

ARTÍCULOS ANALÍTICOS

Boletín Económico

1/2021

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

EL ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN (ACC)
ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA

Alejandro Buesa, Iván Kataryniuk, Pilar L'Hotellerie-Fallois
y Susana Moreno

RESUMEN

La Unión Europea y el Reino Unido firmaron el 30 de diciembre de 2020 el Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACC), que fija los términos en los que se basarán las relaciones económicas entre ambas áreas. En este artículo se describen los puntos fundamentales del Acuerdo, tanto en el ámbito comercial como en el financiero, así como el marco de gobernanza que regulará su cumplimiento. Además, se analiza cómo afectará el ACC al PIB en ambas áreas, y qué medidas de adaptación se están tomando para compensar los posibles efectos negativos.

Palabras clave: *brexit*, acuerdo comercial, cooperación económica, equivalencia regulatoria.

Códigos JEL: F15, F53.

EL ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN (ACC) ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA

Este artículo ha sido elaborado por Alejandro Buesa, Iván Kataryniuk, Pilar L'Hotellerie-Fallois y Susana Moreno, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

El pasado 30 de diciembre, la Unión Europea (UE) y el Reino Unido firmaron el Acuerdo de Comercio y Cooperación (en adelante, «el Acuerdo» o «el ACC»), por el que se establecen los términos de una nueva relación entre ambas áreas en torno a cuatro bloques: un acuerdo de libre comercio; un marco de cooperación en el ámbito económico, social, medioambiental y de pesca; una asociación en materia de seguridad interior, y un marco de gobernanza común para el conjunto del Acuerdo¹. El ACC entró provisionalmente en vigor el 1 de enero de 2021, para evitar interrupciones mayores por el término del período transitorio previsto en el Acuerdo de Salida. Mientras que en el Reino Unido la aprobación formal del ACC tuvo lugar el 31 de diciembre, en el caso de la UE aún debe ser aprobado por el Parlamento Europeo y adoptado formalmente por el Consejo de la Unión Europea (véase esquema 1).

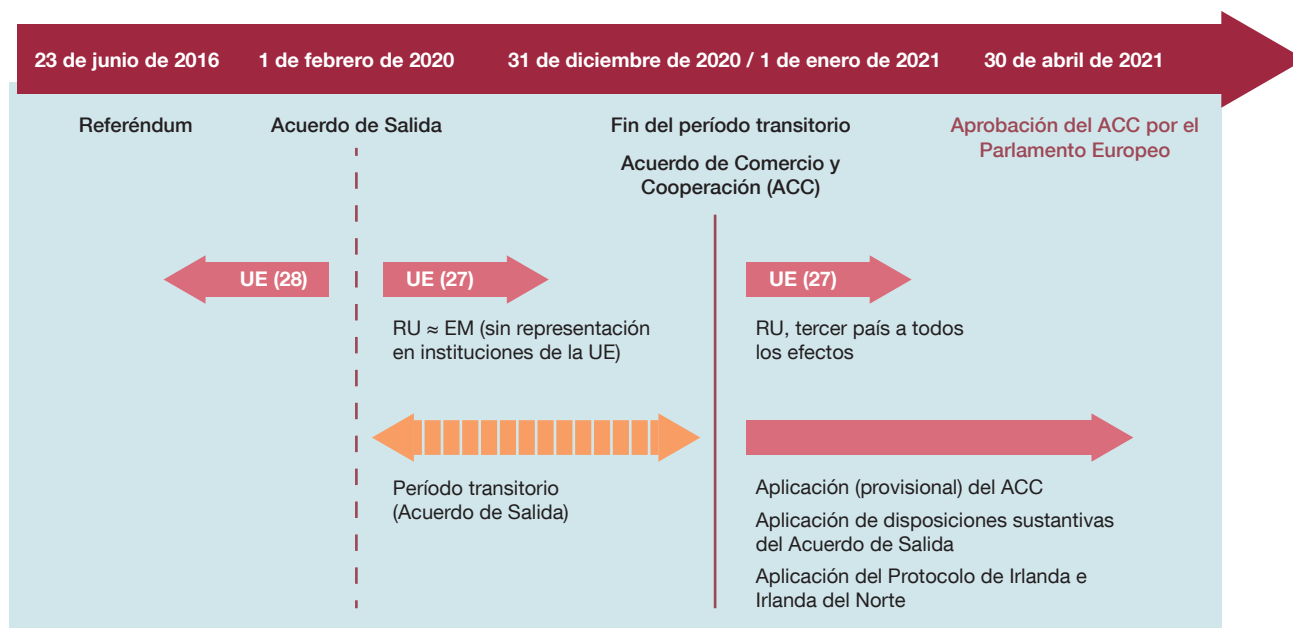
La siguiente sección contiene una breve descripción del Acuerdo. A continuación, se hace una recopilación de los primeros efectos económicos tras el Acuerdo. El artículo se cierra con unas breves conclusiones sobre los posibles efectos a medio plazo, en particular en el sector financiero. Además, se incluyen dos recuadros, uno sobre el Acuerdo en el ámbito de los servicios financieros y otro sobre las medidas legales adoptadas por el Gobierno de España.

Descripción del Acuerdo

En el ámbito del comercio de bienes, el ACC garantiza la ausencia de aranceles y de cuotas para todos los productos, que, de no haberse alcanzado un pacto, habrían sido significativos en algunos sectores, como el agrícola o la automoción. Además, incluye medidas para facilitar los procesos aduaneros y para reducir barreras técnicas innecesarias mediante la simplificación de los procesos de evaluación de la conformidad de los productos y la utilización de estándares internacionales, entre

¹ El ACC no se aplica a Gibraltar, objeto de un principio de acuerdo alcanzado entre España y el Reino Unido el 31 de diciembre de 2020, en el que se contemplan los elementos fundamentales del acuerdo futuro entre la UE y el Reino Unido en relación con este territorio. El comercio con Irlanda del Norte, por su parte, se regula en el Protocolo de Irlanda e Irlanda del Norte, anejo al Acuerdo de Salida.

CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE SALIDA Y DEL NUEVO MARCO DE RELACIONES



FUENTE: Banco de España.

otros. Asimismo, el ACC recoge reglas de origen similares a las de otros acuerdos comerciales², aunque incorpora mecanismos que facilitan su cumplimiento.

En materia de servicios e inversión³, el ACC establece un mayor grado de apertura respecto al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero sin ir más allá de lo que la UE ha acordado con otros países. Incluye obligaciones de no discriminación a los proveedores de servicios e inversores de la otra parte, así como una cláusula de «nación más favorecida», que supone la concesión recíproca del trato más favorable que se acuerde a otros países, similares a las vigentes en los acuerdos con Canadá o Corea del Sur. En cuanto al acceso a los respectivos mercados, este se determina para cada sector en función del modo de prestación de los servicios según la categorización del GATS, facilitándose, en particular, el traslado de personas para la prestación de los servicios.

El ACC incluye también disposiciones relevantes en otros ámbitos. En concreto, asegura cierto grado de interconexión en sectores como la energía, la aviación y el

2 Reglas dirigidas a garantizar que las condiciones preferenciales solo benefician a los productos obtenidos o manufacturados completamente en el territorio de una de las dos partes o que hayan sido suficientemente elaborados o procesados en él.

3 El ACC cubre, entre otros sectores, las telecomunicaciones, los servicios de entrega, los servicios informáticos y digitales, los servicios financieros, los servicios profesionales en el ámbito legal, la auditoría y la arquitectura, así como la mayoría de los servicios de transporte, mientras que se excluyen —como es habitual en los acuerdos comerciales firmados por la UE— los servicios públicos, los servicios de interés general, algunos servicios de transporte y los servicios audiovisuales. El ACC se aplica, además, a la inversión en sectores distintos de los servicios, como las manufacturas, la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía y otras industrias primarias.

transporte terrestre, y prevé, en materia de pesca, un nuevo marco de gestión de los recursos, por el que se garantiza el acceso a las respectivas aguas en los términos actuales durante un período de cinco años y medio, al que seguirá otro de una reducción gradual de las cuotas. Asimismo, establece mecanismos de cooperación sectorial y en materia de seguridad social y seguridad interior (cooperación policial y judicial en el ámbito penal), además de garantizar el acceso a los procesos de contratación pública en condiciones de igualdad.

Por otro lado, se incluyen compromisos sólidos para garantizar una competencia leal y abierta, y para evitar distorsiones en el comercio y en las inversiones. En particular, el Reino Unido y la UE se comprometen a mantener los actuales estándares sociales, laborales y medioambientales, así como un marco sólido en materia de ayudas de Estado. En el ámbito de la fiscalidad, se contemplan estándares y reglas para mejorar la transparencia y atajar la evasión fiscal y las prácticas perniciosas.

El ACC establece un marco institucional propio. Se crea un órgano conjunto —el Consejo de Asociación⁴—, responsable último del cumplimiento del Acuerdo, que estará asistido por comités especializados encargados del seguimiento y la supervisión en sus respectivos ámbitos. Está previsto que las decisiones del Consejo de Asociación y de los comités especializados se tomen por consenso. A este respecto, la postura de la UE —representada por la Comisión Europea— deberá determinarse previamente en el Consejo de la Unión Europea.

Asimismo, se establecen mecanismos vinculantes tanto para la ejecución del Acuerdo en el ámbito interno como para la solución de controversias entre las partes. En caso de disputa, el ACC prevé la intervención de un tribunal de arbitraje —o de un panel de expertos cuando se trate de la aplicación de las disposiciones para garantizar una competencia leal y abierta—, cuyas decisiones serán vinculantes y que, de no cumplirse, pueden conllevar la suspensión de los compromisos recogidos en el Acuerdo, incluida la posibilidad de imponer aranceles y cuotas. Por otro lado, se contempla la adopción de medidas unilaterales; entre otras, para paliar efectos negativos sustanciales en el comercio o la inversión entre la UE y el Reino Unido derivados de la concesión de ayudas de Estado o de divergencias significativas en materia social, laboral y medioambiental.

La entrada en vigor del ACC no evitará por completo las fricciones asociadas a la escisión en dos mercados separados, sujetos a ordenamientos legales diferentes tras el fin del período transitorio. Desde el 1 de enero de 2021, todos los productos

4 El Consejo de Asociación está formado por representantes de la UE y del Reino Unido y es copresidido por un miembro de la Comisión Europea —el vicepresidente Maroš Šefčovič, responsable de Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva— y por un representante del Gobierno británico a nivel ministerial —el ministro para las relaciones con la UE, David Frost—. Además de supervisar la aplicación y la implementación del Acuerdo, el Consejo de Asociación se configura, entre otros fines, como foro para el intercambio de información y para la resolución de disputas en el ámbito político.

deberán respetar los estándares técnicos aplicables en el territorio de importación y estarán sujetos a formalidades aduaneras, así como a comprobaciones y controles de tipo regulatorio (en materia de seguridad de los productos y de salud de los consumidores, principalmente) y sobre el origen de los productos. En el ámbito de los servicios, los proveedores dejarán de beneficiarse del reconocimiento mutuo —o del pasaporte europeo en el caso de los servicios financieros—, por lo que quedarán sujetos a las reglas del país en el que presten tales servicios y, en algunos casos, estarán obligados a establecerse para poder seguir prestándolos (véase recuadro 1).

El fin del período transitorio también implica que los acuerdos comerciales de la UE con terceros países dejan de tener efecto para el comercio de esos países con el Reino Unido. Por esta razón, el Reino Unido ha aprobado diferentes acuerdos comerciales que, en la mayor parte de los casos, sustituyen a los acuerdos de los que se beneficiaba por su pertenencia a la UE. Entre ellos, destacan los suscritos con Suiza, Japón y Noruega, los tres principales socios comerciales del Reino Unido tras la UE, Estados Unidos y China. En el ámbito de los servicios financieros, el Reino Unido ha reconocido la equivalencia de la regulación bursátil de Suiza —que la UE le había retirado—, lo que permitirá a las compañías de inversión británicas negociar en la bolsa suiza.

Por parte de la UE, se han tomado diversas medidas de adaptación para garantizar una transición ordenada (véase recuadro 2 para el caso de España). Además, en previsión del impacto que el *brexít* pueda tener en la actividad de algunas regiones y sectores, el Consejo Europeo aprobó en julio de 2020 la constitución de una Reserva de Apoyo al Brexit (RAB), cuya propuesta de reglamento está en discusión en este momento, y que se espera que pueda entrar en vigor en junio de 2021. Se trata de un fondo dotado con 5 mm de euros⁵, destinado a dar apoyo financiero a los Estados miembros (EEMM) —especialmente, a los más afectados por el *brexít*— en la implementación de medidas dirigidas a mitigar el impacto económico, social y territorial de la salida del Reino Unido de la UE. Para que sea efectivo lo antes posible, la propuesta establece que un 80 % de los fondos de la RAB se desembolsen en forma de prefinanciación en 2021. La liquidación del 20 % restante se hará en 2024, una vez que las medidas adoptadas por los EEMM⁶ hayan sido evaluadas por la Comisión Europea. La propuesta incluye un reparto de la prefinanciación que tiene en cuenta la exposición de cada país al Reino Unido en términos de comercio bilateral de bienes y servicios y, específicamente también, en términos de pesca. Los EEMM más beneficiados por esta prefinanciación serían Irlanda y los Países Bajos.

5 En euros de 2018.

6 Las medidas deberán estar orientadas, entre otros fines, a apoyar a sectores y comunidades locales particularmente afectados, a respaldar el empleo y a adaptar aduanas y controles. El período de elegibilidad se extiende entre el 1 de julio de 2020 y el 31 de diciembre de 2022.

Primeros efectos económicos

A pesar de su alcance, el ACC supone una retracción del grado de apertura bilateral entre la UE y el Reino Unido —no solo en el ámbito comercial—, que es esperable que tenga un impacto económico adverso. La cuantificación de este impacto se encuentra sujeta a una elevada incertidumbre. Según las estimaciones de la Office of Budget Responsibility (OBR)⁷, las interrupciones al comercio entre las dos áreas podrían restar alrededor de 0,5 puntos porcentuales (pp) al crecimiento del Reino Unido en el primer trimestre de 2021. En el horizonte de 2022, de acuerdo con algunas estimaciones recientes, el efecto negativo sobre el crecimiento económico podría cifrarse en unos 0,2 pp y 1,5 pp para el área de euro y para el Reino Unido, respectivamente [véase Buesa *et al.* (2020)]⁸. Los menores efectos agregados en el caso del área del euro esconden, no obstante, una significativa heterogeneidad entre países. El impacto resultaría mayor para aquellos EEMM con una exposición más significativa a la economía del Reino Unido, tanto por sus lazos comerciales (vía importaciones y exportaciones de bienes y servicios) como financieros, reflejo del peso de la inversión extranjera directa (IED) bilateral. En el caso de la economía española, los vínculos comerciales son relativamente estrechos, sobre todo en los sectores turístico, agroalimentario y del automóvil, y la presencia de IED es particularmente importante en los sectores financiero y de telecomunicaciones.

Tras la entrada en vigor del ACC, varias informaciones señalan que se están produciendo retrasos y problemas de abastecimiento, así como interrupciones en la cadena de valor en los puntos más afectados, como Irlanda del Norte o el Canal de la Mancha. En líneas generales, durante los meses de enero y febrero los flujos de mercancías se han visto muy alterados en términos de volumen y de tiempo por la salida de la UE⁹. De acuerdo con una encuesta reciente a empresas del Reino Unido y la UE¹⁰, en enero, un 60 % de los importadores sufrió retrasos en la recepción de bienes, frente al 45 % reportado por los exportadores en la entrega. La causa más frecuente de los retrasos fueron los controles aduaneros. Además, cerca del 20 % de las empresas habría acumulado existencias durante los meses previos a la fecha de salida¹¹, lo que resultaría en una reducción temporal del tránsito de bienes en el período inmediatamente posterior. De persistir las interrupciones por un tiempo

7 Véase OBR (2021).

8 Los números se refieren a un escenario asimilable al ACC. Buesa *et al.* (2020) aproximan un acuerdo de libre comercio ambicioso, similar al Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá (CETA). Los resultados se encuentran en línea con los obtenidos en otros estudios [véase, por ejemplo, Flach *et al.* (2021)].

9 Según los datos oficiales, las exportaciones del Reino Unido a la UE se redujeron un 38 % en enero, en comparación con el mismo mes del año anterior. Las importaciones, por su parte, disminuyeron un 16 %. La mayor caída de los flujos provenientes del Reino Unido se reflejó también en España, donde las exportaciones al Reino Unido en enero descendieron a una tasa interanual superior al 20 %, mientras que las importaciones retrocedieron más del 60 %.

10 Realizada durante el mes de enero por el Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS) a 185 empresas del Reino Unido y la UE.

11 Este fenómeno también se observó en los meses previos a las fechas de salida anteriormente previstas (marzo y octubre de 2019), de acuerdo con la Office for National Statistics (ONS). Para más información, véase ONS (2021).

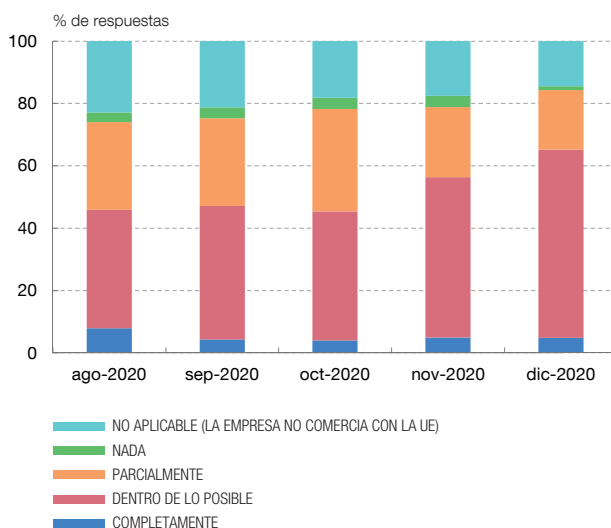
LA PREPARACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL REINO UNIDO FRENTE AL BREXIT

El ACC permitirá reducir la incertidumbre en las relaciones comerciales entre ambas áreas, que se ha mantenido elevada desde 2016, y facilitará la preparación de las empresas para la nueva situación.

1 ÍNDICE DE INCERTIDUMBRE SOBRE EL BREXIT (a)



2 PREPARACIÓN PARA EL COMERCIO POSBREXIT CON LA UE



FUENTE: Banco de Inglaterra, encuesta *Decision Maker Panel* (DMP), de febrero de 2020.

a El índice se basa en la pregunta del DMP «¿Cuánto ha afectado el referéndum de salida de la UE a la incertidumbre sobre su negocio?». Los valores anteriores a septiembre de 2016 se imputan con datos de apuestas.



prolongado, la situación podría agravarse una vez que se agoten los *stocks* acumulados y que el volumen de comercio bilateral se incremente.

Las empresas británicas, por su parte, parecen haber incorporado la salida de la UE a su actividad normal, como ilustran los datos del *Decision Maker Panel* del Banco de Inglaterra para el mes de enero. En esta encuesta a los *Chief Financial Officers* de empresas de todos los sectores, que incorpora preguntas sobre el *brexit*, se aprecia una ligera moderación de la incertidumbre en torno a la salida en los últimos meses de 2020 (véase gráfico 1.1), así como una mejora considerable en la preparación de las empresas encuestadas para continuar comerciando con la UE en el marco de la nueva relación (véase gráfico 1.2). En todo caso, una vez que los agentes hayan ajustado su comportamiento, la reducción de la incertidumbre con respecto a los términos de la futura relación podría tener un impacto positivo en ambas áreas.

Conclusiones

En resumen, al eliminar los aranceles al comercio de bienes entre el Reino Unido y la UE, entre otras medidas, el ACC reduce la incertidumbre sobre las relaciones

comerciales futuras entre ambas áreas, que lleva incidiendo en sus decisiones económicas desde 2016. No obstante, la presencia de barreras no arancelarias y la normativa sobre las reglas de origen podrían provocar que algunas actividades con un fuerte componente comercial dejen de ser rentables en su formato actual.

De forma similar, en el ámbito financiero, la ausencia de decisiones de equivalencia implica, entre otros aspectos, la imposibilidad de operar con activos denominados en euros desde el Reino Unido, lo que requerirá la relocalización de servicios financieros a plazas dentro de la UE¹². En el largo plazo, una eventual divergencia regulatoria entre la UE y el Reino Unido dificultaría el reconocimiento mutuo de actividades tanto comerciales como financieras, lo que redundaría en una menor integración entre ambas áreas.

22.3.2021.

¹² Según datos de Cboe Global Markets, en enero de 2021 ya se habría producido un traslado de actividades desde Londres a plazas europeas como Ámsterdam, Fráncfort o París. Véase también BCE (2020).

BIBLIOGRAFÍA

BCE (2020). *Financial Integration and Structure in the Euro Area*, marzo.

Buesa, A., C. García, I. Kataryniuk, C. Martín-Machuca, S. Moreno y M. Roth (2020). «Brexit: situación y consecuencias económicas», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 4/2020, Banco de España.

Flach, L., G. Felbermayr, R. Langhammer, J. Gröschl, K. Kamin, F. Teti, S. Chowdhry, M. Steininger y L. Wiest (2021). *Ökonomische Effekte eines „Brexit“ auf die deutsche und europäische Wirtschaft – aktualisierte Einschätzung im Lichte aktueller Entwicklungen*, Gutachten für Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

OBR (2021). *Economic and Fiscal Outlook*, marzo.

ONS (2021). *Did UK firms stockpile items ahead of the Brexit deadline?*, febrero.

SERVICIOS FINANCIEROS

Al igual que en otros acuerdos comerciales, las disposiciones del ACC en el ámbito de los servicios financieros tienen un carácter muy limitado, por lo que, a partir del 1 de enero de 2021, las condiciones para la prestación de estos servicios son sustancialmente más restrictivas en comparación con el régimen del pasaporte europeo.

En el ACC, el Reino Unido y la Unión Europea (UE) se comprometen a mantener abiertos sus respectivos mercados a los operadores que deseen prestar servicios mediante establecimiento, así como a aplicar en su territorio los estándares internacionales en materia prudencial, de blanqueo de capitales y de evasión fiscal. Asimismo, se reservan el derecho a adoptar o a mantener medidas por motivos prudenciales para salvaguardar la estabilidad financiera o la integridad de los mercados. El ACC no incluye disposiciones relativas a la cooperación regulatoria, y tampoco sobre los respectivos marcos de

equivalencia¹. A estos efectos, la UE y el Reino Unido tienen la intención de firmar un memorando de entendimiento que, entre otros aspectos, ofrezca un marco de transparencia y diálogo en relación con el proceso de adopción, suspensión y retirada de las decisiones de equivalencia.

En este contexto, y con el objetivo de proteger la estabilidad financiera al término del período transitorio, la Comisión adoptó, el 21 de septiembre y el 25 de noviembre de 2020, sendas decisiones de ejecución por las que se declara la equivalencia del marco normativo aplicable en el Reino Unido a las entidades de contrapartida central y a los depositarios centrales de valores del Reino Unido por un período limitado de 18 y de 6 meses, respectivamente. En el resto de las áreas relevantes, la Comisión Europea se reserva la posibilidad de adoptar más adelante las correspondientes decisiones de equivalencia en el interés de la UE.

1 La equivalencia es el proceso por el que, en la UE, la Comisión evalúa y determina que un determinado marco regulatorio y supervisor extranjero es equivalente al de la UE. La decisión de equivalencia hace posible que las autoridades competentes de la UE reconozcan el marco del tercer país a los efectos de valorar el cumplimiento de determinados estándares regulatorios o supervisores de la UE y, en algunos casos, hace posible el acceso a los mercados de la UE. Muchos servicios bancarios o financieros básicos (como la captación de depósitos, la concesión de préstamos y la prestación de servicios de inversión a clientes minoristas) no están amparados por un régimen de acceso basado en la equivalencia.

ESPAÑA: MEDIDAS DE ADAPTACIÓN

El 29 de diciembre de 2020, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 38/2020 (RDL), por el que se adoptan medidas de adaptación tras la finalización del período transitorio previsto en el Acuerdo de Salida del Reino Unido de la Unión Europea.

El RDL contempla una serie de medidas limitadas en el tiempo —y, en algunos casos, sujetas a reciprocidad por parte de las autoridades británicas—, relativas, en su mayor parte, al ámbito laboral, la seguridad social, las prestaciones sanitarias, la contratación pública, las cualificaciones profesionales y los servicios financieros¹.

En el ámbito financiero, el artículo 13 del RDL establece un marco para garantizar la continuidad de los contratos de servicios prestados en España por entidades

domiciliadas en el Reino Unido. Se trata de un régimen temporal para evitar que la adaptación a los correspondientes regímenes de terceros países pueda suponer interrupciones en la prestación de los servicios. Al mismo tiempo, facilita la terminación o cesión de los contratos a las entidades debidamente autorizadas para prestar servicios financieros en España, manteniendo la vigencia de las autorizaciones hasta el 30 de junio de 2021. El RDL no prevé ninguna otra medida de adaptación en este ámbito, por lo que las entidades británicas deben paralizar toda actividad en España que requiera autorización desde el 1 de enero de 2021, excepto la necesaria para llevar a cabo la ordenada terminación o cesión de los contratos suscritos con anterioridad a esa fecha.

1 Algunas de estas medidas se hacen extensivas a Gibraltar, no siendo este el caso de las medidas relativas a los servicios financieros.