los últimos años, incluso teniendo en cuenta el incremento del volumen de competencias transferidas desde el Estado central. Sin embargo, aun a pesar de que el Estado central ha transferido muchas de sus competencias en las dos últimas décadas (no solo a las CCAA, sino también a la Unión Europea), su actividad regulatoria no parece haber disminuido a lo largo del tiempo⁸.

En segundo lugar, el tejido empresarial español está dominado por pequeñas empresas —las empresas con menos de 10 trabajadores representan un 94% del total, de acuerdo con las es-

7. Estrictamente hablando, esta segunda iniciativa no se suele considerar una reducción de las cargas administrativas, ya que en la definición de estas útimas solo se consideran aquellas que son recurrentes en el tiempo para una misma empresa. Los efectos económicos de los costes (monetarios y no monetarios) de la creación de empresas son, sin embargo, similares. 8. Para intentar captar este tipo de fenómenos, la consultora Econlaw Strategic Consulting (2008) elabora dos indicadores de la actividad regulatoria de las CCAA y del Estado central. El indicador autonómico se obtiene dividiendo el promedio anual del número de páginas de cada uno de los Boletines Oficiales de las CCAA por el número de competencias transferidas hasta ese año. De acuerdo con estos datos, este indicador ha presentado un aumento continuado prácticamente desde principios de los años ochenta. Sin embargo, el indicador de actividad regulatoria del Estado central, que se aproxima por el número de páginas del Boletín Oficial del Estado en cada año, se ha mantenido relativamente estable durante todo el período disponible. En el caso concreto del comercio minorista, Matea y Mora (2007) muestran cuantitativamente cómo la actividad regulatoria tanto de las CCAA como del Estado central ha aumentado significativamente en los últimos años.

timaciones del Instituto Nacional de Estadística para 2007 — y, como se mencionó con anterioridad, las pequeñas empresas son las que soportan la mayor parte de los costes administrativos. Para tener una idea aproximada de cuál es la proporción de los costes soportados por las pequeñas empresas en España se ha tomado, en primer lugar, el coste administrativo para cada tipo de empresa⁹, calculado para el caso holandés, único país para el que se ha realizado una estimación con este nivel de desagregación. A continuación se ha utilizado la información proporcionada por el Directorio Central de Empresas del INE sobre la estructura empresarial en España para estimar el coste administrativo total correspondiente a los diferentes segmentos de empresas en función de su tamaño y sector. Este sencillo ejercicio apuntaría que las empresas de menos de 10 empleados soportan en España un porcentaje muy elevado del total de los costes (alrededor del 74%), mientras que emplean solamente un 20% del total de trabajadores. Además, como el sector servicios concentra la mayor parte de estas pequeñas empresas¹⁰, este es el sector que soporta los mayores costes administrativos. Una reducción de las cargas administrativas supondría, por lo tanto, un alivio muy significativo para la inmensa mayoría de las empresas españolas y tendría, presumiblemente, un impacto importante sobre el conjunto de la economía, que se concentraría, especialmente, en el sector servicios.

A la espera de las primeras mediciones directas del coste de la regulación en España con una metodología comparable a la de otros países europeos, existen algunas estimaciones indirectas (que implican el llevar a cabo imputaciones en la mayoría de los casos), que pueden dar una idea del elevado coste anual que la regulación supone para el sector empresarial español. En primer lugar, Kox (2005) extrapoló las detalladas mediciones hechas para Holanda a 19 países europeos, entre ellos a España, utilizando para ello las diferencias existentes entre los países en el coste de creación de empresas¹¹. La estimación de Kox de los costes administrativos a los que se enfrentan las empresas españolas asciende a un 4,6% del PIB, solo por debajo del estimado para Grecia, Hungría y Polonia. Por otra parte, la Cámara de Comercio de Barcelona realizó en 2006 un estudio sobre el coste de la regulación en Cataluña para el que se encuestó a más de 1.000 empresas de esa Comunidad Autónoma¹². La extrapolación de los resultados para Cataluña al conjunto de la nación, teniendo en cuenta la diferente estructura empresarial en el resto del territorio, arroja una estimación de estos costes también en el entorno del 4,6% del PIB. La OCDE, por último, publicó un informe en 2001 en el que estimaba el coste económico de la regulación en España (y en otros 10 países) a partir de entrevistas realizadas a 1.500 PYMES, definidas como empresas de 1 a 499 empleados¹³. El resultado elevaba los costes administrativos en España al 5,6% del PIB, el mayor de todos los países examinados, excepto Portugal. Si se extrae esta estimación a todo el universo de empresas del país, esto es, si se incluye también a las empresas con más de 500 empleados, el coste agregado en España derivado del cumplimiento con la regulación vigente ascendería a un 6% del PIB. Todas estas estimaciones muestran que los costes administrativos representan un porcentaje no despreciable del PIB y que son especialmente elevados en España en comparación con nuestros principales socios comerciales.

Dados estos antecedentes y en respuesta al acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de primavera de 2007 sobre reducción de cargas administrativas, el Consejo de Ministros decidió en mayo de 2007 la elaboración de un Plan de Acción para la reducción de las cargas administrativas derivadas de la regulación nacional (Estado central y Administración local). Este Plan de Acción incluye el compromiso, asumido por el Ministerio de Administraciones

9. Distinguiendo las empresas en función de su estatus jurídico: autónomos, empresas sin asalariados, sociedades anónimas, etc. **10.** Un 79% del total de empresas con menos de 10 empleados se encuentra en el sector servicios.

11. La medición del coste de creación de empresas se toma del informe *Doing Business*, elaborado por el Banco Mundial. **12.** Cámara de Comercio de Barcelona (2007). **13.** OCDE (2001).

Públicas (AAPP), de incorporar a este esfuerzo a las CCAA y Ayuntamientos, así como de llegar a pactos de colaboración con el Consejo Superior de las Cámaras de Comercio y con las asociaciones de empresarios para conseguir reducir las cargas administrativas en un 30% en 2012, un porcentaje superior al asumido a nivel comunitario. El Plan ha sido presentado en junio de 2008 (véase recuadro 2 para un resumen del contenido del mismo).

Una estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas

Para obtener una estimación cuantitativa del impacto de la reducción de las cargas administrativas en España, de magnitud similar a la anunciada por el Consejo de Ministros, se utiliza una versión simplificada del modelo BEMOD. Este es un modelo dinámico estocástico de equilibrio general desarrollado en el Banco de España, que permite simular el efecto de distintas perturbaciones sobre las principales variables de la economía española y del área del euro. El modelo distingue tres áreas geográficas: a) España, que es tratada como una *región* de una Unión Monetaria; b) la propia zona del euro, con la que España comparte una moneda común y unas estrechas relaciones comerciales y financieras, y c) el resto del mundo, con el que España también mantiene lazos comerciales y financieros. Asimismo, el modelo contiene dos sectores, uno de bienes comerciables, que incluye las manufacturas, la agricultura y la energía, y otro de bienes no comerciables, que incluye los servicios y la construcción. Esta diferenciación es importante, ya que la proporción de los costes administrativos soportados por uno y otro sector es diferente, por lo que el efecto de su reducción también lo será.

El ejercicio realizado consiste en estimar en un horizonte de 10 años¹⁴ el impacto sobre las principales variables macroeconómicas de una reducción permanente de las cargas administrativas soportadas por las empresas en España y en el resto de la Unión Europea, asumiendo que este recorte se lleva a cabo sin que se produzca una pérdida de eficiencia de la regulación o de la información que requiere la Administración Pública para su correcto funcionamiento. Este recorte de las cargas administrativas es consecuencia tanto de la mejora de la regulación supranacional realizada por la Comisión Europea para todos los países miembros —se ha estimado que en torno al 40% de las cargas administrativas en cada uno de ellos emana de la legislación europea—, como de la que llevan a cabo en su legislación nacional los países individualmente, en línea con los compromisos adquiridos por el Consejo Europeo en la cumbre de primavera de 2007.

Al no existir una medición directa de los costes administrativos en España, se utiliza la estimación de Kox (2005) y la extrapolación para toda la economía realizada por la OCDE (2001) —4,6% del PIB y 6% del PIB, respectivamente—, como cota inferior y superior de las estimaciones disponibles. Por su parte, las estimaciones de los costes que soportan el resto de países de la Unión Europea provienen de Kox (2005)¹⁵.

Se consideran dos escenarios. En el primero, España reduce sus cargas administrativas en un 30%, mientras que el resto de países europeos y la Comisión Europea disminuyen las suyas en un 25%. Esto equivaldría a aligerar las cargas administrativas totales soportadas por las empresas españolas en un 28%¹⁶, en torno a unos 9.000 millones de euros (a precios constantes del año 2000). En el segundo escenario se asume que España no efectúa este recorte,

14. De acuerdo con los parámetros estimados para este modelo se calcula que, ante una perturbación como esta, que cambia el estado estacionario del modelo, el nuevo equilibrio se alcanza en un plazo aproximado de 8 años, por lo que al analizar los efectos de la reducción de las cargas administrativas 10 años después se supone que ya se han materializado completamente sus efectos en las distintas variables macroeconómicas. **15.** Los países incluidos en el estudio de Kox (2005) son: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Reino Unido. La cifra total de costes económicos de la regulación en estos 18 países, excluyendo a España, es en 2003 de 310.000 millones de euros, aproximadamente.

16. Se reduce un 30% la parte de las cargas que emana de la legislación nacional, un 60% del total, y un 25% la parte restante, que emana de la legislación europea.

El Consejo de Ministros aprobó en junio de 2008 un Plan de Acción con el que se pretende que «las empresas españolas cuenten con un entorno reglamentario ágil y dinámico para poder mejorar la capacidad de competir». Para ello, el Plan contempla disminuir las cargas administrativas sobre las empresas existentes derivadas de la normativa vigente en un 30% para 2012¹. Asimismo, se prevé la evaluación sistemática de las cargas derivadas de toda nueva normativa que sea aprobada en el Parlamento. En concreto, se propone minimizar las cargas impuestas por la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009. Además, el Plan pretende simplificar los trámites requeridos para la creación de nuevas empresas.

El Plan cuenta con un calendario específico de actuación. Los hitos más importantes contemplados en el Plan de Acción son los siguientes. En primer lugar, la medición de los costes administrativos derivados de la regulación utilizando la metodología del SCM de aquellas áreas que generan las obligaciones más costosas para las empresas

se realizará a lo largo del año 2009 con asistencia técnica externa.² En segundo lugar, se establece que en el último trimestre de cada año el Gobierno apruebe un Real Decreto que englobe las propuestas de mejora de la normativa y las medidas concretas para su simplificación, lo que debería permitir su actualización periódica y sistemática. Por último, se prevé que el protocolo de actuación para la valoración del impacto de las obligaciones de información impuestas por la nueva normativa esté concluido a finales de 2008 y que se empiece a aplicar a toda regulación aprobada a partir del 1 de enero de 2009.

El Plan de Acción recoge de forma explícita una serie de medidas que pretenden facilitar la comunicación entre las empresas y las AAPP y el intercambio de información entre las propias AAPP. En concreto, destaca el objetivo de alcanzar la total interconexión electrónica de los sistemas de información de las AAPP para finales de 2009, con un objetivo intermedio del 50% para finales del presente año. Por su parte, en el contexto de la aplicación de la Directiva del Mercado Interior de Servicios, cuya fecha límite de transposición es el 28 de diciembre de 2009, se pretende impulsar la ventanilla única no solo para los trámites de creación de nuevas empresas. Finalmente, para poder reducir las cargas administrativas en todos los niveles de la Administración, el Plan de Acción establece mecanismos de colaboración a lo largo de 2008 con todas las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

2. No se prevé, sin embargo, una actualización de la medición de estos costes administrativos.

pero sí lo hacen el resto de países de la UE y la propia Comisión Europea. En este segundo caso se produce un efecto positivo para la economía española, derivado de la disminución de cargas realizada por la Comisión Europea¹⁷, que se ve parcialmente contrarrestada por el empeoramiento de la competitividad de España con la UE, ya que el resto de los miembros de la UE reducen en una mayor proporción sus cargas administrativas. La diferencia en el impacto que se produce sobre el PIB entre ambos escenarios se puede considerar como el coste económico que representaría para España no cumplir el Plan de Acción aprobado.

La dificultad para realizar estos ejercicios con el modelo descrito radica en que las cargas administrativas no aparecen explícitamente en el BEMOD, por lo que es necesario determinar, en primer lugar, qué variable exógena o perturbación (de las que sí aparecen en el modelo) debe ser modificada y, en segundo lugar, en qué magnitud. Para ello, se considera que, al igual que en simulaciones similares realizadas para otros países de la Unión Europea¹⁸, el coste administrativo que la regulación impone sobre las empresas se compone exclusivamente de los salarios pagados al personal contratado para realizar estas tareas (la identidad que se establece entre costes administrativos y costes salariales es coherente con la metodología que se utiliza para su estimación —el modelo SCM—, que solo en ocasiones muy especiales

17. Como ya se ha comentado anteriormente, se asume que las cargas que emanan de la legislación europea representan en torno al 40% del total; como consecuencia, una reducción de estas en un 25% equivale a un recorte del 10% del total de las cargas administrativas que soportan las empresas en España. 18. Gelauff y Lejour (2006).

tiene en cuenta otros posibles costes, como puede ser el stock capital necesario para realizar estas tareas burocráticas o los consumos intermedios)¹⁹. Como consecuencia, una reducción en las cargas administrativas equivale a un aumento en la productividad de los trabajadores, ya que el personal que antes se dedicaba a realizar estas tareas queda liberado para dedicarse a la actividad productiva de la empresa. Para determinar el número de trabajadores que dejarían de realizarlas (es decir, para calibrar el tamaño de la perturbación), bastaría con dividir la magnitud estimada del recorte de las cargas administrativas entre el nivel salarial de los individuos, que se aproxima mediante el coste laboral por persona que proporciona la Contabilidad Nacional para el conjunto de la economía de mercado. De esta forma, es posible disponer de una estimación del aumento inicial de la productividad del trabajo asociada a la reducción de las cargas. No obstante, dado que la perturbación que aparece en el modelo es la productividad total de los factores (PTF), es necesario realizar la transformación pertinente, para lo cual se descuenta el cambio implícito en la relación capital-trabajo asociado a la reducción de cargas.

Bajo estas hipótesis, se obtiene que una reducción del 28% de las cargas administrativas en España equivaldría a liberar, dependiendo de la estimación de costes administrativos utilizada, entre el 2,9% y el 3,5% del total de ocupados en la economía de mercado. Este aumento en la productividad del factor trabajo —pues puede producirse lo mismo con menores recursos de empleo— supondría un aumento permanente en la PTF de la economía de entre el 1,7% y el 2%, siendo el incremento algo mayor en el sector de los bienes no comerciables, al concentrar este una mayor proporción del total de costes administrativos. En el escenario 2, la reducción de cargas administrativas liberaría en torno al 1% de los ocupados en España, lo que equivale a un aumento de la PTF de menor magnitud que en el escenario 1, entre el 0,6% y el 0,9%.

Por su parte, asumiendo que el resto de los países europeos consigue reducir en un 25% sus cargas administrativas y teniendo en cuenta la remuneración media por asalariado en la Unión Europea ponderada por la proporción de asalariados en cada país, el ahorro en costes administrativos equivaldría a liberar de la realización de tareas administrativas al 1,4% del total de ocupados en la UE, lo que supondría un aumento permanente de la PTF europea del 0,9%.

En resumen, estos incrementos en la PTF constituyen las perturbaciones que se simulan en el BEMOD para aproximar el impacto de la reducción de las cargas administrativas. Dado que el shock es diferente para el sector de los bienes comerciables y de los no comerciables, en el cuadro 1 se muestra el resultado por sectores y para el total de la economía. El impacto mínimo se refiere al efecto de la reducción de cargas cuando se utiliza la estimación menor de costes administrativos existente, la de Kox (2005), y el impacto máximo recoge los resultados cuando la estimación de costes utilizada es la realizada a partir de OCDE (2001). La última columna muestra el impacto económico que tendría para la UE la reducción de cargas administrativas que se derivan de la regulación europea y de la regulación nacional de todos sus Estados miembros, excluyendo España.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, los resultados son muy significativos. Así, durante los diez años posteriores al año en que se produce la reducción de las cargas (que se supone se lleva a cabo en su totalidad en un solo trimestre), la tasa de crecimiento anual del PIB aumenta

19. Diversos estudios estiman que en torno a un 55% de las tareas administrativas que tienen que realizar las empresas es subcontratado a otras empresas especializadas (bufetes de abogados, gestorías, etc.). Sin embargo, en este ejercicio, por motivos de simplicidad, se asume que la totalidad de las tareas administrativas es realizada internamente por las empresas. Téngase en cuenta que esta hipótesis solo afecta al reparto de los efectos entre sectores (ya que esas empresas especializadas se localizan principalmente en el sector de servicios), pero no al efecto agregado para el conjunto de la economía.

	ESPAÑA				RESTO UEM	
	ESCENARIO 1 (b)		ESCENARIO 2 (c)		COSTE DE LA NO ACCIÓN POR ESPAÑA	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
PIB						
No comerciales	0,31	0,39	0,10	0,14	0,21	0,25
Comerciales	0,15	0,15	0,06	0,06	0,09	0,09
TOTAL	0,22	0,27	0,08	0,10	0,14	0,17
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO						
No comerciales	0,27	0,37	0,11	0,13	0,16	0,24
Comerciales	0,22	0,25	0,08	0,09	0,14	0,16
TOTAL	0,24	0,30	0,09	0,11	0,15	0,19
EMPLEO						
No comerciales	0,01	0,03	0,00	0,00	0,01	0,03
Comerciales	-0,07	-0,10	-0,02	-0,03	-0,05	-0,07
TOTAL	-0,02	-0,03	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02
SALARIOS REALES	0,24	0,30	0,09	0,11	0,15	0,19
RELACIÓN REAL DE INTERCAMBIO CON LA UEM (d)	-0,01	-0,01	0,31	0,30	-0,32	-0,31
BALANZA COMERCIAL (d)	0,07	0,07	0,02	0,03	0,05	0,04

FUENTE: Modelo BEMOD del Banco de España.

a. Crecimiento adicional, expresado en puntos porcentuales, debido a la reducción de las cargas administrativas. Media anual de un período de diez años desde que se produzca dicha reducción.

b. España y Europa reducen en un 25% sus cargas administrativas.

c. España no reduce sus cargas pero Europa sí.

d. Como porcentaje sobre el nivel que hubiera alcanzado sin la reducción de cargas administrativas.

taría entre 0,22 puntos porcentuales (pp) y 0,27 pp de media si España cumple con los compromisos adquiridos. Este mayor ritmo de crecimiento de la actividad es consecuencia del aumento de la productividad del trabajo. En concreto, esta variable elevaría su ritmo de crecimiento entre 0,24 pp y 0,3 pp de media anual, que se trasladaría en su totalidad a los salarios reales. En cambio, el empleo no se vería apenas afectado en este horizonte de diez años, aunque no se puede descartar que a muy corto plazo pudiera producirse un incremento del desempleo²⁰. Por sectores, el impacto es mayor en los servicios, como cabía esperar, aumentando en este caso el crecimiento anual del valor añadido entre 0,3 pp y 0,4 pp, algo más del doble que en las manufacturas. Además, el recorte de las cargas administrativas permitiría reducir la tasa de inflación, lo que redundaría en una mejora de la posición competitiva de los productos españoles en el exterior y, por lo tanto, de la balanza comercial, que mejoraría cerca de un 0,1% con respecto al nivel que hubiera alcanzado sin la reducción de las cargas administrativas. Por otra parte, en el escenario 2, el incremento de la tasa de crecimiento media anual del PIB sería de entre 0,08 pp y 0,1 pp, casi un tercio de los resultados del escenario 1. La diferencia entre estos dos escenarios puede interpretarse como el coste para España de no alcanzar el objetivo fijado de reducción de las cargas administrativas, en el caso de que el resto de países europeos y la Comisión Europea sí lo logren, y ascendería a alrededor de 0,15 pp de crecimiento medio anual del PIB.

20. Esto se debe a que los trabajadores que antes se dedicaban a las tareas administrativas necesitan tiempo para reconvertirse y poder aceptar las ofertas de empleo que se generarán en otras partes de la economía como consecuencia del aumento de la actividad. Por este motivo, es importante que la reducción de las cargas se complemente con medidas que faciliten y aceleren la transición hacia nuevos puestos de trabajo de los trabajadores afectados.

Los resultados aquí presentados se encuentran en línea con los obtenidos por estudios previos. Por ejemplo, Gelauff y Lejour (2006) realizan un ejercicio similar a partir de la estimación de los costes administrativos de Kox (2005) y utilizando un modelo de equilibrio general mucho menos sofisticado que el BEMOD, y que, además, no tiene en cuenta la estructura productiva específica de España —esto es, el tamaño medio de las empresas en España y su distribución por sectores—. A pesar de estas diferencias, sus resultados para España predicen un incremento medio anual de la tasa de crecimiento del PIB de 0,17% durante los 10 años siguientes al shock —frente al 0,22% estimado en este artículo—. Los resultados de las simulaciones muestran, además, que el impacto del recorte de las cargas en España es más del doble —tanto en actividad como en productividad o salarios reales— que el obtenido en media por el resto de los países de la Unión Europea.

Conclusiones

En los últimos años se ha enfatizado la necesidad de mejorar la calidad del marco regulatorio con el objetivo de incrementar la competitividad de las empresas y, como consecuencia, el crecimiento de las economías. En particular, se subraya la importancia de reducir las cargas administrativas que se derivan de la regulación. Esta reducción de las cargas administrativas exige un considerable esfuerzo, dado que implica necesariamente a varias AAPP y supone un gran trabajo de medición y de decisión sobre dónde y cómo recortar las obligaciones impuestas por la regulación, sin que ello menoscabe la propia efectividad de la regulación. Además, es una tarea que debe tener continuidad en el tiempo, de manera que no solo se reduzcan las cargas administrativas impuestas por la regulación actualmente vigente, sino que también se cuantifiquen y valoren los costes administrativos derivados de la que se pueda aprobar en el futuro. En este artículo se ha tratado de efectuar una primera evaluación de los posibles beneficios de una disminución de las cargas administrativas. Los resultados de las simulaciones realizadas se encuentran en línea con los de trabajos anteriores e indican que una reducción de las cargas administrativas que emanan de la regulación española, en el entorno del 30%, podría llegar a impulsar el crecimiento del PIB y de la productividad de manera significativa, en mayor medida que en el resto de países europeos.

Estos resultados han de interpretarse principalmente como una ilustración de los potenciales efectos reales que pueden obtenerse de este tipo de actuaciones. Es importante destacar que los resultados obtenidos deben tomarse con las debidas cautelas. En primer lugar, porque resulta difícil cuantificar la magnitud de las cargas administrativas y, en segundo lugar, por la dificultad de modelizar este tipo de perturbaciones en los modelos económétricos disponibles. Por ello, el aspecto más relevante de este ejercicio es que el análisis realizado sugiere que el recorte de cargas administrativas puede tener un impacto potencialmente muy significativo sobre el PIB, las ganancias de eficiencia y la competitividad, y ello resulta particularmente importante para un país como España, que forma parte de una Unión Monetaria y cuyo tejido empresarial está muy sesgado hacia empresas de tamaño reducido.

18.7.2008.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS, J., P. BURRIEL y Á. ESTRADA (2006). *BEMOD: A DSGE Model for the Spanish Economy and the Rest of the Euro Area*, Documentos de Trabajo, n.º 0631, Banco de España.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BARCELONA (2007). *Los Costes de la Regulación Administrativa para las Empresas: Valoración y Propuestas*.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, Documento COM(2007) 23.
- Doing Business*. The World Bank Group, Washington DC. Los informes se pueden descargar en la dirección www.doing-business.org.
- ECONLAW STRATEGIC CONSULTING (2008). *Evolución de la Actividad Regulatoria en España 1978-2007: Descentralización y Comunidades Autónomas*. Este trabajo se puede descargar en la dirección www.econlaw.es.
- GELAUFF, G. M., y A. M. LEJOUR (2006). *Five Lisbon Highlights: The Economic Impact of Reaching these Targets*, CPB Document 104.

- GONZÁLEZ DE HERRERO, P., L. CASTRO PÉREZ y M. FARMER (2006). *Una metodología para la medición de los costes administrativos: El Standard Cost Model*, Papeles de Evaluación 4/2006, MAP.
- KOX (2005). *Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burden for Companies*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Memorandum 136, Rev.1.
- MATEA, M.^a DE LOS LL., y J. MORA (2007). «Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos», *Boletín Económico*, octubre, Banco de España.
- NICOLETTI, G., y S. SCARPETTA (2003). «Regulation, productivity and growth: OECD evidence», *Economic Policy*, 18 (36), pp. 9-72.
- NIJSEN y VELLINGA (2002). *A Model to Measure the Administrative Burden of Businesses*, Scientific Analysis of Enterprises and SMEs Research Report 0110.
- OCDE (2001). *Business Views' on Red Tape: Administrative Burdens on Small and Medium sized Enterprises*, París.