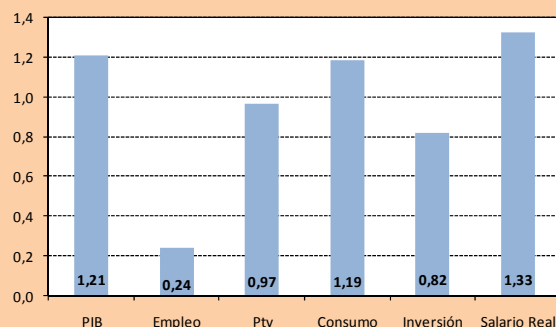


EFFECTOS MACROECONÓMICOS POTENCIALES DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS PARA ESPAÑA

Resumen Ejecutivo

La transposición de la Directiva europea de Servicios constituye una reforma de calado capaz de impulsar el crecimiento potencial de la economía española, sobre todo si se aborda desde un enfoque ambicioso como el que inspira el programa de trabajo para la transposición en España, que incluye el Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios. Para demostrar esta afirmación se ha realizado una simulación, utilizando el modelo REMS del Ministerio de Economía y Hacienda, para ver el impacto macroeconómico asociado a la transposición.

El shock que se simula se basa en resultados previos de la literatura que indican que la eliminación de barreras a la competencia, y el aumento asociado del comercio intracomunitario de servicios, supondrán una caída relevante en el mark-up del sector servicios. Éste es el shock al que se somete el modelo, obteniéndose efectos relevantes y persistentes sobre los principales agregados macroeconómicos. El aumento a largo plazo del nivel de las principales variables macro se sintetiza en el gráfico.



Fuente: Elaboración propia

El PIB aumenta un 1,21%. A medio plazo (tres años) la reforma es más intensiva en empleo (+0,75%, 150.000 empleos) para progresivamente dar lugar a un impacto creciente sobre la productividad, que a largo plazo se elevará casi un 1%. Claramente, la transposición de la Directiva de Servicios es un ejemplo muy relevante de la capacidad de las políticas de reforma estructural para elevar el potencial de crecimiento de nuestra economía, razón por la cual la transposición de la Directiva se plantea en España con criterios ambiciosos.

1. La Directiva: Justificación y transposición a la legislación española

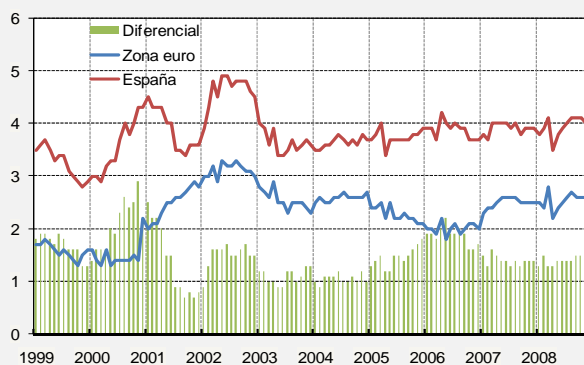
El sector servicios supone alrededor de dos tercios del PIB y del empleo en los países desarrollados. El **Tratado de Roma** reconoce la relevancia del sector para la Comunidad Económica Europea, sentando las bases para un mercado interior de servicios a través de dos principios: **libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios**. Sin embargo, la propia idiosincrasia del sector (heterogeneidad de las actividades, carácter intangible de los productos, información asimétrica sobre la

calidad, necesidad de cercanía entre el proveedor y el consumidor, externalidades y situaciones de competencia imperfecta), hace que, en la práctica, esté sometido a una regulación compleja tanto en los estados miembros como a nivel comunitario. Si a esto le sumamos las imperfecciones de las regulaciones nacionales (requisitos injustificados de acceso a la actividad, exceso de normas,...), se genera un marco que provoca distorsiones e ineficiencias, y que dificulta la consecución práctica del mercado interior de servicios.

Pese a los avances recientes logrados en algunos sectores específicos (servicios financieros, telecomunicaciones, etc.), había un consenso general respecto al **poco eficiente funcionamiento del mercado interior de servicios**.

La reacción de los países europeos ante esta realidad tomó la forma de un ambicioso proyecto de reforma horizontal, que eliminara de forma efectiva los obstáculos al acceso y ejercicio de las actividades de servicios y propiciara la circulación transfronteriza de los mismos. En efecto, la **Directiva de servicios 2006/123/CE**, inicialmente conocida bajo el nombre de Directiva Bolkenstein, pretende impulsar una reforma normativa orientada al funcionamiento efectivo del mercado único de servicios. Durante su tramitación (desde la primera propuesta en 2004 hasta su aprobación final a finales de 2006), el texto sufrió transformaciones profundas, siendo la más significativa la eliminación del "conflictivo" Principio de País de Origen (PPO), por temor a procesos de dumping social (síndrome del fontanero polaco).

Gráfico 1. Evolución del Indicador Armonizado de Precios para el sector servicios (Tasas de variación interanual)



Fuente: Eurostat

Su configuración final se articula en torno a **tres objetivos** instrumentales: en primer lugar, la consolidación de la **regulación** compatible con las dos libertades fundamentales del mercado interior de los servicios; en segundo lugar, el impulso a la **modernización de las AAPP** (mediante la simplificación de procedimientos y la implantación de una ventanilla única electrónica) y a la cooperación entre administraciones para mejorar el control sobre la prestación de servicios; y por último, la protección de los **derechos de los consumidores** y usuarios de los servicios. La Directiva cubre una amplia gama de servicios, con excepciones que se refieren a

sectores que tienen su propia directiva (financieros, telecomos, transporte, audiovisuales) o a otros sectores que presentan ciertas especificidades, como sanidad, seguridad social o ETTs.

Al margen de las adaptaciones necesarias de la normativa sectorial, la incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno se lleva a cabo con un enfoque ambicioso y horizontal, por medio del Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

El **enfoque horizontal** permite incorporar al ordenamiento interno los principios generales de la Directiva y aportar un marco jurídico de referencia más allá del periodo de transposición, de modo que supone una salvaguarda contra las disposiciones en áreas específicas que pudieran escapar a la evaluación de la normativa sectorial. Asimismo, su **carácter ambicioso**, que se refleja en una simplificación administrativa más profunda que la exigida a nivel comunitario y en el refuerzo de las libertades perseguidas a través de una aplicación amplia de los principios generales, permitirá maximizar los efectos económicos de la Directiva, que a continuación se describen, e impulsar una dinamización más profunda del sector servicios.

2. Impacto teórico de la Directiva

La existencia de marcos regulatorios nacionales discriminatorios genera distorsiones a nivel microeconómico, que se traducen en un impacto negativo sobre las principales variables macroeconómicas de las economías europeas. El caso de España es paradigmático de esta situación. Por una parte, la fragmentación de los mercados y la ineficiente regulación impiden a la PYME española exportadora de servicios alcanzar una escala eficiente. Este marco retrasa, además, la incorporación de las TICs al proceso productivo, limitando la capacidad diferenciadora de las empresas y la calidad de sus productos. Los efectos macroeconómicos que provoca esta ineficiente asignación de recursos han incidido en las pérdidas de competitividad¹ de los últimos 15 años, a través de la persistente inflación diferencial del sector terciario y del lento avance de la productividad.

La persistente **inflación diferencial** del sector servicios respecto a nuestros principales socios europeos ha mermado nuestra competitividad-precio, tal y como se observa en el gráfico 1. Un

¹ Manifestada a través de una creciente necesidad de financiación, que llegó al 10% en 2007

dato revelador de los problemas estructurales del sector se deriva del carácter acíclico y sostenido en el tiempo del diferencial. En la actual fase recesiva, los servicios están presentando rigideces a la baja en sus precios. En efecto, el diferencial inflacionista con la zona euro, que alcanzó 1,3 pp en julio de 2008, se ha vuelto ligeramente favorable a España en estos momentos. Sin embargo, los servicios siguen manteniendo un gap por encima de 1pp.

En segundo lugar, la confirmación del problema estructural del sector servicios viene de la mano de la **productividad**, principal determinante a largo plazo de la capacidad de generar bienestar de una economía. La productividad por ocupado en el sector servicios ha caído en los últimos 10 años, de forma absoluta y de forma relativa, tanto con respecto al resto de la economía española como con respecto a los servicios de la UE.

En este contexto, la eliminación de las barreras intra-comunitarias al comercio de servicios y la mejora del marco regulatorio deben traducirse en ganancias en términos de eficiencia y competitividad, a través de una mayor competencia y de un crecimiento sostenido de la productividad en el sector servicios, que se filtrarán al resto de la economía.

3. Resultados empíricos previos

La cuantificación de estos efectos se enfrenta, sin embargo, a numerosas dificultades. En la literatura ya existente al respecto, los análisis se hacen esencialmente en dos pasos: identificación y cuantificación de las barreras a la provisión de servicios en primer lugar y simulación de efectos globales sobre la economía en una segunda fase. Para realizar una simulación específica para España, los resultados obtenidos previamente relativos a la **cuantificación de las barreras** van a ser de utilidad, por lo que se detallan a continuación las distintas alternativas existentes.

Enfoque Kox/Lejour²

Estos autores parten de los estudios empíricos de la OCDE sobre la relación entre la intensidad regulatoria nacional y los patrones comerciales. Al estar enfocado al comercio intra-UE, construyen un indicador bilateral de heterogeneidad en cinco ámbitos de regulación: barreras a la competencia, barreras administrativas para las fases iniciales, opacidad

administrativa, barreras explícitas al comercio y la inversión y control estatal. Posteriormente utilizan un modelo de gravedad para explicar los flujos comerciales bilaterales intra-comunitarios a través de las siguientes variables explicativas: distancia, diferencias idiomáticas, PIB y los indicadores de barreras regulatorias obtenidos inicialmente.

Sus resultados muestran una relación negativa entre la heterogeneidad regulatoria y el comercio y la inversión bilaterales, con un **aumento entre el 30 y el 62% del comercio internacional de servicios asociado a la caída de barreras**, siendo los países con mayor heterogeneidad previa con respecto a sus socios los más beneficiados. Los resultados de aumento de la Inversión Directa Extranjera (IDE) bilateral están entre el 20% y el 35%. En versiones posteriores de su trabajo³, descuentan el efecto debido al PPO, que se cifra en alrededor de un tercio del efecto total inicialmente previsto.

Enfoque Copenhagen Economics⁴

En primer lugar, se identifican y cuantifican las barreras a la provisión de servicios. Basándose en el estudio de la Comisión sobre el estado del mercado interno de servicios del año 2002, transforman la información cualitativa en índices cuantitativos IMRIS (Internal Market Restrictiveness Index in Services). Posteriormente, se condensan los distintos índices, mediante análisis factorial, en dos indicadores.

A continuación, se estiman los efectos directos sobre costes y precios mediante una especificación econométrica de los beneficios de las empresas como función de las barreras existentes y de la heterogeneidad entre ellas. Las barreras serán de dos tipos: **barreras que reducen la competencia**, inflan los precios y generan beneficios extra para los incumbentes (se representan mediante un mark-up exógeno sobre los costes) y **barreras que aumentan los costes** de utilización de los recursos, menoscabando la productividad.

Por último, se transforman los índices en medidas arancelarias equivalentes, que se obtienen como una expresión del impacto promedio de las distintas barreras, y estas medidas se interpretan como impuestos que crean efectos equivalentes a las barreras existentes.

3 De Bruijn, Kox y Lejour (2006): *The Trade induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*.

4 Copenhagen Economics (2005): *Economic Assessment of the Barriers to the internal market for services*.

2 Kox, Lejour y Montizaan (2004): *The free movement of services within the EU*.

Enfoque Austriaco simplificado⁵

Es complementario a las dos líneas anteriores. Se basa en una aproximación econométrica para estimar, en un primer paso, los efectos de la directiva sobre la productividad y la competencia, y después ver el efecto derivado sobre el empleo, el valor añadido y la inversión.

En la primera etapa, regresan de forma independiente la productividad (valor añadido por trabajador) y la competencia (mark-up de precios sobre los costes marginales) respecto a los mismos factores explicativos: tamaño del mercado doméstico (medido por la población) y comercio existente (M/Y) para una muestra que incluye subsectores por un valor del 42% del valor añadido comunitario. Sorprendentemente, los resultados de la estimación desechan el canal de los efectos del comercio sobre la productividad, en contraste con los estimadores agregados de Frankel y Romer⁶. Como posible explicación a este resultado contraintuitivo, señalan la importancia de la presencia local (a través de la IDE) como fuente de provisión internacional de servicios. En cuanto a los resultados del comercio sobre la competencia, encuentran un efecto estadísticamente significativo de reducción del mark-up en 0,127 pp por cada aumento del 1% en las importaciones⁷. Con esta elasticidad y los resultados obtenidos por Kox et al. calculan que **la Directiva reducirá el mark-up comunitario un 3,75%**. El efecto específico en los países europeos se estima teniendo en cuenta el nivel de regulación inicial individual (o de heterogeneidad respecto a sus socios). Para España la caída estimada del mark-up del sector servicios es de un 3,84%.

Efectos para España de la Directiva de Servicios			
	Kox et al.	Breuss/Badinger	Bajo/Gómez
PIB (%)	0,1-0,3	1,68	1,52
Empleo (%)		0,86	-0,34

Como se decía antes, estos resultados previos han sido utilizados por algunos autores para evaluar **efectos globales sobre la economía en**

5 Breuss y Badinger. Vienna (2005): The European Services Market in the Context of the Lisbon Agenda. Institute for advanced studies.

6 Frankel y Romer (1999): *Does Trade Cause Growth?* American Economic Review.

7 Estas estimaciones se consideran el margen inferior de un posible intervalo de resultados, pues no tienen en cuenta el efecto extra de la directiva sobre la competencia a través de una reducción de las barreras de entrada (relacionado también con la IDE).

una segunda fase. En el caso de **España**, partiendo de los datos de Kox et al., los propios autores reflejan una subida ligera del PIB, que se vería reducida a la mitad si se excluye el PPO. El enfoque austriaco obtiene resultados más favorables, aunque no existe una reestimación para calibrar la influencia del PPO en estas cifras.

Por otra parte, partiendo de los datos obtenidos por Copenhagen Economics, Bajo y Gómez⁸ simulan la caída de las barreras creadoras de costes y de rentas a través de un incremento de la productividad en el primer caso y de una caída del mark-up de precios en el segundo. Los resultados son favorables, salvo por una leve caída del empleo⁹. El cuadro recoge las principales cifras de estos estudios, referidas a España.

4. Simulación para España con el modelo REMS

El MEH dispone de un modelo, denominado REMS (Rational Expectations Model of the Spanish economy), de la **familia de los modelos neokeynesianos** o modelos DGE (Dynamic General Equilibrium).

EL modelo **REMS**¹⁰ es un modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones con una **fuerte fundamentación microeconómica**, apto para simular el impacto de una reforma como ésta, pues capta las rigideces de la economía y permite analizar su evolución dinámica en presencia o en ausencia de un cambio estructural como lo es el de la transposición de la directiva.

En efecto, REMS describe una economía pequeña y abierta, donde los hogares, las empresas, las autoridades económicas y el sector exterior interactúan. El capital físico y la energía se intercambian en un contexto perfectamente competitivo mientras que el mercado laboral es considerado no walrasiano, por la existencia de rigideces asociadas al proceso de búsqueda de empleo. La creación de empleo conlleva costes de búsqueda, con lo que se generan rentas monopolísticas asociadas a cada encuentro (match) en el mercado de trabajo. El trabajador

8 Oscar Bajo & Antonio Gómez (2005): *Simulating The Effects Of The European Single Market: A CGE Analysis For Spain*, Documentos de Trabajo 0503, Departamento de Economía - Universidad Pública de Navarra.

9 Justificada por la sustitución de trabajo por ocio derivada del aumento de los salarios reales y las rentas del capital.

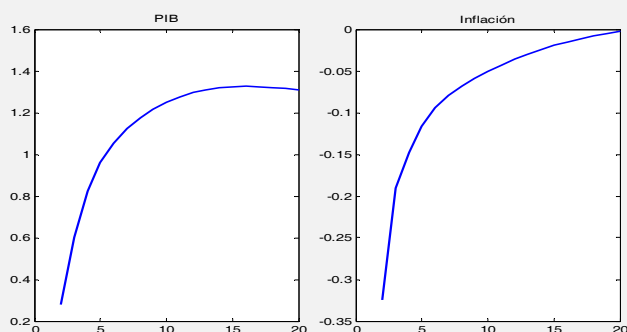
10 Boscá, Diaz, Domenech, Ferri, Pérez y Puch: *A rational expectations model for simulation and Policy evaluation of the Spanish economy*. D-2007-4, Dirección General de Presupuestos, MEH.

y la empresa se repartirán estas rentas a través de un proceso de negociación tipo Nash.

El gobierno, por su parte, se enfrenta cada período a una restricción presupuestaria al financiar sus gastos mediante impuestos distorsionantes y deuda, y a una función de reacción que asegure, a su vez, la sostenibilidad intertemporal de esta última. La política monetaria es gestionada por el Banco Central Europeo a través de movimientos de los tipos de interés, con vistas a un objetivo de estabilidad de precios en la Unión Monetaria.

Finalmente, la producción en la economía tiene lugar a dos niveles distintos. En una primera fase, un número infinito de empresas, que compiten en un marco de competencia monopolística, producen bienes intermedios diferenciados, que se comportan como sustitutivos imperfectos en la segunda fase, donde son agregados en un bien final por agentes productores competitivos. Los productores intermedios resuelven a su vez un problema de optimización en dos partes; la demanda óptima de factores (a través de la minimización de costes) y la elección de los precios mediante el ajuste del mark-up o margen sobre los costes variables, de acuerdo a las condiciones de demanda. La **formación de precios**, clave para nuestra simulación, se realiza según un esquema escalonado o tipo Calvo. La inflación dependerá de su valor esperado futuro (ponderado por un factor de descuento) y de la desviación de sus costes marginales respecto al valor deseado en caso de no existir restricciones en la formación de precios. Existe, por tanto, previsión futura o *forward-looking behavior* como consecuencia de las **rigideces nominales** existentes en la economía.

Gráfico 2. Evolución trimestral del PIB y de la tasa de inflación



Fuente: Elaboración propia

El shock propuesto

Basándonos en los resultados obtenidos por Breuss y Badinger para la reducción del mark-up en España provocada por el efecto pro-comercio en la UE, se ha simulado un shock de caída del mark-up en el sector servicios español. De cara a **ajustar la caída estimada en el estudio (-3,84%) a los objetivos de esta simulación** se han tomado estas decisiones:

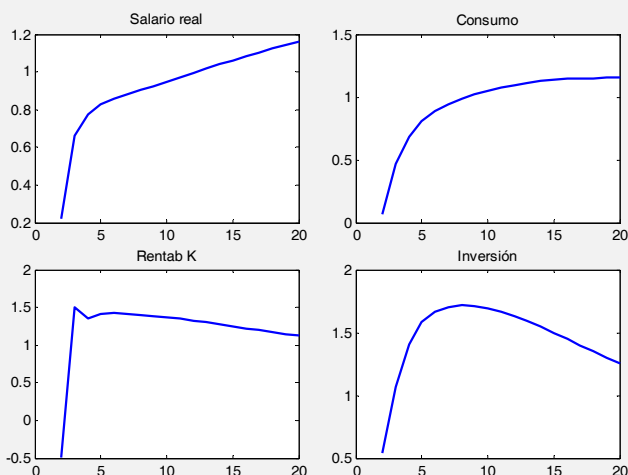
- Se han corregido los datos del mark-up para **tener en cuenta la eliminación del PPO**. Para ello, se ha partido de las estimaciones corregidas de crecimiento del comercio de Kox et al. (2006) y se ha recalculado la caída del margen con la elasticidad propuesta por Breuss y Badinger. Los nuevos datos de incremento del comercio reflejan un aumento del 28%, y la nueva caída que éstos conllevan en el margen es del 2,49%.
- REMS modeliza la economía española en su conjunto, mientras que esta caída del mark-up se aplica a los sectores afectados por la Directiva. En consecuencia se ha calculado el **peso relativo de las actividades afectadas** para ajustar en esa medida la caída correspondiente del mark-up. Para ello, partiendo de los datos del valor añadido bruto de la Contabilidad Nacional, por ramas de actividad, al máximo nivel de desglose, se han identificado aquellas ramas que están directamente afectadas por la transposición de la directiva. El valor añadido por todas ellas representa el **43% del PIB nacional**, porcentaje que se ha utilizado como referencia en la simulación.

Tras realizar estos dos ajustes se ha simulado la caída correspondiente del mark-up. Por otro lado, REMS introduce unos **costes fijos de entrada** en la industria para garantizar que no existen beneficios extraordinarios para las empresas que operan en una situación de competencia imperfecta. La caída de los márgenes se simula, pues, junto a una caída proporcional de los costes de entrada para mantener la condición de beneficios extraordinarios nulos.

Resultados

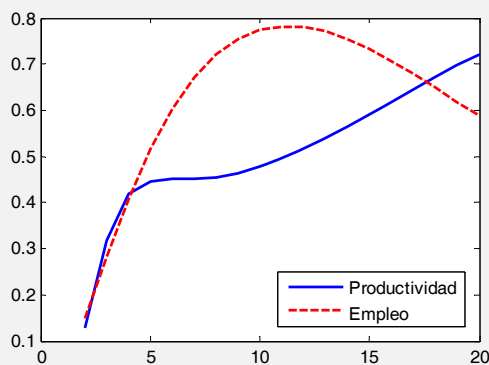
La medida tiene un efecto positivo sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas (ver gráfico 2: como en los siguientes, en el eje de abscisas se representan trimestres y en

Gráfico 3. Evolución trimestral de los principales componentes de la Demanda Interna



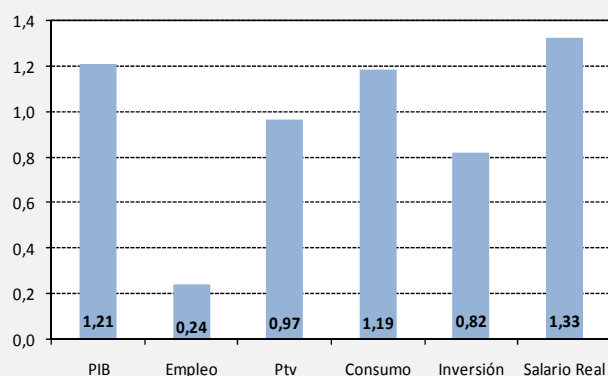
Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 4. Evolución trimestral de la productividad y el empleo



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 5. Efectos macroeconómicos de la implantación de la Directiva. Desviaciones porcentuales respecto a sus niveles en el escenario base



Fuente: Elaboración propia

el de ordenadas las distancias en términos porcentuales de la variable respecto a una situación sin shock). En concreto, la producción y los precios evolucionan en la dirección que sugiere la teoría, con un **crecimiento gradual y sostenido en el caso del PIB**, y una **caída inicial de la tasa de inflación**, que recupera su valor inicial en el largo plazo.

En cuanto a la composición del crecimiento de la economía española, desde la óptica de la **demanda** (gráfico 3), el consumo y la inversión se ven claramente favorecidos por la Directiva. En el caso del consumo, la caída de precios conlleva un incremento del salario real y un aumento del empleo, provocando un crecimiento por encima del 1% desde el segundo año. En cuanto a la inversión, se observa un significativo tirón alcista, alimentado por la mejora de la rentabilidad del capital, provocada por las nuevas oportunidades existentes y por la mejora de la eficiencia empresarial.

Desde la óptica de la **oferta** (gráfico 4), los resultados, en línea con lo que cabe esperar de una reforma que implica dosis de mayor liberalización del sector servicios, desechan el tradicional trade-off existente en la economía española entre empleo y productividad. La reacción del empleo es más súbita, alcanzando su máximo a los 10 trimestres (valores de alrededor del 0,8%, es decir, ente 150.000 y 200.000 empleos). En cuanto a la productividad, se ve claramente favorecida por el aumento de la competencia en el sector servicios, pues, como ya se mencionó, las empresas se vuelven más eficientes al alcanzar escalas óptimas, y además tienen acceso a nuevos recursos y tecnologías a un menor coste.

En definitiva, la simulación mediante el modelo REMS de la reforma promovida por la Directiva de Servicios presenta unos efectos positivos sobre el cuadro macroeconómico español, en línea con estudios anteriores. La introducción de más competencia en el principal sector económico conlleva cambios lo suficientemente profundos y sostenidos en el tiempo, como para poder hablar de **efectos a largo plazo** (horizonte de 60 trimestres), existiendo un cambio de estado estacionario. Las principales variables se estabilizan en nuevos valores, que se muestran en el gráfico 5.