

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social

COLECCIÓN INFORMES

Enero 2023



La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE) con la colaboración, como autor principal, del investigador asociado GONZALO SANZ-MAGALLÓN REZUSTA [Centro de Estudios, Formación y Análisis Social (CEFAS) del CEU Universidad San Pablo], junto con el Servicio Técnico del IEE.

Este Informe no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración prestada, a lo largo de todas las fases de la investigación, por los miembros de la Comisión de Competitividad, Comercio y Consumo (C4) de CEOE.

© 2023 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

Enero 2023

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	5
1. Introducción.....	11
2. La calidad institucional del comercio en España en comparación con los países de la OCDE.....	13
3. La determinación del coste del déficit de calidad institucional.....	16
3.1. Métodos de estimación de los costes regulatorios.....	17
3.2. Estimaciones realizadas sobre los costes regulatorios a nivel internacional.....	18
4. Cuantificación de los efectos económicos del déficit de calidad institucional en el sector del comercio en España.....	19
4.1. Metodología utilizada.....	19
4.2. Identificación e influencia del déficit de calidad institucional y de las trabas administrativas.....	20
4.3. Principales impactos económicos y sociales.....	27
4.4. Medidas para mejorar los costes y la competitividad del sector.....	29
5. Conclusiones.....	31
Referencias bibliográficas.....	33



Resumen Ejecutivo

1. Introducción

Existe una creciente evidencia empírica que muestra que **la calidad regulatoria de las actividades económicas es de vital importancia para la prosperidad económica**, ya que condiciona, en gran medida, el crecimiento económico, el nivel de empleo y de productividad de los factores de producción. Por otra parte, **diversos estudios recientes han puesto de manifiesto la necesidad de que España mejore su calidad institucional, al ser un requisito esencial para conseguir nuevos progresos en el ámbito económico**. Así, **se ha acuñado el término de «déficit de calidad institucional» para referirse a la situación española**, puesto que en las comparaciones con los países avanzados de nuestro entorno llama la atención el exceso de normas, la deficiente rendición de cuentas, las dificultades de coordinación en la estructura de gobierno multinivel y la dificultad de las Administraciones públicas para encarar la resolución de problemas nuevos.

El **sector de comercio** desarrolla funciones de gran importancia en cualquier economía moderna, por lo que **conseguir una regulación y unas condiciones del mercado que promuevan su eficiencia, en sus distintas vertientes (estática, asignativa y dinámica), debe ser objetivo prioritario de la política económica de las Administraciones públicas**. En este sentido, es básico que se establezca un **marco regulatorio que promueva la inversión y la innovación en el sector y recompense a los operadores** cuya oferta sea acorde con las demandas de los consumidores.

Los **indicadores relativos a la regulación española del sector de comercio** arrojan dos conclusiones: a) **las empresas del sector valoran la influencia de la regulación de forma más negativa que el promedio nacional**; y b) **el conjunto de actividades económicas, incluido el sector de comercio, manifiesta una evolución desfavorable de la regulación en los últimos años**.

En este marco, el presente estudio evalúa la actual regulación del sector de comercio y estima las ventajas económicas y sociales que se derivarían de una mejora de la calidad institucional, al tiempo que propone diversas soluciones al respecto.



2. Metodología

La metodología utilizada consta de **cinco fases**: 1.^a **Identificación de expertos** con experiencia en la gestión de los procedimientos administrativos y el cumplimiento regulatorio del sector de comercio; 2.^a **Creación de grupo de trabajo** para confeccionar un catálogo de tareas administrativas y requerimientos regulatorios; 3.^a **Confección de un cuestionario de apoyo para el estudio cualitativo**, con la participación de cincuenta expertos vinculados a asociaciones y empresas del sector; 4.^a **Desarrollo de los trabajos de campo del estudio**; y 5.^a **Análisis y explotación de los resultados cuantitativos y cualitativos de la investigación**.

Se ha adoptado la **metodología propuesta por la «Standard Cost Model»**, llevándose a cabo una evaluación crítica de los resultados individuales manifestados por los expertos, con la finalidad de conseguir valores normalizados, lo que ha permitido estimar los **extracostes operativos y de gestión**, las **cargas relacionadas con la ineficiencia en la regulación de residuos, envases y otros aspectos relacionados** y el **problema de hurto multirreincidente**.

3. Principales trabas identificadas

Dentro de los trámites relativos a la obtención de licencias, las principales trabas identificadas, y que han sido señaladas por los expertos consultados como importantes problemas, para el conjunto del sector, han sido la **pérdida de tiempo para acceder a la normativa urbanística municipal**, ya que en no todos los ayuntamientos está disponible en su página web, los **retrasos en las Licencias de Obra y de Apertura**, y la existencia de una **excesiva arbitrariedad en la concesión de estas últimas**. Además, **en el caso concreto de los establecimientos de más de 2.500 m² de superficie de venta, la mayor parte de las normativas autonómicas exigen una licencia que, en la práctica, impide o limita, en gran medida, la expansión de este tipo de establecimientos**.

A la dificultad intrínseca en la tramitación de licencias, han venido a sumarse, en los últimos años, **exigencias medioambientales**, sin duda necesarias, pero que, en su formulación práctica y calendarios de ejecución, han terminado por convertirse en **obstáculos de muy compleja solución**. Destacan aquí la obligatoriedad de **puntos de recarga de vehículos eléctricos** en los *parkings* de los establecimientos comerciales o la **instalación de placas fotovoltaicas** en tejados de los mismos.

Las **trabas relativas a costes operativos, de aprovisionamientos y gestión** engloban toda una serie de ineficiencias relativas a los **trámites aduaneros** y a la **distribución urbana de mercancías**. Entre los primeros, se identificó la **obligatoriedad de presentar documentación en papel para disponer de la mercancía**. Junto con ello, los **retrasos en despachos aduaneros, retrasos en expedientes de Sanidad Exterior, costes derivados de la incertidumbre y la poca agilidad en las resoluciones por los procedimientos utilizados, y la cantidad de inspecciones que debe pasar una determinada mercancía**.



Respecto a la **distribución urbana de mercancías**, las principales trabas incluyen las **restricciones en horarios, restricciones en combustible utilizado por el vehículo, limitaciones en tiempo de descarga, y registro de matrículas**. Por otra parte, **las aplicaciones para establecer un sistema de reservas de zonas de carga/descarga no suelen permitir realizar reservas fijas y sin plazo de caducidad**, lo que implica una elevada carga burocrática. Otro problema se refiere a los **costes por la gestión administrativa y por demoras ante retrasos de las Administraciones involucradas para la obtención de permisos de conjuntos euromodulares**.

También vinculado a este tipo de trabas, es pertinente señalar el aumento de los costes y descenso de la eficacia de las operaciones derivado de la **prohibición de carga y descarga por parte de los conductores** de vehículos de transporte de mercancías de más de 7,5 toneladas de masa máxima autorizada.

Hay que señalar, asimismo, como factores de distorsión de hondo calado en calidad institucional de la distribución, la implantación de medidas de naturaleza tan diversa como la limitación de las **cuantías máximas de pago en efectivo**, la nueva normativa de **atención al cliente**, la obligación, para los comercios minoristas de alimentación mayores de 400 m², de destinar, al menos, **el 20 % de su área de ventas a la oferta de productos a granel**, la **prohibición de comercializar sin envases la fruta y la verdura de más de 1,5 kilos** o la **reutilización de envases comerciales**.

También vinculados a la operativa de la actividad comercial, se hace necesario subrayar las distorsiones que se han generado en la reformada **Ley de la Cadena Alimentaria** al incluir previsiones no contempladas en la normativa comunitaria, lo cual ha provocado una gran **inseguridad jurídica** por la dificultad práctica que entraña **determinar cuándo se está comprando por debajo del coste efectivo de producción**.

Con relación a la **regulación de residuos, envases y otros aspectos relacionados**, se identificó, en primer lugar, el **extracoste derivado de que, en algunas comunidades autónomas, los residuos peligrosos y no peligrosos se comunican por separado, dentro de las comunicaciones de alta de productor de residuos**. Además, otra traba deriva del **tiempo empleado en preparar y comunicar información en distintos formatos dentro de las declaraciones y memorias anuales de productor de residuos y mantenimiento de archivo cronológico**. A su vez, **en los Planes de minimización de residuos peligrosos, la dispersión de formatos hace que las empresas productoras ubicadas en diferentes comunidades autónomas tengan que realizar el mismo trámite en múltiples formatos y con diferentes metodologías**, lo cual supone una gran pérdida de eficacia y de tiempo. Un posible extracoste adicional es la obligación de algunas comunidades autónomas de etiquetar los productos en su propia lengua.

Otra traba dentro de los **planes de prevención del desperdicio alimentario son los costes derivados de tener que abordar 17 trámites diferentes según cada comunidad autónoma**. Respecto al **Impuesto sobre envases de plástico no reutilizables**, existen costes administrativos por el



hecho de tener que pagar el impuesto de los productos que se van a exportar y tener que solicitar la devolución del mismo a la Agencia Tributaria.

Respecto a la **Comunicación de emisiones a nivel autonómico**, de nuevo se han identificado **costes por la falta de armonización regional**, ya que cada ley autonómica establece unas obligaciones específicas de registro, verificación y reporte, con un proceso administrativo diferente.

Hay que señalar, a este respecto, que la **fractura de la unidad de mercado** comporta un relevante impacto en la calidad institucional para la distribución en España. Esta circunstancia se pone de manifiesto, además de en la ya mencionada desarmonización de las **normativas autonómicas de residuos**, en **contradicciones de régimen jurídico** en las normativas de comercio minorista y la **Ley de la Cadena Alimentaria**, en las **diferencias en las normativas de venta de alcohol por CC. AA.**, en los distintos procedimientos de **acreditación de productos ecológicos** o en los **requisitos de comercialización de productos con gases fluorados**.

Respecto a las obligaciones de información no financiera, dado que la información sobre cuestiones sociales y medioambientales debe ser verificada por terceros, pero no se han establecido criterios ni indicadores concretos, **la obtención de esta información supone un gran coste en horas de trabajo a las empresas**, que deben intentar ajustar su información a unos requisitos que deben verificar pero que están sin definir.

Un bloque de problemas que se manifestaron en la fase de evaluación de la calidad institucional incluye tres aspectos de distinta naturaleza, como son los **costes que tiene que soportar el sector como consecuencia del problema del hurto multirreincidente, las consecuencias de los abusos en las prácticas de devoluciones, y los problemas que se plantean a raíz de los abusos y el fraude asociado a las reseñas en comercio electrónico**.

Cabe, también, señalar la tendencia a un **incremento constante de medidas impositivas** que terminan incidiendo no solo en el comercio, sino en todos los eslabones de la cadena del gran consumo, que ya puso de manifiesto la Comisión de Competitividad, Comercio y Consumo (C4) de CEOE, en su «Inventario de Nuevos Costes Soportados por el Comercio en España», elaborado en 2021. Sirva, como ejemplo sintomático, el **Impuesto de bebidas azucaradas de Cataluña**, una carga fiscal que no se justifica por criterios de proporcionalidad y que provoca un relevante coste económico y la pérdida de competitividad frente a otras CC. AA.

4. Principales impactos económicos y sociales

A) Reducción de costes y efectos indirectos

La cuantificación de los costes que debe soportar el sector derivados de las trabas administrativas y una regulación ineficiente se ha realizado a partir de tres principales categorías: a) **costes adicionales operativos y de gestión que debió asumir el sector por la regulación y**



requisitos administrativos relacionados con la gestión de licencias y la función de aprovisionamientos; b) costes derivados de la regulación relativa a los envases y a la falta de armonización, a nivel autonómico, de distintos aspectos de carácter medioambiental; y c) costes provocados por el problema de hurto multirreincidente y abusos en las prácticas de devoluciones y en las reseñas en comercio electrónico.

La cuantificación de los costes asciende a **8.840 millones de euros al año**, de los cuales **3.830 millones se derivan de la regulación que afecta a los costes operativos y de gestión**; **3.940 millones de la regulación en materia de envases y normativa medioambiental** y **1.070 millones por el problema de hurto multirreincidente, abusos en devoluciones y abusos en las reseñas en comercio electrónico**.

Respecto a los **efectos indirectos sobre el conjunto de la economía española**, dada la situación de competencia y rivalidad en precio existente en el sector, se estima que **los menores costes propiciarán una reducción equivalente de los precios de venta a los consumidores, lo que permitirá un aumento de la renta familiar por hogar de 470 euros**. A nivel agregado, los gastos de consumo aumentarían en **7.950 millones de euros** y el ahorro de las familias de **890 millones**.

B) Aumento de la inversión

Junto con los efectos anteriores, **la reducción de las trabas administrativas y de los plazos para la concesión de licencias propiciaría una mayor inversión de las empresas del sector en nuevos establecimientos y su remodelación por importe de 770 millones de euros al año, con un efecto directo sobre el nivel de empleo de más de 88.000 nuevos empleos equivalentes a tiempo completo**.

5. Medidas para mejorar los costes y la competitividad del sector

Un último aspecto analizado en la investigación ha consistido en **identificar y evaluar las posibles mejoras en la regulación del sector**, pudiendo destacarse las siguientes:

- a) **Conseguir mejoras de eficiencia en los procesos administrativos**, con un acceso más directo a los técnicos para conocer, de primera mano, las mejoras y los cambios que se deben realizar en los proyectos para la obtención de licencias y permisos, así como agilizar la tramitación de los mismos. Es necesario, igualmente, otorgar seguridad jurídica y estabilidad al marco regulatorio del sector.
- b) **Reducción de los plazos administrativos**, requisito fundamental para promocionar la inversión y la eficiencia en el sector.



- c) **Reconocimiento mutuo de normativas por las comunidades autónomas**; mejora de gran alcance con ventajas indudables y muy especialmente para las empresas de menor tamaño. Además, sería conveniente unificar las plataformas digitales y hacerlas compatibles entre las distintas regiones, así como tratar de armonizar los objetivos de sostenibilidad a nivel de comunidades autónomas.

Respecto a la **regulación en materia de protección de los consumidores y derechos lingüísticos** se debería **eliminar la actual inseguridad jurídica y la pérdida de competitividad que implica que cada comunidad autónoma legisle sin coordinación alguna con el resto de las Administraciones**.

- d) Conveniencia de instaurar una **moratoria en el nuevo impuesto relativo a los plásticos de un solo uso**.
- e) Adopción del **silencio administrativo positivo**.
- f) Sustitución de autorización previa por **declaración responsable**.
- g) Respecto al problema de **hurto multirreincidente**, la legislación aprobada recientemente aportará ventajas respecto a la situación previa, si bien existen todavía aspectos que se deberían perfeccionar.
- h) La última medida que se ha considerado conveniente es la de **facilitar y mejorar los accesos al centro de las ciudades**, lo que permitirá una importante reducción de los costes de aprovisionamiento.



Palabras clave: **costes de cargas administrativas, burocracia, sector de comercio, calidad institucional, regulación de sectores productivos.**

La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social

1. Introducción

El sector de comercio desarrolla funciones de gran importancia en cualquier economía moderna, por lo que conseguir una regulación y unas **condiciones del mercado que promuevan su eficiencia**, en sus distintas vertientes (estática, asignativa y dinámica) debe ser objetivo prioritario de la política económica de las Administraciones públicas. En este sentido, es básico que la Administración promueva una competencia efectiva entre los operadores, evitando las posiciones de monopolio y, al mismo tiempo, se establezca un **marco regulatorio que promueva la inversión y la innovación en el sector** y recompense a los operadores cuya oferta sea acorde con las demandas de los consumidores.

En la actualidad **el sector comercial atraviesa en España una coyuntura complicada**. La crisis de la covid-19 tuvo un fuerte impacto negativo sobre la actividad y los márgenes del sector en el ejercicio 2020, constatándose, según la Central de Balances del Banco de España, un importante descenso de su rentabilidad¹. Por otra parte, la nueva regulación aprobada entre 2017 y 2021 ha provocado un importante **aumento de los costes soportados por el sector**, estimado en 1.475 millones de euros al año, además de costes adicionales soportados por los consumidores por valor de 299 millones (CEOE, 2021).

Diversos estudios recientes han puesto de manifiesto la necesidad de que España mejore su **«calidad institucional»**², al ser un requisito esencial para conseguir nuevos progresos en el ámbito económico (Álvarez, 2019; Arias, 2021). Así, se ha acuñado el término de «déficit de calidad institucional» (Alcalá y Jiménez, 2018) para referirse a la situación española, «ya que en cualquier comparación con los países avanzados de nuestro entorno llaman la atención fenómenos como el exceso de normas, la deficiente rendición de cuentas, las dificultades de coordinación en la estructura de gobierno multinivel o, en fin, la dificultad de las Administraciones públicas para encarar la resolución de problemas nuevos» (FUNCAS, 2021).

¹ El beneficio después de impuesto sobre ventas se situó en el 1,9% en 2020, frente al 4,8% en el año anterior.

² El término «calidad institucional» suele incluir cuestiones relativas a lo siguiente: a) la eficacia del Estado, b) la seguridad jurídica, c) la calidad de la regulación, d) derechos de propiedad y libertad económica, e) transparencia y rendición de cuentas, y f) calidad democrática (Arias, 2021). Este estudio se centra, fundamentalmente, en cuestiones relativas al apartado «c» (calidad de la regulación), pero también se tratan otras relacionadas con la eficacia del Estado, la seguridad jurídica y la libertad económica.



En este contexto, **el presente estudio tiene como objetivo principal evaluar la actual regulación del sector de comercio, estimar las ventajas económicas y sociales que se derivarían de una mejora de la calidad institucional, y proponer diversas soluciones al respecto.**

Existe una creciente evidencia empírica que demuestra que **la calidad regulatoria de las actividades económicas es de vital importancia para la prosperidad económica** en la actualidad, ya que condiciona, en gran medida, el crecimiento económico, el nivel de empleo y de productividad de los factores de producción, y el potencial innovador (Nicoletti y Scarpetta, 2003). Por ejemplo, Dawson (2020) asocia el declive del ascenso de la productividad en Estados Unidos en las últimas décadas con el crecimiento de la regulación que ha tenido lugar y Égert (2007) identifica, entre las variables que impactan al crecimiento de la productividad en los países de la OCDE, a la regulación de los mercados, la calidad institucional y la corrupción.

Son muy numerosos los estudios que muestran que **la mayor regulación provoca dificultades especialmente a las empresas pequeñas**, lo que explica que en países con mayor carga regulatoria el tamaño de las «start-ups» tienda a ser mayor (Capelleras *et al.*, 2008). Djankov *et al.* (2002) muestran que la mayor regulación económica y las barreras a la entrada de nuevos competidores se asocia con mayores niveles de corrupción y de economía sumergida.

Entre las estimaciones recientes sobre los costes de la regulación ineficiente podemos destacar a Coffey *et al.* (2020), que estima una disminución anual del PIB de Estados Unidos del 0,8%. Por su parte, Coffey y McLaughlin (2021) determinan que un incremento del 1% en el *stock* de regulación se asocia con una reducción del 0,03% del crecimiento económico anual.

En los estudios que comparan la calidad institucional a nivel internacional, **España se caracteriza por ser uno de los países desarrollados con mayores cargas regulatorias** (Djankov, 2002). Esta característica es especialmente nociva, si se tiene en cuenta que, en España, la proporción de empresas pequeñas y medianas es muy superior al promedio europeo, y precisamente las empresas pequeñas son las que más padecen las cargas burocráticas en términos relativos (López *et al.*, 2008). Si bien existen algunas iniciativas recientes de la Administración española que han tratado de mejorar algunas cuestiones relacionadas con la regulación (OECD, 2021)³, lamentablemente no afectan a los principales problemas del sector de comercio que serán analizados en el presente estudio.

³ Así, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado por el Gobierno de España, en abril de 2021, existe uno de los ejes (Reforma C13.R1) encaminado a la mejora de la regulación y el clima empresarial: «El objetivo de esta reforma es mejorar el marco en que se desarrolla la actividad económica, procurando una regulación y un clima de negocios más adecuados y que faciliten la creación y el crecimiento de las empresas, así como su reestructuración si fuera necesario. Se facilitarán los trámites de constitución de una empresa y su acceso a la financiación, se adoptarán medidas para reducir la morosidad y se avanzará en la garantía del buen funcionamiento de los mercados en todo el territorio nacional» (Gobierno de España, 2021).

Otra iniciativa es la Ley de Creación de Empresas y Crecimiento aprobada en septiembre de 2022. También tiene como objetivo modificar determinadas disposiciones de la Ley de Unidad de Mercado para proporcionar más claridad en áreas en las que las ambigüedades han provocado problemas de aplicación. El objetivo de la Ley de Unidad de Mercado es eliminar las barreras innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias para el acceso y el ejercicio de las actividades económicas y para la libertad de establecimiento en todo el territorio.



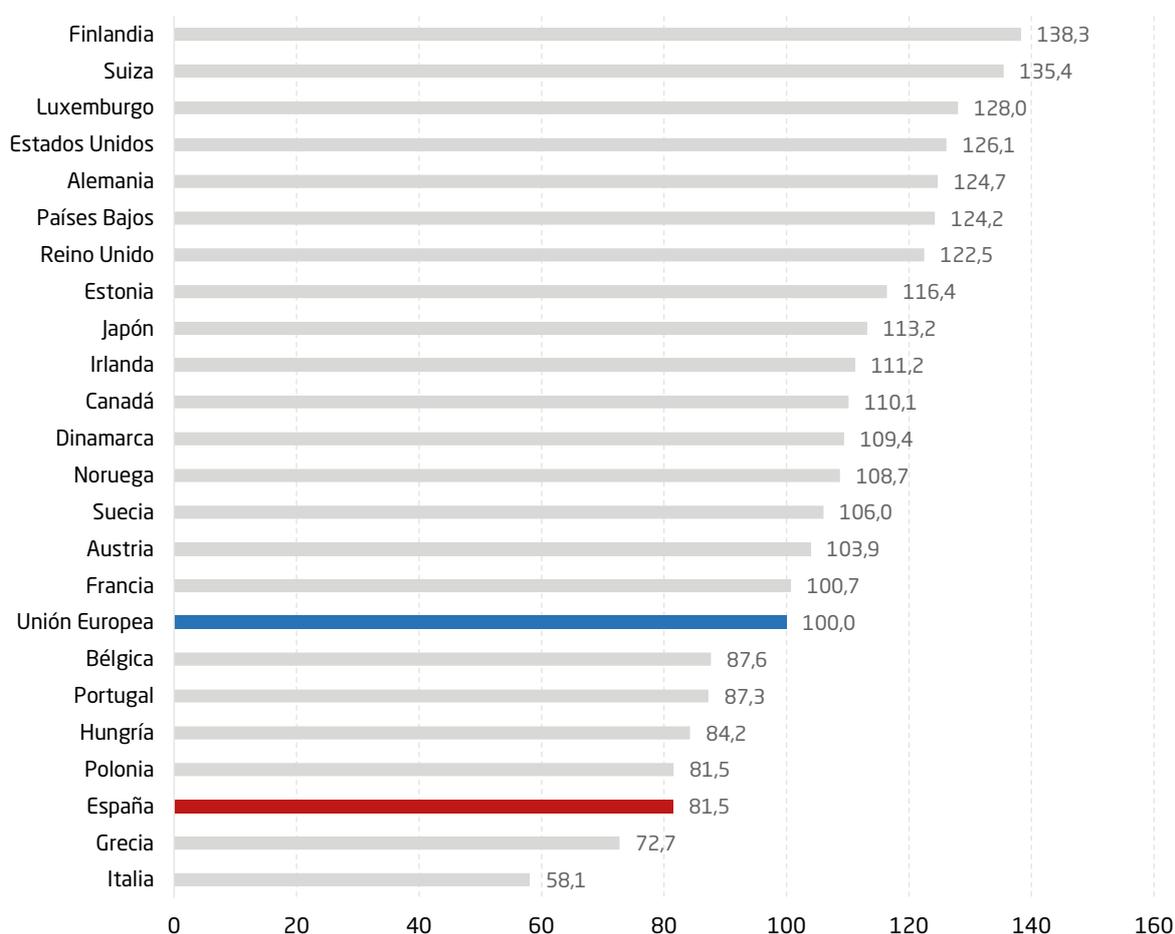
2. La calidad institucional del comercio en España en comparación con los países de la OCDE

Como se señaló anteriormente, **en cuestiones de calidad de la regulación, España ocupa una posición, claramente, de desventaja en el contexto de los países de la Unión Europea y de la OCDE.** Según el Informe de Competitividad Mundial (2019), la puntuación relativa a la «carga de la regulación gubernamental» (burden of government regulation) es de 2,9, en una escala de 1 (peor) a 7 (mejor), lo que nos sitúa en el **puesto número de 114, de un total de 141 países**⁴. En el contexto de los países desarrollados, España registró la puntuación más desfavorable, solo por detrás de Grecia e Italia, como se muestra en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1

Posición de España en cuanto a la «carga de la regulación gubernamental» según el Índice de Competitividad Mundial. Números índices

Promedio UE=100



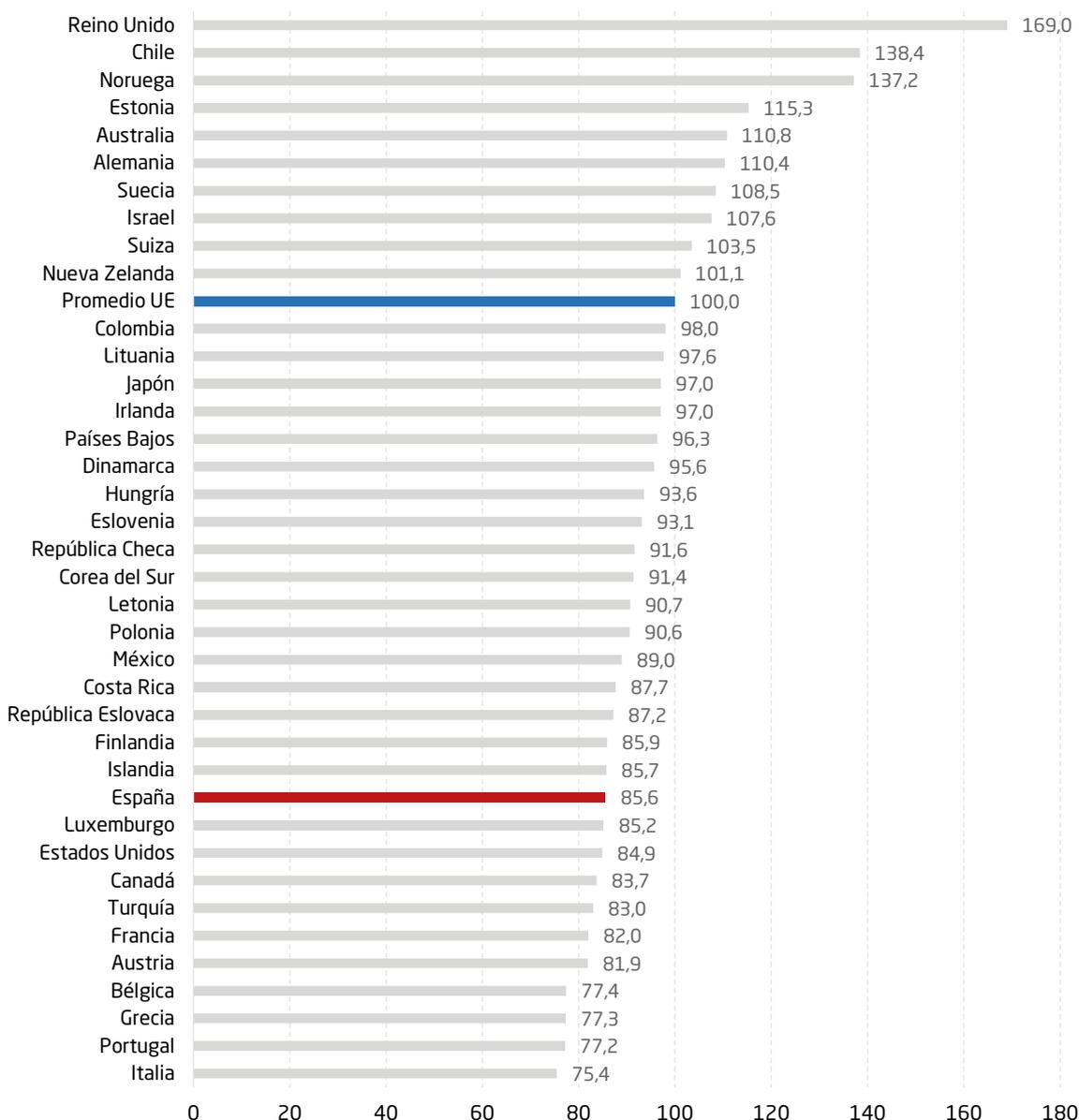
Fuente: The Global Competitiveness Report (2019).

⁴ El valor se calcula a partir de una encuesta de opinión en la que participan unos 17.000 ejecutivos de todos los países del mundo.

A su vez, la OCDE⁵ publica, desde 1998, indicadores representativos de la regulación económica y sectorial, incluyendo, entre estos últimos, a la **regulación aplicada al sector de comercio**. **En esta comparativa, el valor de España también se sitúa en una posición notablemente más desfavorable** que el promedio de la Unión Europea y muy alejada de los países con mejores puntuaciones, como se muestra en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Posición de España según el indicador representativo de la regulación del sector de comercio según la OCDE



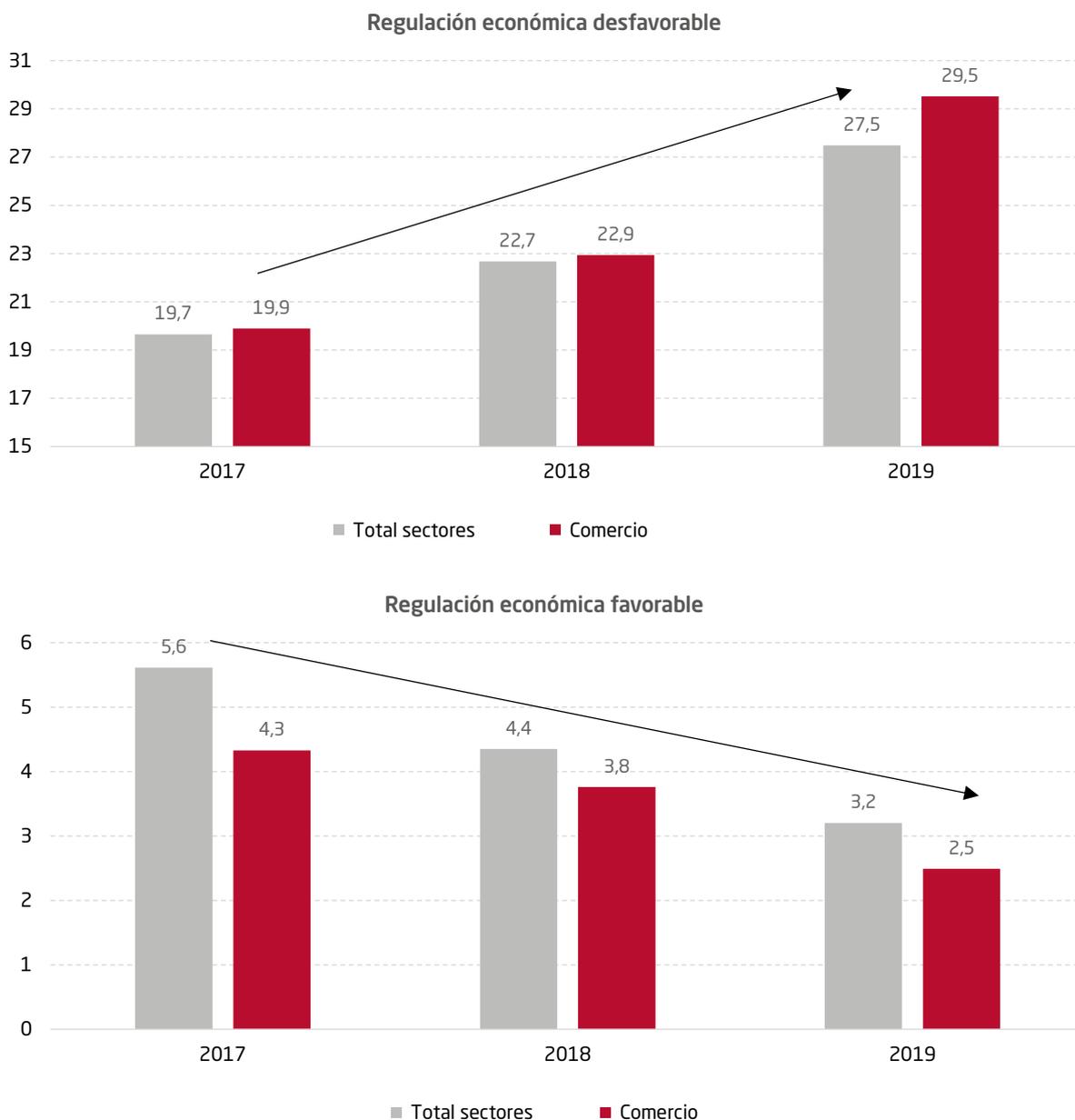
Fuente: Adaptado de OCDE, Indicators of product market regulation.

⁵ <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

Un tercer indicador interesante para este estudio procede del **Instituto Nacional de Estadística**. En el módulo anual del «Índice de confianza empresarial» se pregunta a las empresas acerca de la influencia de la regulación económica sobre sus resultados. Los últimos datos disponibles arrojan dos conclusiones: a) **las empresas del sector de comercio valoran la influencia de la regulación de forma más negativa que el promedio nacional**; y b) **el conjunto de las actividades económicas, incluido el sector de comercio, manifiesta una evolución desfavorable de la regulación en el período 2017-2019** (ver Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Influencia de la regulación sobre el sector del comercio según el Índice de confianza empresarial



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.



3. La determinación del coste del déficit de calidad institucional

La identificación, medición y comparación de la falta de calidad institucional y los costes regulatorios son tareas que presentan distintas dificultades de carácter teórico y práctico. La Figura 1 presenta una categorización simplificada de los costes según el tipo de coste y los agentes económicos afectados. El **sector público** absorbe los costes de desarrollo, administración y supervisión de las regulaciones, mientras que el **sector privado** (empresas y hogares) incurre en los costes iniciales de cumplir con las regulaciones, aunque, en última instancia, estos costes se trasladan al conjunto de la economía. En particular, **las empresas afrontan tres tipos de costes** (OCDE, 2001):

- a) **Cumplimiento administrativo y otros costes operativos**, como la cumplimentación de formularios y otros requisitos de información para la Administración.
- b) **Costes de capital**, en los casos en los que las empresas necesitan hacer inversiones de capital para cumplir con la normativa.
- c) **Costes indirectos o costes de eficiencia**, que surgen cuando las regulaciones reducen la productividad y la innovación de las empresas, por ejemplo, obstaculizando la gestión empresarial o distorsionando la asignación de recursos.

FIGURA 1
Principales categorías de cargas regulatorias



Fuente: OCDE (2001).



La medición de los costes regulatorios se enfrenta a problemas teóricos que la dificultan.

Estos incluyen, por ejemplo, la dificultad de medir los costes netos para las empresas, teniendo en cuenta los beneficios que las regulaciones podrían generar para ellas. También incluyen la complejidad de estimar los costes en los que habrían incurrido, en cualquier caso, para obtener información necesaria para fines de gestión.

Existen, a su vez, **dificultades prácticas en la medición de los costes del cumplimiento normativo**. Para medir los costes directos, un investigador debe realizar un seguimiento de todo el impacto del gasto financiero (por ejemplo, calcular la depreciación y los gastos generales) de, por ejemplo, **utilizar determinados tipos de envases**. Pero quizás no resulte sencillo diferenciar qué costes están impulsados por la normativa y cuáles son el resultado de una decisión de inversión empresarial.

Medir los costes indirectos o de eficiencia es aún más complejo, ya que son, a menudo, incorporados en el proceso de producción y, por lo tanto, son extremadamente difíciles de valorar. En la mayoría de los casos, estos costes se transmiten a los consumidores y/o trabajadores (OCDE, 2001).

La medición de los costes de la regulación administrativa ha sido estudiada con relativa frecuencia en los últimos años, en particular en el campo del cumplimiento tributario. Pero, incluso en esta área que se centra en el tiempo y el dinero gastado por las empresas en los trámites y papeleo necesarios para cumplir con la normativa fiscal, las dificultades de medición son importantes, ya que las empresas no suelen contabilizar estos costes dentro de sus sistemas de información de gestión, por lo que la cuantificación se suele basar en estimaciones.



3.1. Métodos de estimación de los costes regulatorios

El modelo propuesto por la «**Standard Cost Model Network (SCM)**» tiene su origen en 2003 y ha sido el más utilizado en la Unión Europea. Según la metodología planteada, **tras recibirse la información sobre los costes estimados por las empresas mediante entrevistas, es necesario hacer una evaluación cualitativa del tiempo o de los costes que las empresas dedican a cada actividad administrativa relacionada con el cumplimiento de una obligación de información**. Tal y como se señala en el manual metodológico, **es importante realizar una evaluación crítica de los resultados individuales y decidir qué resultados son más fiables**, para conseguir una cifra normalizada. El enfoque, por tanto, no consiste en calcular una media acrítica a partir de los datos recogidos, sino que, en su lugar, hay que establecer una cifra normalizada sobre la base de los datos recogidos y de las valoraciones de los expertos.

Además del «Standard Cost Model», **existen otros enfoques metodológicos basados en opiniones de las empresas y/o evaluaciones de grupos de expertos**, que han sido utilizados en los últimos años para cuantificar el coste de la regulación y la burocracia, según se muestra en la Tabla 1.

TABLA 1

Descripción general de los métodos para medir los costes de la regulación

Método	Descripción
Standard Cost Model (SCM) propuesto por la OCDE	El más utilizado en la UE. Un método para determinar los costes de cumplimiento para las empresas impuestos por la regulación. Permite una comparación aproximada de los alcances de los costes.
Informes individuales y evaluaciones para la Comisión Europea ⁶	Informes individuales y evaluaciones de grupos de expertos nombrados por la Comisión Europea.
Metodología de la OCDE ⁷	Opiniones de las empresas sobre las cargas administrativas y reglamentarias para las pequeñas y medianas empresas. Comparación sistemática entre 11 países de la OCDE.
Cuestionarios de diferentes países ^{8,9}	Cuestionarios de países individuales que se están desarrollando y probando (conjuntamente) en varios países (por ejemplo, en Alemania y en Bélgica).
Encuestas entre empresas (realizadas en Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda) ¹⁰	Encuestas entre empresas estimando el gasto público en programas ambientales.
Datos a nivel de planta de acerías y entrevistas estructuradas (en Estados Unidos) ¹¹	Uso de datos a nivel de planta de 55 acerías para estimar costes ocultos, seguidos de entrevistas estructuradas de gerentes a nivel corporativo.
Informes de costes regulatorios en forma de estados contables en los Estados Unidos ¹²	Estudio del tamaño, alcance y coste de las regulaciones federales en los Estados Unidos.

Fuente: Adaptado de Kotnik *et al.* (2020).

3.2. Estimaciones realizadas sobre los costes regulatorios a nivel internacional

El Bureau Federal du Plan de **Bélgica** estima, desde el año 2000, de forma sistemática los costes que genera la Administración de ese país en materia de fiscalidad, empleo y medio ambiente a las empresas y autónomos. El último estudio disponible (Kegels, 2022) muestra que las cargas administrativas en Bélgica se han reducido, en gran medida, en los últimos años, al cuantificarse en el 1,1% del PIB en 2020, frente al 3,5% en 2000. Para las empresas de menos de 10 trabajadores el coste por empleado fue de más de 6.000 euros, frente a menos de 500 euros en el caso de las grandes (más de 249 empleados). El coste medio por empresa fue de 18.775 euros en 2020.

Crain (2010, p. 51) estimó, para las empresas de menos de 20 empleados del sector del comercio en **Estados Unidos**, un coste regulatorio, por empresa, de 109.970 dólares y de 5.289 dólares

⁶ High Level Group on Administrative Burdens, «Cutting Red Tape in Europe. Legacy and Outlook», *Final Report*. Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-of-the-high-level-group_july2014_en.pdf

⁷ OECD (2001).

⁸ KAYSER, G. *et al.* (2004).

⁹ KEGELS (2022).

¹⁰ CHITTENDEN, F. *et al.* (2003).

¹¹ JOSHI, S. *et al.* (2001).

¹² CRAIN, N. V. *et al.* (2010).



por empleado. Estos costes superan en un 30% a los respectivos de las empresas con 500 o más empleados.

En el estudio realizado por la **Comisión Europea** (2004) sobre la percepción de los costes del cumplimiento regulatorio, se concluyó que las empresas pequeñas asumen unos costes entre cinco y diez veces superiores en comparación con las grandes empresas.

Finalmente, la **OCDE** (2001) estima los costes de la burocracia sobre las empresas de menos de 500 empleados **para once países**. Según sus conclusiones, **España es el que registra un valor superior, cifrado en 38.751 millones de dólares, lo que representa el 5,6% del PIB**, frente al 1% del PIB en Finlandia, el 3,5% en Austria o el 2,3% en Suecia. **Los costes medios por empresa en España se estimaron, en este estudio, en 38.000 dólares.**

4. Cuantificación de los efectos económicos del déficit de calidad institucional en el sector del comercio en España

La cuantificación de los efectos económicos de la falta de calidad institucional y las cargas administrativas y regulatorias en el sector del comercio español se ha realizado a través de un modelo en el que se contemplan dos principales efectos: a) **las consecuencias derivadas de los menores costes que soportaría el sector**; y b) **la influencia sobre la mayor inversión desarrollada por las empresas**, según el siguiente esquema:

1. Menores costes - Disminución de precios - Crecimiento de la renta disponible - Expansión de consumo e incremento del ahorro - Aumento del nivel de empleo - Mayores impuestos - Menor gasto público.
2. Reducción de trabas administrativas - Mayor inversión - Aumento del nivel de empleo - Mejora de cuentas de las AA. PP.

Debemos aclarar que las estimaciones que se muestran a continuación se han realizado teniendo en cuenta, únicamente, los factores cuantificables y con mayor impacto en el sector, por lo que el efecto real podría ser superior al estimado en este apartado.

4.1. Metodología utilizada

El estudio ha constado de cinco fases:

- 1ª. **Identificación de expertos** con experiencia en la gestión de los procedimientos administrativos y el cumplimiento regulatorio del sector de comercio.
- 2ª. **Creación de grupo de trabajo** para confeccionar un catálogo de tareas administrativas y requerimientos regulatorios.



- 3ª. **Confección de un cuestionario de apoyo para el estudio cualitativo**, con la participación de cincuenta expertos vinculados a asociaciones y empresas del sector. El 60% ocupan puestos de dirección y gestión en empresas y el 40% restante son representantes de asociaciones sectoriales.
- 4ª. **Desarrollo de los trabajos de campo del estudio**, realizado durante el período de junio-octubre de 2022.
- 5ª. **Análisis y explotación de los resultados cuantitativos y cualitativos de la investigación**. Se ha adoptado la metodología propuesta por la «Standard Cost Model», llevándose a cabo una evaluación crítica de los resultados individuales con la finalidad de conseguir valores normalizados.

4.2. Identificación e influencia del déficit de calidad institucional y de las trabas administrativas

En la fase inicial de esta investigación se identificaron las principales cargas administrativas y requerimientos regulatorios del sector de comercio, que pueden agruparse en cuatro categorías principales: a) **trámites relativos a la concesión de licencias**; b) **costes operativos y de gestión**; c) **envases y residuos**; y d) **hurto multirreincidente y aspectos diversos**. A continuación, se describen las principales trabas identificadas, y se muestra la valoración que, de cada una de ellas, ha realizado el grupo de expertos.

Un problema específico ligado a la concesión de licencias es el de la exigencia de una segunda licencia autonómica, lo cual sucede para el conjunto de establecimientos comerciales de más de 2.500 m² en la práctica totalidad de las CC. AA.

Asimismo, existe en varias CC. AA. un impuesto *ad hoc* a las grandes superficies que, a efectos prácticos, las acaba perjudicando según su tamaño. En este estudio, que tiene como objeto **identificar los problemas que afectan de forma transversal al conjunto del sector**, se ha optado por no incluir una pregunta específica referida a la regulación de hipermercados y grandes superficies, ya que la muestra de informantes afectaría solo a una parte de ellos, por lo que podrían no ser representativos de su correcta significancia. No obstante, en los comentarios cualitativos recogidos también se encuentran identificadas estas relevantes cuestiones, señaladas como barreras importantes entre los informantes de mayor tamaño en superficie comercial.

a) Trámites relacionados con la obtención de licencias

Un primer aspecto identificado fue la **pérdida de tiempo para acceder a la normativa urbanística municipal**, ya que en no todos los ayuntamientos está disponible en su página web. Con respecto a las **Licencias de Apertura**, se alegó que, en algunos casos, existe una excesiva arbitrariedad en la concesión.



Respecto a los trámites relativos a la **Licencia de Obra** (Informes sectoriales por afección de carreteras, confederación hidrográfica, AESA, fotovoltaica, Puesta en Servicio de Baja Tensión), se identificaron costes derivados del tiempo requerido, que suele sobrepasar el máximo de tres meses que establece la Ley.

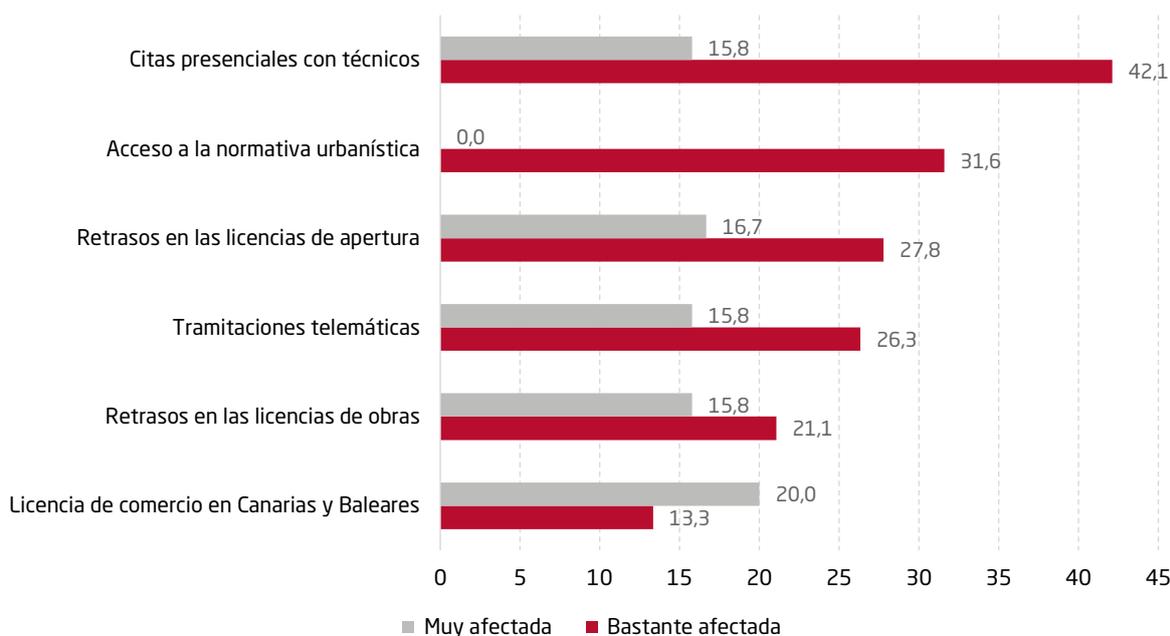
En el caso de **Baleares y Canarias** las empresas deben asumir costes particularmente por su lentitud y normativa administrativa específica, siendo que, en el caso de los grandes establecimientos comerciales, además, sufren la restrictiva normativa para la obtención de la segunda licencia comercial autonómica que es preceptiva en la práctica totalidad de las CC. AA.

Por último, **se identificaron trabas que afectan al conjunto de los trámites**, ya que cada vez es más complicado obtener citas presenciales con los técnicos, sobre todo para hacer consultas, testados, seguimientos de los proyectos, y en las tramitaciones telemáticas hay Administraciones que tienen limitada la capacidad para subir archivos, lo que ocasiona retrabajos y la necesidad de emplear más tiempo en realizar la gestión.

Respecto a las **opiniones de los expertos sobre la influencia de los anteriores trámites**, el Gráfico 4 muestra que **todos los problemas identificados afectan, de forma generalizada, a las empresas del sector**, registrándose el mayor alcance en la obtención de citas presenciales con los técnicos, el acceso a la normativa urbanística y los retrasos en las licencias.

GRÁFICO 4

Influencia de la falta de calidad institucional y las trabas burocráticas relacionadas con la obtención de licencias



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de investigación cualitativa.



Respecto a las **demoras producidas en las solicitudes de licencias de obra o de apertura**, las empresas y expertos consultados han estimado **un retraso, en promedio, de hasta 12 meses en los proyectos de apertura y de 6 en los proyectos de remodelación, si bien, en ciertos casos, algunas empresas han referido retrasos de hasta dos años**. Un problema específico identificado por algunos informantes, pero que trasciende el objeto de este estudio, es el relativo a **las segundas licencias que se exigen por parte de las comunidades autónomas para la apertura de grandes superficies, ya que no solo suponen un aumento importante de los costes y plazos de gestión de licencia de estos establecimientos**, tal y como ha quedado reflejado en sus respuestas, sino que, **en ocasiones, puede llegar a implicar, a efectos prácticos, la imposibilidad última de la apertura de estos establecimientos**, tal y como ha sido comentado por algunos informantes en sus respuestas a la encuesta.

Se debe señalar, asimismo, el aumento en la tramitación de licencias, derivado de **exigencias medioambientales**. Estando el comercio totalmente comprometido con los objetivos formulados, el hecho cierto es que su aplicación práctica y sus plazos han generado **dificultades de muy compleja solución**. Valgan, como ejemplo, las situaciones provocadas por la obligatoriedad de instalación de **puntos de recarga vehículos eléctricos** en los *parkings* de los establecimientos comerciales o de **placas fotovoltaicas** en los tejados de dichos establecimientos.

b) Trámites y regulación relativa a los costes operativos y de gestión

Las trabas relativas a los costes operativos, de aprovisionamientos y gestión engloban toda una serie de **ineficiencias relativas a los trámites aduaneros y a la distribución urbana de mercancías**. Entre los primeros, se identificó la **obligatoriedad de presentar documentación en papel para disponer de la mercancía**, ya que, sin los documentos, en la mayoría de los casos, no se permite la entrega de esta y, si se trata de un producto perecedero y un origen lejano, supone la pérdida total de la misma. Junto con ello, **se aprecian retrasos en los despachos aduaneros, retrasos en expedientes de Sanidad Exterior, costes derivados de la incertidumbre y la poca agilidad en las resoluciones por los procedimientos utilizados, y la cantidad de inspecciones que debe pasar una determinada mercancía**; todo ello provoca importantes ineficiencias en la cadena de suministro.

Respecto a la **distribución urbana de mercancías**, las principales trabas incluyen las **restricciones en horarios, restricciones en combustible utilizado por el vehículo, limitaciones en tiempo de descarga, y registro de matrículas**; todo ello supone importantes costes de necesidad de renovación de flotas, así como extracostes derivados de la obligatoriedad de pedir permisos especiales.

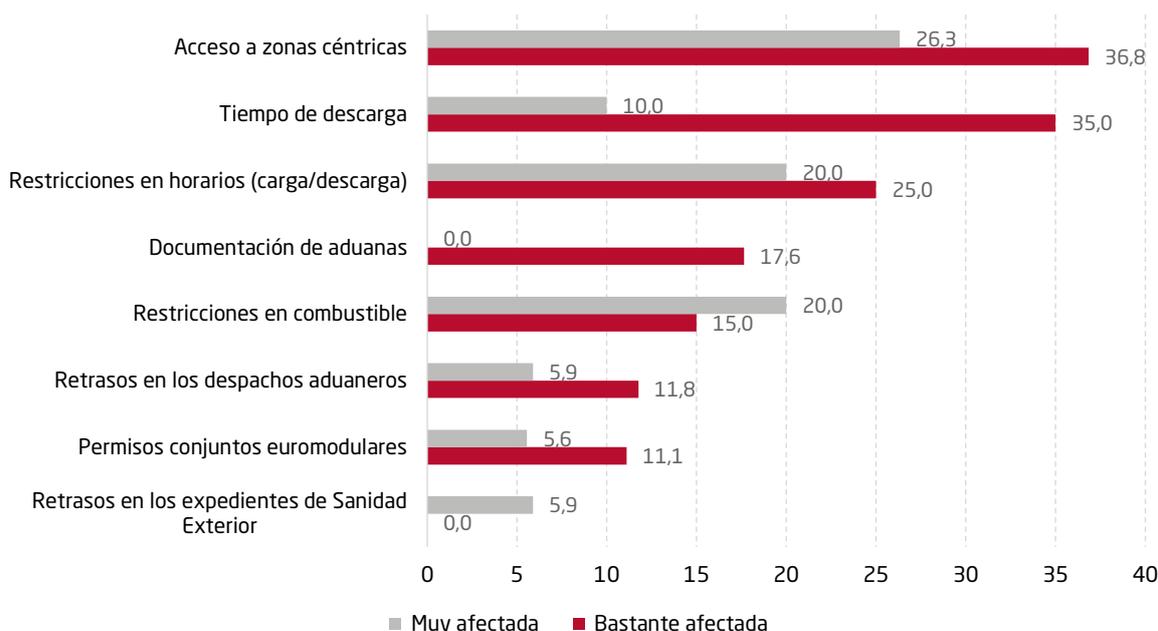
Por otra parte, **las aplicaciones para establecer un sistema de reservas de zonas de carga/descarga no suelen permitir realizar reservas fijas y sin plazo de caducidad**, lo que supone una elevada carga burocrática. Además, cuando las aplicaciones son para cada municipio se hace necesario tener numerosas plataformas de acceso y reserva.



Un último aspecto se refiere a los **costes por la gestión administrativa y por demoras ante retrasos de las Administraciones** involucradas para la obtención de permisos de conjuntos euromodulares EMS60.

GRÁFICO 5

Influencia de la falta de calidad institucional y las trabas burocráticas relacionadas con los costes operativos y de gestión



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de investigación cualitativa.

Las opiniones de los expertos consultados apuntan a que **las limitaciones y restricciones en el acceso a zonas céntricas de las ciudades, las limitaciones en tiempo de descarga, y registro de matrículas, así como las restricciones en horarios, son los aspectos que más incidencia tienen sobre los costes del sector**, ya que cerca del 50% de las empresas se ven afectadas negativamente, según se muestra en el Gráfico 5.

Se ha detectado, también, un aumento de los costes y un descenso de la eficacia de las operaciones derivados de la **prohibición de carga y descarga por parte de los conductores** de vehículos de transporte de mercancías de más de 7,5 toneladas de masa máxima autorizada.

De igual modo, también afloran disfunciones provocadas por medidas de espectros diversos, como son la limitación de las **cuantías máximas de pago en efectivo**, la **nueva normativa de atención al cliente**, la **obligación de los comercios minoristas de alimentación mayores de 400 m² de destinar, al menos, el 20% de su área de ventas a la oferta de productos a granel**, la **prohibición de comercializar sin envases la fruta y la verdura de más de 1,5 kilos** o la **reutilización de envases comerciales**.

Por último, cabe destacar las distorsiones que se han generado con la reforma de la **Ley de la Cadena Alimentaria** al incluir previsiones no contempladas en la normativa comunitaria, lo que ha provocado una gran **inseguridad jurídica** por la **dificultad práctica que entraña determinar cuándo se está comprando por debajo del coste efectivo de producción**.

c) Regulación de residuos, envases y otros aspectos relacionados

Dentro de este bloque se identificó, en primer lugar, el **extracoste derivado de que, en algunas comunidades autónomas, los residuos peligrosos y no peligrosos se comunican por separado, dentro de las comunicaciones de alta de productor de residuos**. Además, otra traba deriva del **tiempo empleado en preparar y comunicar información en distintos formatos dentro de las declaraciones y memorias anuales de productor de residuos y mantenimiento de archivo cronológico**. A su vez, en los Planes de minimización de residuos peligrosos, la dispersión de formatos hace que las empresas productoras ubicadas en diferentes comunidades autónomas tengan que realizar el mismo trámite en múltiples formatos y con diferentes metodologías, lo cual supone una gran pérdida de eficacia y de tiempo.

Respecto al traslado de residuos, sería más eficiente si las notificaciones previas a los traslados de residuos tuvieran validez indefinida. Existe, igualmente, el coste derivado de la duplicidad de los dos trámites en la declaración anual de envases y residuos de envases y en la Sección Envases del Registro de Productores. Respecto a **SANDACH**¹³, el coste derivado de que los productos incluidos en la Categoría 3 no puedan ser gestionados como biorresiduos, cuyo destino de tratamiento sería la digestión aerobia (compostaje) y la anaerobia (biogás).

Otra traba dentro de los planes de prevención del desperdicio alimentario son los costes derivados de tener que abordar 17 trámites diferentes según cada comunidad autónoma. Respecto al **Impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables**, existen costes administrativos por el hecho de tener que pagar el impuesto de los productos que se van a exportar y tener que solicitar la devolución del mismo a la Agencia Tributaria. En cuanto a **SDDR (Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de envases) y las obligaciones en materia de envases reutilizables**, los costes derivados de aumentar personal y dedicar superficie comercial al almacenamiento de envases, gestión de cobros y devoluciones de los depósitos.

Respecto a la Comunicación de emisiones a nivel autonómico, de nuevo se identifican costes por la falta de armonización regional, ya que cada ley autonómica establece unas obligaciones específicas de registro, verificación y reporte, con un proceso administrativo diferente.

Los **requisitos de trazabilidad de productos de la pesca** obligan a pequeños proveedores, productores y fabricantes a invertir cantidades significativas de tiempo y/o dinero en aportar la información necesaria.

¹³ Subproductos animales no destinados al consumo humano y los productos derivados de los mismos.

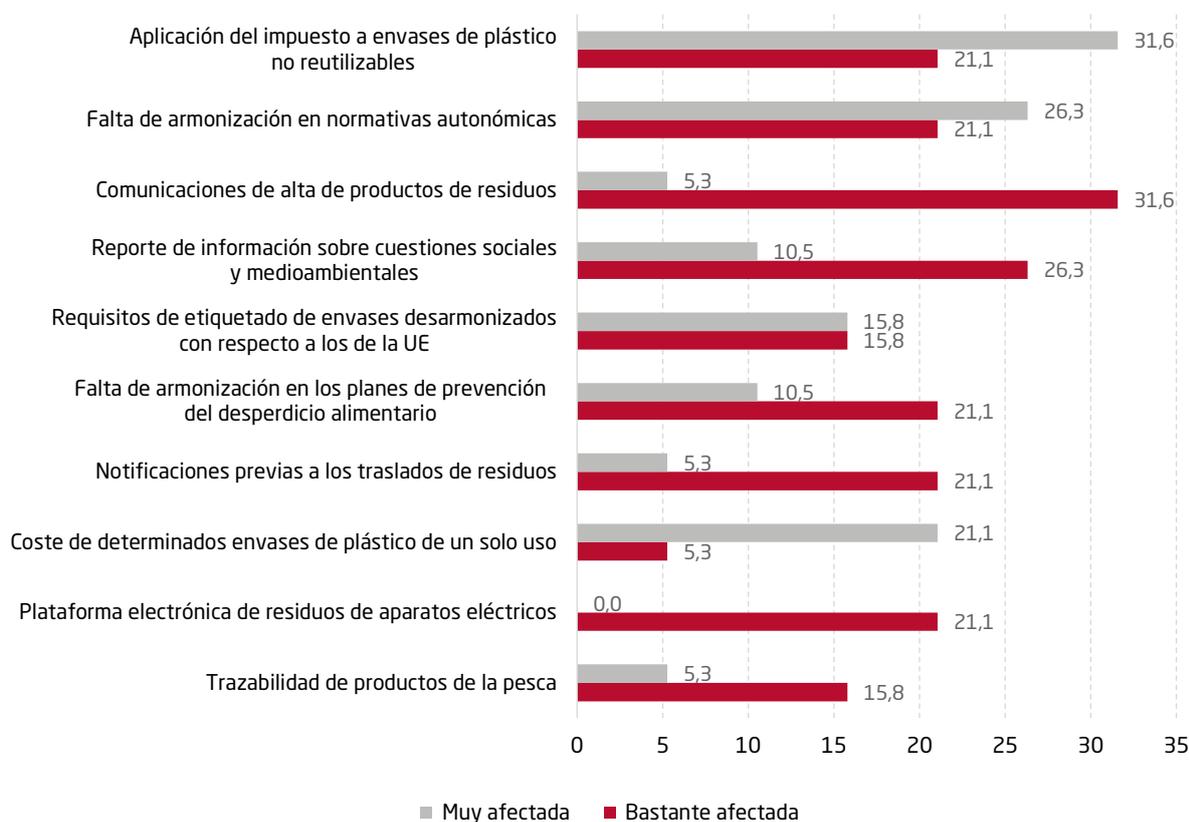


Por último, respecto a las **obligaciones de información no financiera**, dado que la información sobre cuestiones sociales y medioambientales debe ser verificada por terceros, pero no se han establecido criterios ni indicadores concretos, **la obtención de esta información supone un gran coste en horas de trabajo para las empresas**, que deben intentar ajustar su información a unos requisitos que deben verificar pero que están sin definir.

Los resultados obtenidos de las valoraciones de los expertos sobre los anteriores aspectos muestran que **la aplicación del impuesto a envases de plástico no reutilizables y la falta de armonización en normativas autonómicas son los aspectos con mayor incidencia**, si bien el resto de las trabas identificadas dentro de este bloque también afectan a un amplio porcentaje de empresas, tal y como se muestra en el Gráfico 6.

GRÁFICO 6

Influencia de las cuestiones relativas a la regulación de residuos, envases y otros aspectos



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de investigación cualitativa.

d) Hurto multirreincidente y otros aspectos

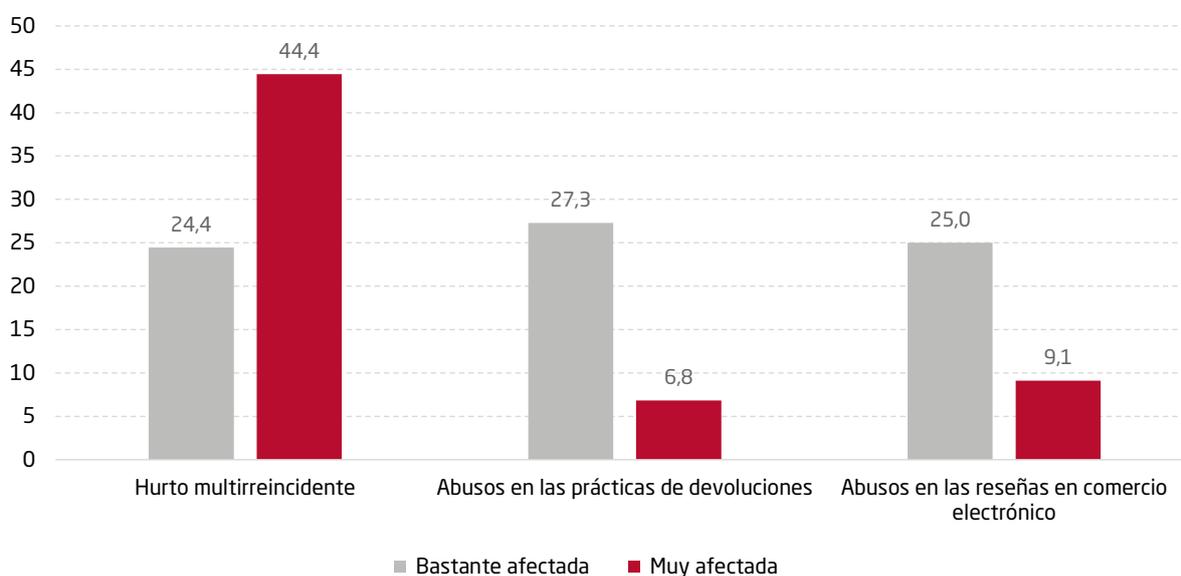
Un último bloque de problemas que se manifestaron en la fase de evaluación de la calidad institucional incluye tres aspectos de distinta naturaleza: a) **los costes que tiene que soportar el sector como consecuencia del problema del hurto multirreincidente**; b) **las consecuencias**

de los abusos en las prácticas de devoluciones; y c) los problemas que se plantean a raíz de los abusos y el fraude asociado a las reseñas en comercio electrónico.

El Gráfico 7 muestra el importante alcance de los anteriores problemas en el conjunto del sector según la investigación realizada, pudiendo observarse una **incidencia superior del problema del hurto multirreincidente**, ya que cerca del 70% de los expertos consultados lo valoraron como una cuestión que incide negativamente sobre su empresa o las empresas asociadas.

GRÁFICO 7

Incidencia del problema de hurto multirreincidente, abusos en devoluciones y abusos en reseñas de comercio electrónico



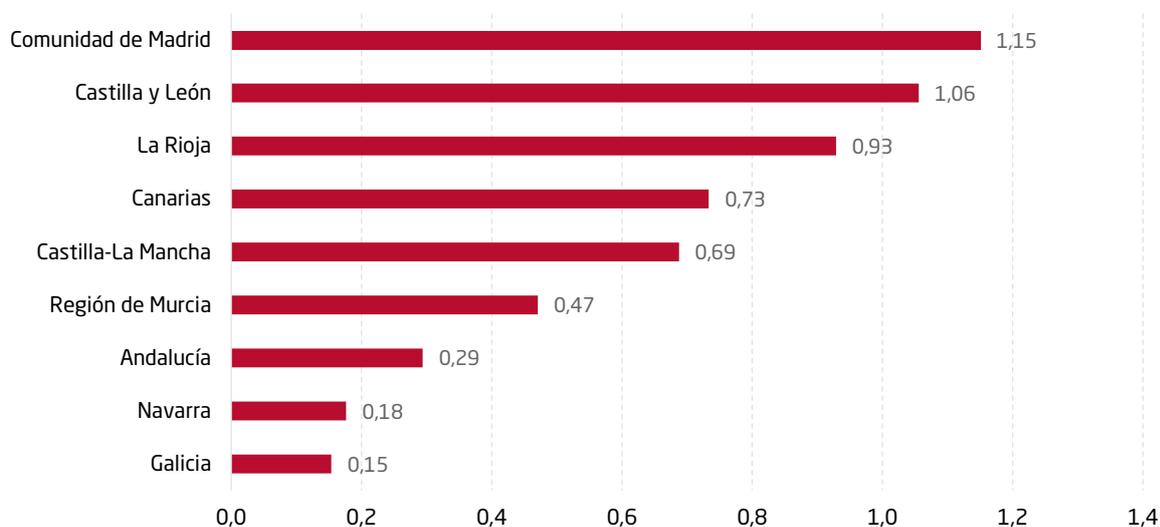
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de investigación cualitativa.

e) Opiniones sobre la regulación del comercio a nivel autonómico

Debido a la falta de armonización de la regulación del comercio a nivel autonómico, las empresas del sector deben someterse a condiciones ciertamente dispares. En este sentido, se ha evaluado la opinión de los expertos sobre las regulaciones autonómicas a las que están sometidas sus empresas para tratar de identificar las mejores prácticas regulatorias. Según las respuestas obtenidas, **las normativas autonómicas que se consideran que afectan de forma más positiva a la competitividad de las empresas del sector son las de la Comunidad de Madrid, Castilla y León, y La Rioja**, según se muestra en el Gráfico 8.

GRÁFICO 8

Comunidades autónomas cuya regulación se considera de forma positiva



Nota: Promedio de respuestas a partir de la siguiente escala de valoración: muy negativa, -2; negativa, -1; positiva, +1; muy positiva, +2.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de investigación cualitativa.

4.3. Principales impactos económicos y sociales

Para estimar el impacto socioeconómico asociado a una mejora de la calidad institucional se han utilizado las magnitudes de las ramas de la CNAE 47.1, 47.2, 47.8 y 47.9¹⁴ en la **Encuesta Estructural de Empresas: Sector Comercio**, del INE, según se muestra en la Tabla 2.

TABLA 2

Principales magnitudes del sector de comercio

	Miles de euros
Número de empresas	202.397
Cifra de negocios	133.284.315
Valor de la producción	37.000.884
Valor añadido a coste de los factores	23.365.848
Total de compras de bienes y servicios	112.604.721
Inversión en activos materiales	3.288.039

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (datos referidos al año 2020).

¹⁴ Se corresponden con las siguientes actividades: 47.1 Comercio al por menor en establecimientos no especializados; 47.2 Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en establecimientos especializados; 47.8 Comercio al por menor en puestos de venta y en mercadillos y 47.9 Comercio al por menor no realizado ni en establecimientos, ni en puestos de venta ni en mercadillos.



A) Reducción de costes y efectos indirectos

La **cuantificación de los costes que debe soportar el sector derivados de las trabas administrativas y una regulación ineficiente** se ha realizado a partir de tres principales categorías:

1. **Costes adicionales operativos y de gestión** que debió asumir el sector por la regulación y los requisitos administrativos relacionados con la gestión de licencias y la función de aprovisionamientos.
2. **Costes derivados de la regulación relativa a los envases y a la falta de armonización, a nivel autonómico, de distintos aspectos de carácter medioambiental.**
3. **Costes provocados por el problema de hurto multirreincidente y abusos en las prácticas de devoluciones y en las reseñas en comercio electrónico.**

La Tabla 3 muestra la **cuantificación de los costes adicionales que soporta el sector** por los anteriores aspectos a partir de la evaluación crítica de los resultados obtenidos por las estimaciones realizadas por expertos, empresas y asociaciones del sector. **La cuantificación de los costes asciende a 8.840 millones de euros, de los cuales 3.830 millones se derivan de la regulación que afecta a los costes operativos y de gestión, 3.940 millones de la regulación en materia de envases y normativa medioambiental y 1.070 millones por el problema de hurto multirreincidente, abusos en devoluciones y abusos en las reseñas en comercio electrónico.**

TABLA 3

Estimación de los costes adicionales que soporta el sector de comercio en España derivados de la falta de calidad institucional (regulación ineficiente y trabas administrativas)

	Costes (datos en millones de euros)	En %
1. Costes operativos y de gestión	3.830	3,4% (a)
2. Envases y normativa medioambiental	3.940	3,5% (a)
3. Hurto multirreincidente y otros	1.070	1,7% (b)
Total reducción de costes	8.840	

(a) porcentaje sobre las compras de bienes y servicios; (b) porcentaje sobre el volumen de negocio.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

A su vez, la Tabla 4 muestra los **efectos indirectos sobre el conjunto de la economía española**, calculados a partir de los coeficientes y las elasticidades que utiliza el Banco de España en sus estimaciones de indicadores económicos de carácter trimestral (Hurtado *et al.*, 2011). Se ha asumido que, **dada la situación de competencia y rivalidad en precio existente en el sector, los menores costes propiciarán una reducción equivalente de los precios de venta a los consumidores**, en línea con lo propuesto en otros estudios que abordan esta cuestión (OCDE, 2001).



TABLA 4

Efectos económicos derivados de la mejora de la calidad institucional del sector de comercio

Renta disponible familiar	+8.840
Renta familiar disponible por hogar (euros)	+470
Gastos de consumo (millones de euros)	+7.950
Ahorro de los hogares (millones de euros)	+890
Recaudación fiscal del Estado (millones de euros)	+870
Índice de Precios de Consumo	-1,7 puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

B) Aumento de la inversión

Junto con los efectos anteriores, cabe estimar que **la reducción de las trabas administrativas y de los plazos para la concesión de licencias propiciaría una mayor inversión de las empresas del sector en nuevos establecimientos y su remodelación**. Esto, a su vez, tendría un efecto directo sobre el nivel de empleo y sobre otras variables económicas, como los ingresos de la Administración. La Tabla 5 ofrece las **estimaciones realizadas a partir de las declaraciones efectuadas por las empresas y los expertos del sector** en este estudio¹⁵.

TABLA 5

Impactos derivados de la mejora de la calidad de la regulación sobre la actividad inversora del sector de comercio

	Millones de euros/ empleos	En % sobre inversión en activos materiales
Aumento de la inversión productiva (formación bruta de capital)	770	23%
Empleos equivalentes a tiempo completo	88.140	

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

4.4. Medidas para mejorar los costes y la competitividad del sector

Un último aspecto analizado en la investigación ha consistido en **identificar y evaluar las posibles mejoras en la regulación del sector**. Los aspectos más destacados han sido los siguientes:

- Conseguir mejoras de eficiencia en los procesos administrativos.** Junto con ello, se ha considerado de gran importancia tener un acceso más directo a los técnicos para conocer, de primera mano, las mejoras y los cambios que se deben realizar en los proyectos para

¹⁵ Ante la dificultad para cuantificar los efectos sobre los ingresos de la Administración, se incluyen, únicamente, los valores correspondientes al aumento de formación bruta de capital y el nivel de empleo.



la obtención de licencias y permisos, así como agilizar la tramitación de los mismos. Se reivindica, igualmente, la necesidad de otorgar seguridad jurídica y estabilidad al marco regulatorio del sector.

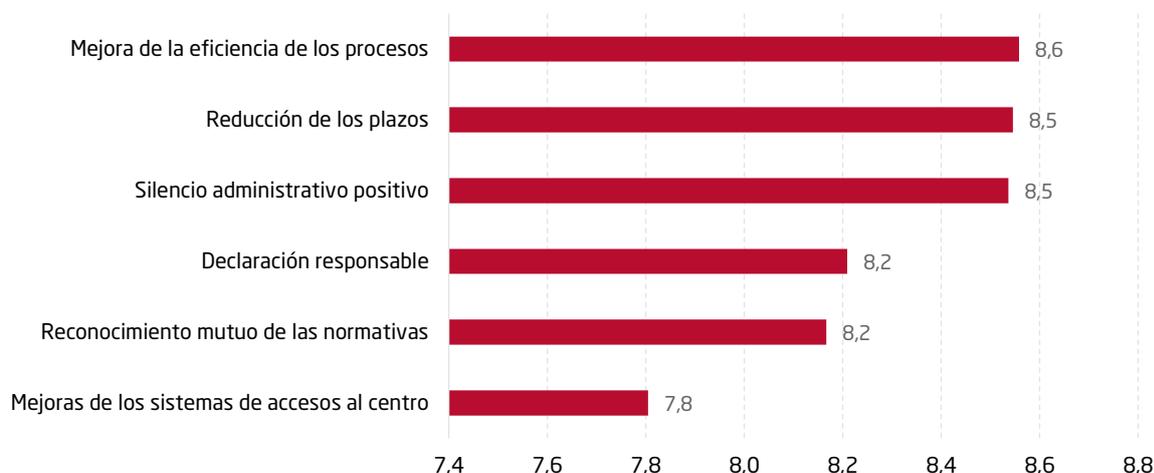
- b) **Reducción de los plazos administrativos.** Es un requisito fundamental para promocionar la inversión y la eficiencia en el sector. Si bien los valores promedios son inferiores, hay empresas que han declarado tener que esperar dos años para recibir licencia de apertura porque el expediente estaba en estudio.
- c) **El reconocimiento mutuo de normativas por las comunidades autónomas sería una mejora de gran alcance con ventajas indudables para todo el sector**, y muy especialmente a las empresas de menor dimensión. Además, sería conveniente unificar las plataformas digitales y hacerlas compatibles entre las distintas regiones, así como tratar de armonizar los objetivos de sostenibilidad a nivel de comunidades autónomas.

Respecto a la **regulación en materia de protección de los consumidores y derechos lingüísticos**, se debería eliminar la actual inseguridad jurídica y la pérdida de competitividad que implica que cada comunidad autónoma legisle sin coordinación alguna con el resto de las Administraciones, y prescindiendo de los criterios básicos de buena regulación que imponen un control de los principios de necesidad y proporcionalidad de las normas.

- d) **Conveniencia de instaurar una moratoria en el nuevo impuesto relativo a los plásticos de un solo uso**, dadas las negativas consecuencias económicas que ocasionará y los mayores costes que generará, todo ello en un momento de deterioro de la coyuntura económica.
- e) Otra medida que ha sido considerada de gran interés y valorada muy satisfactoriamente es la **adopción del silencio administrativo positivo**.
- f) Con respecto a la **sustitución de la autorización previa por declaración responsable**, si bien existe un elevado número de expertos que lo consideran positivo, en algunos casos se ha considerado que puede generar una competencia desleal, al facilitar que se abran comercios en fechas de máximas ventas sin tener que soportar unos costes de estructura y personal todo el año.
- g) Respecto al problema de **hurto multirreincidente**, la legislación aprobada recientemente deberá aportar ciertas ventajas con respecto a la situación previa, si bien, según las opiniones del sector, existen todavía aspectos que se deberían perfeccionar.
- h) Una última medida, que se ha considerado conveniente, es la de **facilitar y mejorar los accesos al centro de las ciudades**, lo que permitirá una importante reducción de los costes de aprovisionamiento.



GRÁFICO 9

Valoración de posibles medidas para mejorar los costes y la competitividad del sector de comercio

Nota: Promedio de respuestas a partir de la siguiente escala de valoración: escasa importancia, 1; máxima importancia, 10.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de investigación cualitativa.

5. Conclusiones

El principal objetivo del presente estudio es **poner de manifiesto la conveniencia de mejorar la calidad institucional en el sector de comercio en España, identificar las áreas del marco regulatorio y de los procesos administrativos que se consideran más ineficientes por parte de las empresas y asociaciones del sector, y estimar las ventajas económicas que se derivarían de la eliminación de estas trabas.**

En primer lugar, **se han revisado los indicadores representativos de la calidad tanto del marco institucional general como del específico del sector del comercio en comparativa internacional, de donde se deduce una posición española claramente mejorable.** Esta conclusión confirma los resultados de otros estudios realizados recientemente sobre esta cuestión.

En el apartado tercero **se han revisado las metodologías que han propuesto las organizaciones internacionales** (Unión Europea y OCDE) para estimar los costes derivados de la falta de calidad institucional, la excesiva burocracia y la regulación ineficiente. Incluye, igualmente, las principales **conclusiones** alcanzadas en los estudios que han tratado de cuantificarlos.

El apartado cuarto identifica y evalúa las **principales cargas administrativas que debe soportar el sector de comercio español y muestra las estimaciones obtenidas sobre los extracostes que deben asumir las empresas del sector, así como los principales impactos económicos y sociales que se derivarían de una mejora de la calidad institucional asociada a una reforma del marco regulatorio.**

A este respecto, **la eliminación de los sobrecostes asociados a los costes operativos y de gestión, la regulación en materia de envases y normativa medioambiental, el problema del**



hurto multirreincidente y otros aspectos de diversa índole, permitirían una reducción de la inflación, el incremento de la renta disponible de los hogares, un mayor gasto en consumo y una mayor actividad inversora. En su conjunto, **las mejoras regulatorias propiciarían una caída del índice de precios al consumo de 1,7 puntos porcentuales, y un aumento de la renta disponible familiar de 8.840 millones de euros, que por cada hogar se corresponden con 470 euros/año, permitiendo un mayor consumo por valor de 7.950 millones, y una mayor inversión de en torno a 770 millones.** Otros efectos que se derivarían de la reforma son **aumentos de la recaudación del Estado (870 millones de euros) y del nivel de empleo (88.140 empleos equivalentes a tiempo completo).**

El ahorro de costes para el sector supondría una magnitud equivalente al 0,8% del PIB español, una referencia que resulta coherente y compatible con las estimaciones que otros estudios han realizado sobre el coste de la burocracia para el conjunto de la economía.

Estos resultados han de interpretarse, principalmente, como una ilustración de los potenciales efectos que podrían obtenerse con una mejora de la calidad institucional, debiendo destacarse que los resultados obtenidos deben tomarse con las debidas cautelas.

Con relación a las **posibles medidas que deberían aplicarse para poder conseguir las anteriores ventajas,** las que se han considerado más eficaces, por parte de las empresas y de los expertos consultados en la investigación, son la **mejora de la eficiencia de los procesos administrativos,** reduciendo plazos y facilitando la información necesaria y las citas presenciales con los técnicos. También la **adopción del silencio administrativo positivo** ayudaría a conseguir mayor eficiencia de los procesos. **Dada las consecuencias económicas negativas que se derivarán del nuevo impuesto a los plásticos no reutilizables previsto en 2023, resulta, a todas luces, aconsejable establecer una moratoria.**

Otro tipo de reformas, de gran interés y eficacia, sería el **reconocimiento mutuo de normativas entre comunidades autónomas, la unificación y compatibilización de las plataformas digitales y la búsqueda de una coordinación efectiva entre las distintas Administraciones,** aumentando la previsibilidad y proporcionalidad de las normas. Una última línea de actuación debería ser **mejorar los accesos al centro de las ciudades,** lo que permitiría descensos significativos de los costes de aprovisionamiento, con ventajas para empresas y consumidores.

La última conclusión relevante se refiere a la **valoración obtenida acerca de las regulaciones de las comunidades autónomas en materia de comercio.** Se han identificado importantes divergencias, pudiendo destacarse como **las más positivas, para la competitividad de las empresas del sector, las regulaciones de la Comunidad de Madrid, Castilla y León, y La Rioja.**

También se constata el **incremento constante de medidas impositivas** de hondo impacto en el comercio y en toda la cadena del gran consumo. Como ejemplo de este tipo de medidas, cabe mencionar el **Impuesto de bebidas azucaradas de Cataluña,** que, además de producir un grave deterioro económico y debilitar la capacidad competitiva en relación con otras CC. AA., no existen criterios de proporcionalidad que justifiquen su implantación.



Referencias bibliográficas

- ALCALÁ, F. y JIMÉNEZ, F. (2018): «Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España», *Informes Economía y Sociedad*, Fundación BBVA.
- ÁLVAREZ, M. (2019): «El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España», *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 22.
- ARIAS, X. C. (2021): «Economía española: las instituciones importan», *Papeles de Economía Española*, n.º 168.
- CAPELLERAS, J.-Ll., MOLE, K. F., GREENE, F. J. y STOREY, D. J. (2008): «Do More Heavily Regulated Economies Have Poorer Performing New Ventures? Evidence from Britain and Spain», *Journal of International Business Studies*, vol. 39 (4), pp. 688-704.
- CEOE (2021): *Nuevos costes soportados por el sector comercial en España*, Comisión de Competitividad, Comercio y Turismo.
- CHITTENDEN, F., KAUSER, S. y POUTZIOURIS, P. (2003): «The impact of Tax Regulation on Small Business in the UK, USA, Australia and New Zealand», *International Small Business Journal*, 21, pp. 93-115.
- COFFEY, B., McLAUGHLIN, P. y PERETTO, P. (2020): «The cumulative cost of regulations», *Review of Economic Dynamics* 38, pp. 1-21.
- COFFEY, B. y McLAUGHLIN, P. (2021): «Regulation and Economic Growth: Evidence from British Columbia's Experiment in Regulatory Budgeting», *Working Paper*, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, May.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): «European Tax Survey», Taxation Papers, *Working Paper* n.º 3/2004, European Communities, Luxemburgo.
- CRAIN, N. V. y CRAIN, W. M. (2010): «The Impact of Regulatory Costs on Small Firms», *Small Business Administration*, Office of Advocacy: Easton, PA, Estados Unidos.
- DAWSON, J. W. (2020): «Regulation and Productivity Growth: Are We in a New Productivity Slowdown?», *Economics Bulletin*, vol. 40, Issue 1, pp. 188-201.
- DJANKOV, S., LA PORTA, R., LÓPEZ-DE-SILANES, F. y SHLEIFER, A. (2002): «The Regulation of Entry», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, n.º 1, pp. 1-37.
- ÉGERT, B. (2017): «Regulation, institutions and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries», OECD Economics Department *Working Papers*, n.º 1393.



FUNCAS (2012): «La calidad de las instituciones y la economía española. Introducción editorial», *Papeles de Economía Española*, n.º 168.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

HURTADO, S., FERNÁNDEZ, E., ORTEGA, E. y URTASUN, A. (2011): «Nueva actualización del modelo trimestral del Banco de España», *Documentos Ocasionales*, n.º 1106, Banco de España.

JOSHI, S., KRISHNAN, R. y LAVE, L. (2001): «Estimating the hidden costs of environmental regulation», *The Accounting Review*, vol. 76, pp. 171-198.

KAUFMANN, W., HOOGHIEMSTRA, R. y FEENEY, M. K. (2018): «Formal institutions, informal institutions, and red tape: A comparative study», *Public administration*, vol. 96 (2), pp. 386-403.

KAYSER, G., RAINHARD, C., HANS-JÜRGEN, W. y SCHORN, M. (2004): «Bürokratiekosten Kleiner und Mittlerer Unternehmen», Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

KEGELS, C. (2022): «Les Charges Administratives en Belgique Pour L'Année 2020», *Bureau Fédéral du Plan*, Bruselas, Bélgica.

KOTNIK, Z., KLUN, M. y SLABE-ERKER, R. (2020): «Identification of the Factors That Affect the Environmental Administrative Burden for Businesses», *Sustainability*, n.º 12.

LÓPEZ, P., ESTRADA, A. y THOMAS, C. (2008): «Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España», *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto.

NICOLETTI, G. y SCARPETTA, S. (2003): «Regulation, productivity and growth: OECD evidence», *Economic Policy*, vol. 18, n.º 36, pp. 9-72.

 <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00102>

OECD (2001): *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, OECD iLibrary.

– (2021): *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, París.

 <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

SCM NETWORK: *International Standard Cost Model Manual. Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*.

 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2023

COLECCIÓN INFORMES. Enero. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

PUNTO DE VISTA. Octubre. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

REVISTA DEL IEE. Julio. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

REVISTA DEL IEE. Junio. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

INFORME IEE-CEIM. Abril. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.

PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.



COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

44

años
*por la economía
de mercado*



La calidad regulatoria de las actividades económicas es de vital importancia para la prosperidad económica de una nación, ya que condiciona, en gran medida, el crecimiento económico, el nivel de empleo y de productividad de los factores de producción. Diversos estudios recientes han puesto de manifiesto la necesidad de que España mejore su calidad institucional, puesto que existe un exceso de normas, una deficiente rendición de cuentas, dificultades de coordinación en la estructura de gobierno multinivel y una dificultad generalizada de las Administraciones públicas para encarar la resolución de problemas nuevos.

El sector de comercio desarrolla funciones de gran importancia en cualquier economía moderna y, en este marco, el presente estudio evalúa la actual regulación del sector de comercio y estima las ventajas económicas y sociales que se derivarían de una mejora de la calidad institucional, al tiempo que propone diversas soluciones al respecto.

El estudio ha adoptado la metodología propuesta por la «Standard Cost Model», lo que ha permitido estimar las ventajas económicas y sociales que se derivarían de una reducción de los siguientes costes: a) los costes adicionales operativos y de gestión que debe asumir el sector por la regulación y los requisitos administrativos relacionados con la gestión de licencias y la función de aprovisionamientos; b) los costes derivados de la regulación relativa a los envases y a la falta de armonización a nivel autonómico de distintos aspectos de carácter medioambiental; y c) los costes provocados por el problema de hurto multirreincidente y abusos en las prácticas de devoluciones y en las reseñas en comercio electrónico.



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es