



La Mejora de la Regulación Económica ¿Podemos Medir la Calidad de las Normas?

Sevilla, 19 de mayo de 2021

Ignacio Martínez Fernández,
Cátedra de Política de Competencia, Universidad de Sevilla

Introducción

- ▶ ¿Qué conforma una regulación de calidad?
- ▶ ¿Por qué necesitamos dotarnos de normas de calidad?
- ▶ ¿Es posible medir la calidad de las normas?

Introducción

- 1) Necesidad. La iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.
- 2) Proporcionalidad. La iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.
- 3) Seguridad jurídica. Las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.
- 4) Transparencia. Los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente
- 5) Accesibilidad. Se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.
- 6) Simplicidad. Toda iniciativa normativa atiende a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.
- 7) Eficacia. La iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Introducción

- ▶ De acuerdo con Hardacre (2008), la mejora de la regulación puede entenderse como el proceso mediante el cual se fortalece la calidad de la legislación y se reducen las cargas a las empresas, lo que puede ser entendido desde una doble perspectiva:
 - ▶ a) En términos de resultados; pasaría por mejorar una determinada iniciativa reguladora o política y/o mejorar en términos generales todo el marco regulador.
 - ▶ b) En términos de “*mejora de la regulación*”; significa mejorar y fortalecer el proceso de toma de decisiones, la implementación, el aprendizaje y la evaluación de la actividad reguladora a través del uso integrado de herramientas, instrumentos y procesos estandarizados. El objetivo no es otro que mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención en la economía, planteando cuidadosamente la necesidad o el valor de una nueva o existente acción reguladora.

Introducción

▶ **La OCDE y la Mejora de la Regulación Económica.**

▶ *“Recomendaciones para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental” (1995)*

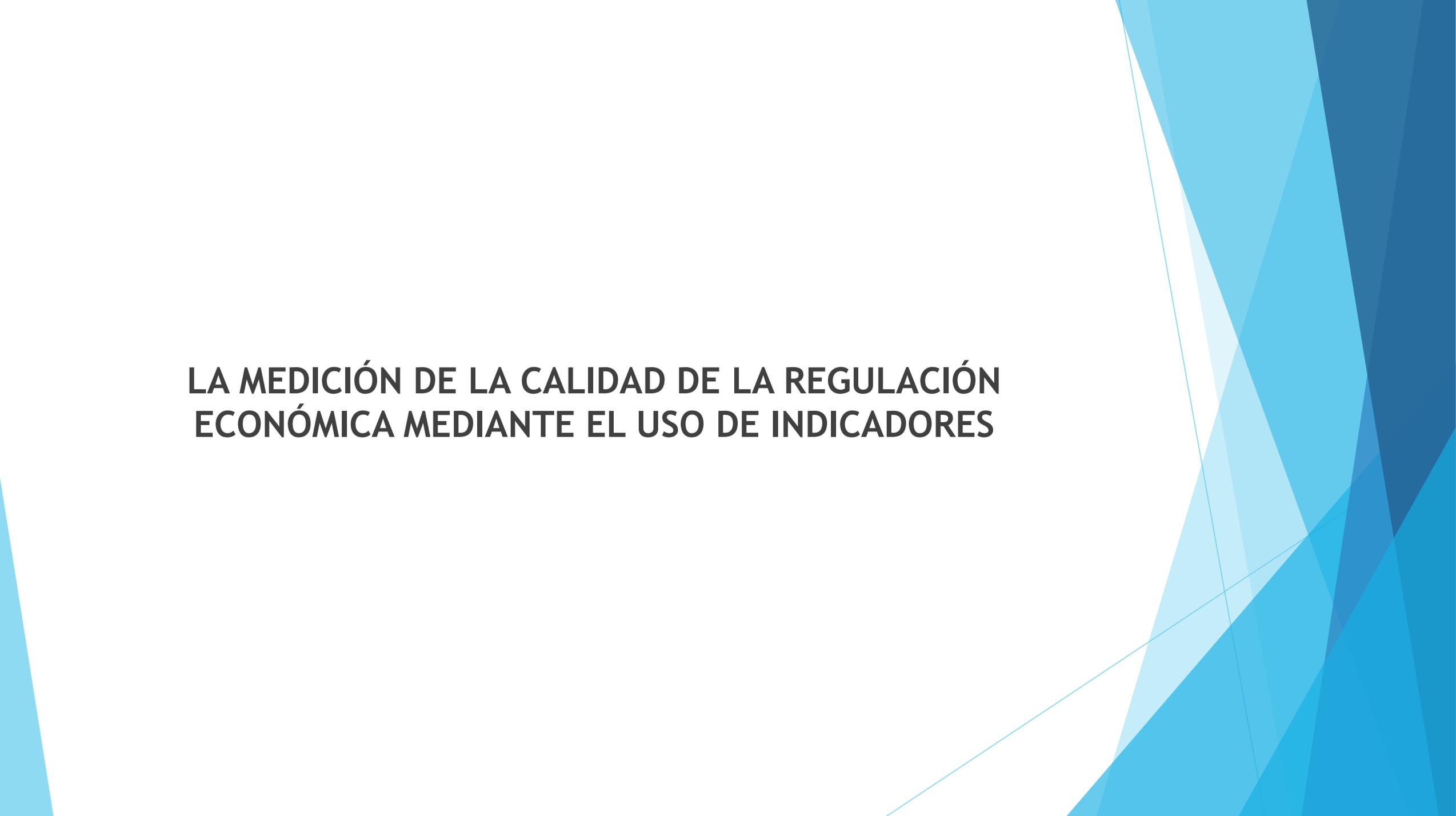
- a) Mejorar la calidad de la regulación, examinando las estrategias institucionales y procedimentales para actualizar el proceso de decisiones sobre regulación.
- b) Apoyar el desarrollo de una gestión más efectiva del sistema regulador para incrementar la eficacia y reducir costes, apoyar el ajuste estructural de las economías de los países miembros de la OCDE, mejorar la flexibilidad reguladora y su capacidad de respuesta, e incrementar la apertura y transparencia.
- c) Promover el uso de instrumentos alternativos, incrementando el entendimiento del modo en el que las herramientas innovadoras reguladoras y no reguladoras pueden ser utilizadas para avanzar en la consecución de los objetivos planteados.
- d) Fortalecer la eficacia y legitimidad del sistema regulador internacional en la resolución de problemas comunes.

▶ **La Mejora de la Regulación Económica en las Instituciones Europeas**

- ▶ *“Libro Blanco de Gobernanza y las Directrices para la Evaluación de Impacto Regulatorio” (2001)*
- ▶ Esta apuesta por una regulación económica eficiente y de calidad cristalizó en la agenda a largo plazo de las políticas comunitarias, al considerarse una política transversal estratégica en la Agenda de Lisboa (2000-2010) y en la Estrategia Europa 2020 (2010-2020).
 - ▶ A través de la iniciativa emblemática *“Una política industrial para la era de la mundialización”*

▶ En su esfuerzo en defensa de la mejora de la regulación, la Comisión Europea lanzó en mayo de 2015 una batería de medidas, contenida en los siguientes documentos:

- Una Comunicación en la que se establece un programa para la mejora de la regulación en la Unión Europea, titulada “*Better Regulation for Better Results –An EU Agenda*”.
- Unas Directrices para la mejora de la regulación.
- Una toolbox (caja de herramientas) que acompaña a las Directrices.
- Tres documentos sobre el Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).
- Dos documentos sobre la Regulatory Scrutiny Board (RSB).

The background features abstract, overlapping geometric shapes in various shades of blue, ranging from light sky blue to deep navy blue. These shapes are primarily located on the right side of the page, creating a modern, dynamic feel. The text is centered on the left side of the page.

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

- ▶ Indicadores de confianza empresarial en España
 - ▶ Los ICE se elaboran de forma trimestral y recogen las opiniones de los gestores de los establecimientos sobre la marcha de su negocio para cada trimestre pasado y sobre sus expectativas para cada trimestre entrante. Se compone de un indicador de situación económica y otro de expectativas sobre la evolución de la economía.
 - ▶ Aparte de este indicador trimestral, se elabora con carácter anual el Módulo sobre entorno empresarial y buena regulación:
 - ▶ Percepción de la evolución de los recursos dedicados a la resolución de trámites con las administraciones.
 - ▶ Percepción de la evolución de los trámites añadidos que deben cursarse para operar.
 - ▶ Percepción de beneficio debido a sustitución de autorizaciones previas por declaraciones responsables.

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

- ▶ <https://www.ine.es/daco/daco42/ice/ice0221.pdf>
- ▶ <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t37/p199/p01/serie/&file=pcaxis&dh=0&capsel=1>

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

▶ European Quality of Government Index

- ▶ Es un indicador promovido por la Comisión Europea empleando encuestas sobre la corrupción y la gobernanza a escala regional dentro de la UE, con el fin de ofrecer una visión regional en un campo de estudio tradicionalmente dominado por la investigación a escala nacional. Los datos se centran en las percepciones y experiencias con la corrupción del sector público, junto con la medida en que los ciudadanos creen que los distintos servicios del sector público se asignan de manera equilibrada entre la población y son de buena calidad. Partiendo de 4 ejes de análisis:
 - ▶ Control de la corrupción.
 - ▶ Imperio de la ley.
 - ▶ Eficacia gubernamental
 - ▶ Corresponsabilidad del gobierno/fortaleza de las instituciones democráticas y electorales.

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

<https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

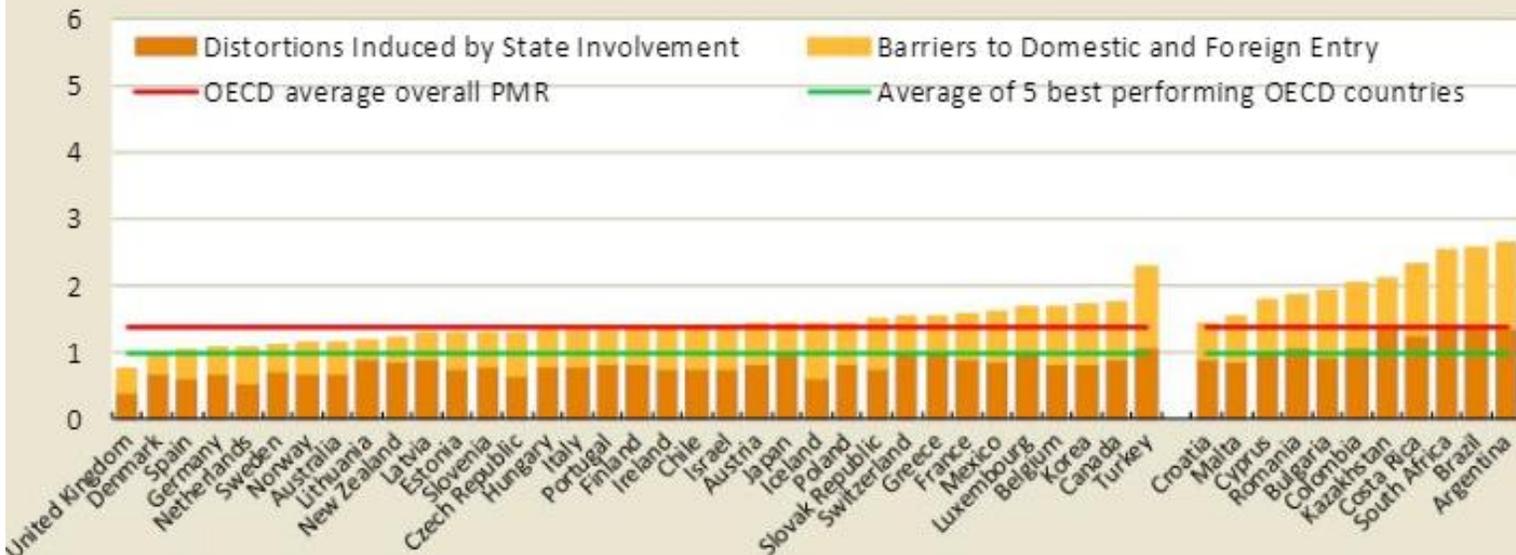
▶ Product Market Regulation

- ▶ Son indicadores elaborados por la OCDE para medir el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable. Las principales fuentes de información utilizadas para construir los indicadores relacionados con la regulación del mercado de productos son las respuestas de los gobiernos nacionales a los cuestionarios de indicadores sobre regulación de la OCDE. El cuestionario se encuentra orientado por los “Siete principios para la gobernanza de los reguladores” (Égert y Wanner, 2016):
 - ▶ Claridad de la función.
 - ▶ Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza.
 - ▶ La toma de decisiones y la estructura del órgano rector para los reguladores independientes.
 - ▶ Rendición de cuentas y transparencia.
 - ▶ Compromiso.
 - ▶ Financiación.
 - ▶ Evaluación del desempeño.

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

Figure 2: PMR Economy-wide Indicator: two high-level components

Index scale 0 to 6 from least to most competition friendly regulation. 0 represents international best practices.

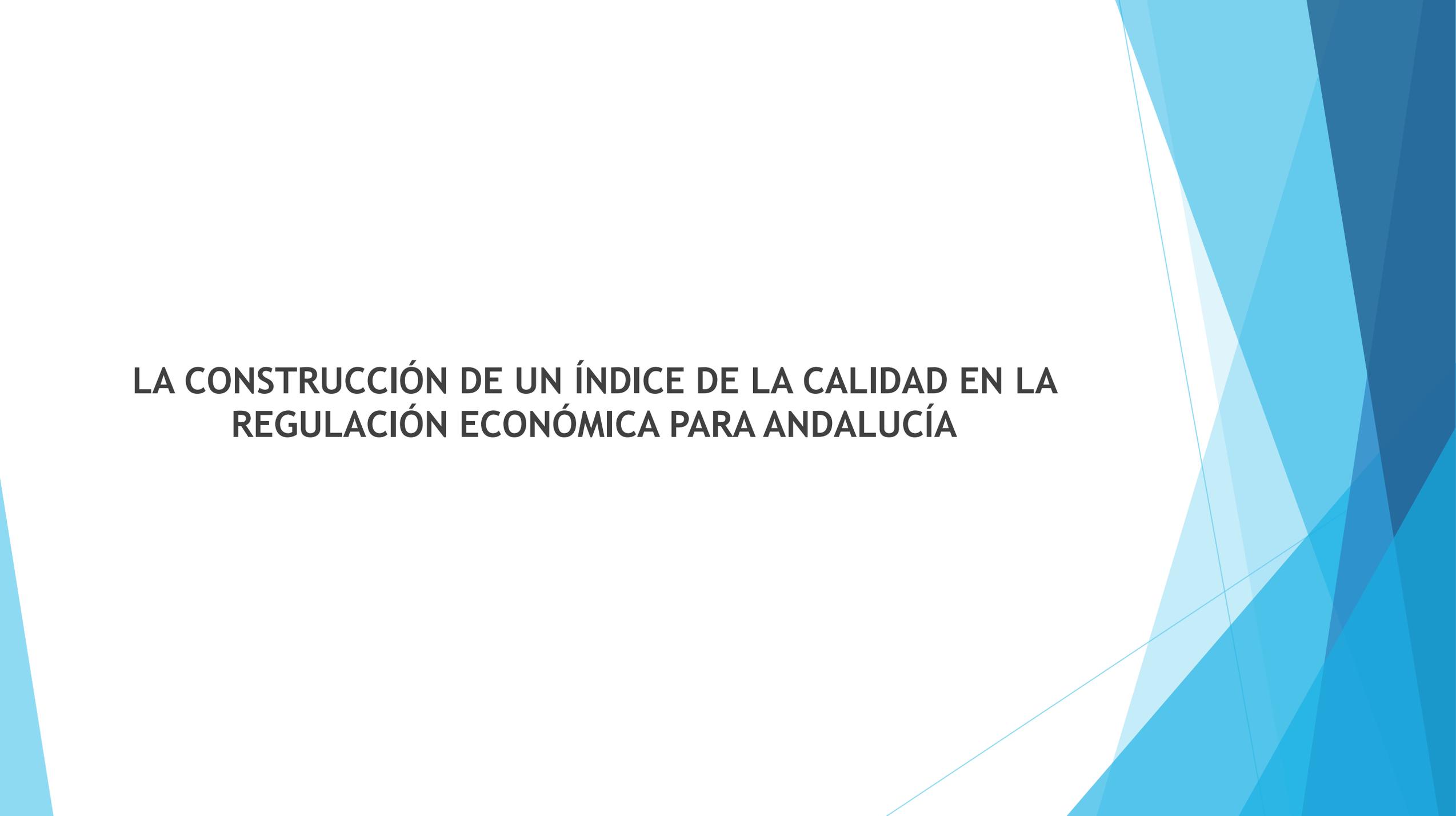


Note: The averages include only OECD countries. Information refers to laws and regulation in force on 01 January 2018.

Source: OECD 2018 PMR database.

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

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

The background features abstract, overlapping geometric shapes in various shades of blue, ranging from light sky blue to deep navy blue. These shapes are primarily located on the right side of the page, creating a modern, dynamic feel. The text is centered on a white background.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

▶ Un índice híbrido y multinivel

- ▶ Híbrido. Debe ser capaz de combinar dos conjuntos de realidades distintos: la percepción de la regulación y la situación de dicha regulación. La diferente naturaleza de los datos que constituyen ambos conjuntos, de tipo subjetivo los relativos a la percepción y objetivos los de situación, sugiere entonces la necesidad de emplear un índice de naturaleza híbrida que permita combinar datos de naturalezas distintas.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

- ▶ Un índice híbrido y multinivel

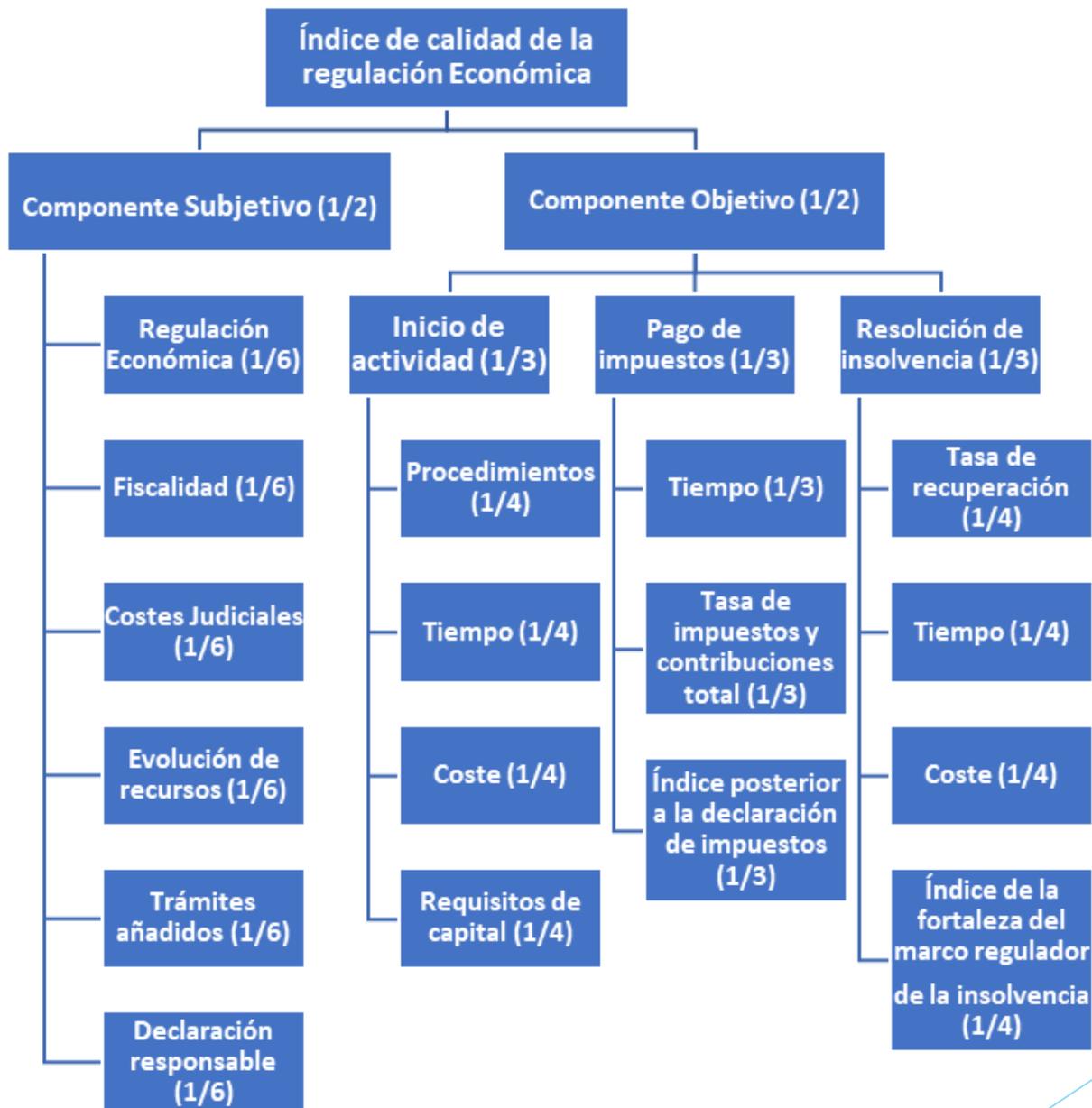
- ▶ Multinivel. Tiene una doble función:

- ▶ I) reducir la dificultad de cálculo, agilizando el proceso de tratamiento en conjuntos homogéneos de datos
 - ▶ II) facilitar la localización y provisión de datos/resultados intermedios.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

▶ Variables y datos

- ▶ Componente Subjetivo: Utilizando la base de datos del Índice de Confianza empresarial elaborado por el INE, tomaremos las cuestiones del módulo de Entorno Económico relativas a Regulación Económica, Fiscalidad y Costes Judiciales; y el módulo de Buena Regulación en su conjunto.
- ▶ Componente Objetivo:
 - ▶ Inicio de actividad. En esta categoría recogemos la información publicada por el informe Doing Business de la OCDE relativa a los costes y plazos necesarios para iniciar una actividad.
 - ▶ Pago de Impuestos . Es una de las categorías de estudio de la OCDE relativa a la periodicidad y recursos precisos para hacer frente a las cargas tributarias.
 - ▶ Resolución de Insolvencia. Otra de las variables del Doing Business que estima y valora el marco institucional de los procesos de liquidación de empresas.



LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

▶ Escala e interpretación

- ▶ Es preciso detenerse y reflexionar sobre la propia naturaleza del conjunto de datos a emplear y el tipo de resultados que se espera obtener. En tanto que la calidad de cualquier bien o institución se mide o cuantifica por comparación, los resultados del índice tendrán que oscilar entre “*de mayor calidad que*” y “*de menor calidad que*”, con un centro en torno a “*de calidad similar a*”; de ahí que se haya optado por construir un índice cuyos resultados oscilan entre -1 y 1.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

- ▶ Antes de convertir los datos en resultados de acuerdo a la estructura del ICR es preciso realizar algunos cálculos para maximizar su fiabilidad y corregir ciertos sesgos de las encuestas/datos originales:
 - ▶ Estructura de empresas por tamaño.
 - ▶ Estructura sectorial.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

- ▶ Estructura de empresas por tamaño.

Distribuciones muestrales del ICE en Andalucía.

	Número de empleados	Menos de 10	De 10 a 49	De 50 a 199	De 200 a 999	1000 o más
Andalucía						
Total establecimientos CENAE	501.745	482.624	16.577	2.051	444	49
%	-	96,19%	3,30%	0,41%	0,09%	0,01%
Establecimientos en la muestra	1.443	752	347	189	137	18
%	-	52,11%	24,05%	13,10%	9,49%	1,25%

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

- ▶ Estructura de empresas sector.

Distribución sectorial de muestra ICE y población

	Industria	Construcción	Comercio	Otros Servicios	
Andalucía					
Total establecimientos CENAE	501.745	27.644	52.860	122.317	298.924
%		5,51%	10,54%	24,38%	59,58%
Establecimientos en la muestra	1.443	193	215	351	684
		13,37%	14,90%	24,32%	47,40%

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA PARA ANDALUCÍA

- ▶ Coeficientes de ajuste.

$$\text{Coef. Ajuste} = 1 + (\text{Peso Poblacional} - \text{Peso Muestral})$$

$$ICEa_{jt} = \frac{1}{n} \sum_t^j \text{Coef. Ajuste}_j * ICEA_{jt}$$

Resultados de codificación para las variables incluidas en el componente subjetivo del Índice de Calidad de la Regulación Económica

		2013	2014	2015	2016
Regulación Económica	Andalucía	-0,9310	-0,8732	-0,6352	-0,7145
		-0,2774	-0,3004	-0,2536	-0,2155
	España	-0,9395	-0,8392	-0,6438	-0,7045
		-0,3055	-0,2438	-0,1974	-0,2095
Fiscalidad	Andalucía	-0,9637	-0,9488	-0,8392	-0,8305
		-0,2863	-0,3158	-0,2306	-0,2238
	España	-0,9605	-0,9145	-0,7734	-0,8554
		-0,2753	-0,2489	-0,179	-0,2024
Costes Judiciales	Andalucía	-0,9166	-0,9150	-0,8369	-0,7916
		0,2684	0,2654	0,3333	0,2971
	España	-0,9551	-0,9545	-0,8712	-0,8386
		0,2936	0,3044	0,333	0,3601
Evolución de recursos	Andalucía	-0,3121	-0,3390	-0,4308	-0,4402
		-0,3050	-0,2642	-0,3651	-0,4614
	España	-0,3560	-0,4383	-0,4701	-0,5093
		-0,3095	-0,4127	-0,4286	-0,4951
Trámites añadidos	Andalucía	-0,2123	-0,3216	-0,3738	-0,4298
		0,4232	0,3367	0,3758	0,3369
	España	0,3525	0,3488	0,3839	0,3474
		0,4452	0,5307	0,5262	0,5377
Declaración responsable	Andalucía	0,4519	0,5482	0,5325	0,5586
		0,4807	0,4834	0,4801	0,514
	España	0,5	0,5025	0,5034	0,5386
		0,4984	0,5056	0,5071	0,5393

Fuente: Elaboración propia

Resultados de variables del componente objetivo para Andalucía

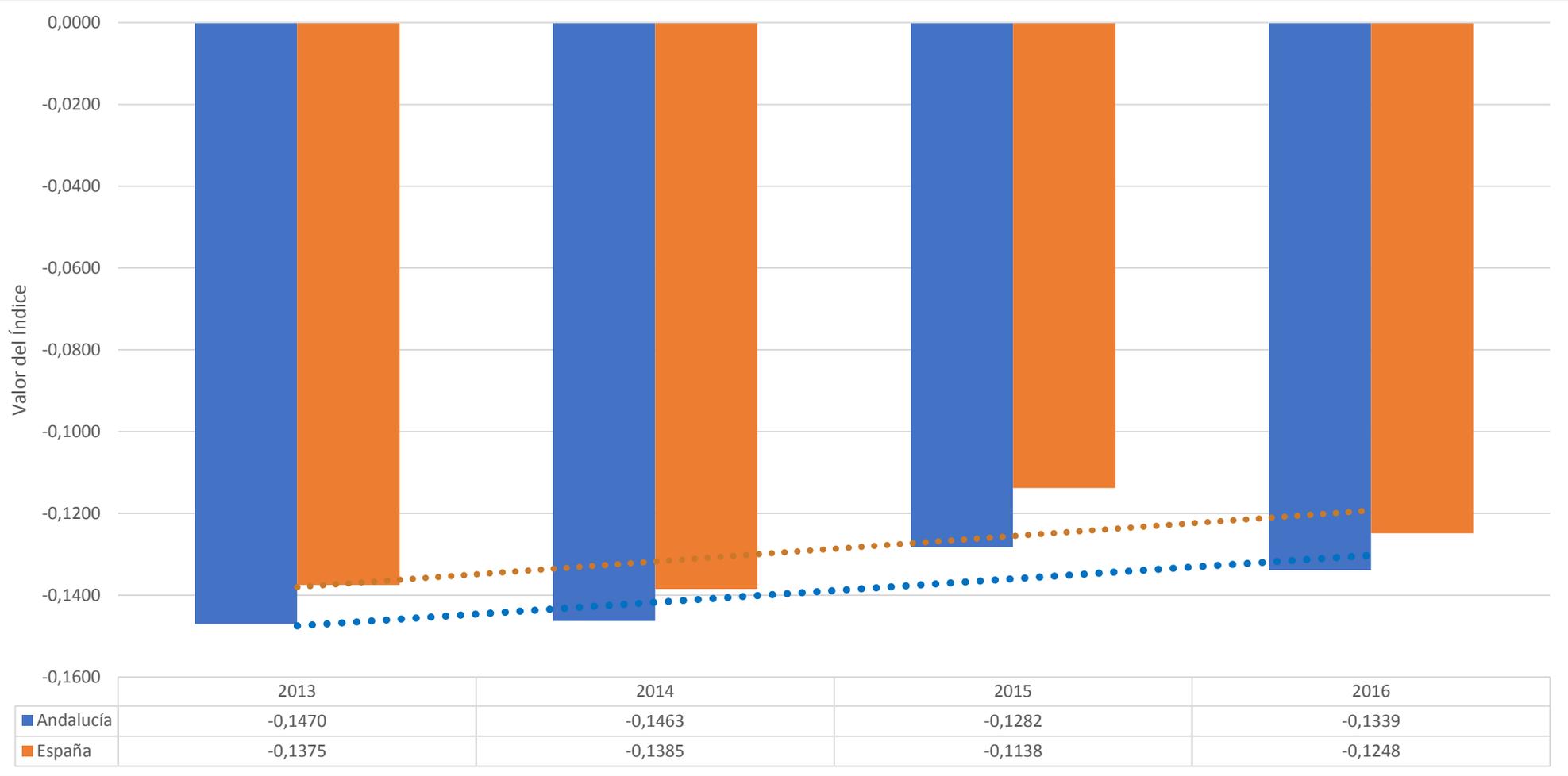
		2013	2014	2015	2016
Inicio de actividad	Procedimientos	-0,3212	-0,3225	-0,3231	-0,3244
	Tiempo	-0,4850	-0,4870	-0,4878	-0,4898
	Coste	-0,0725	-0,0728	-0,0730	-0,0732
	Requisitos de capital	-0,4394	-0,4412	-0,4419	-0,4437
Pago de impuestos	Tiempo	0,0406	0,0407	0,0408	0,0410
	Tasa de impuestos y contribuciones total	-0,1271	-0,1276	-0,1278	-0,1283
	Índice posterior a la declaración de impuestos	-0,0912	-0,0915	-0,0917	-0,0921
Resolución de insolvencia	Tasa de recuperación	0,0569	0,0571	0,0572	0,0574
	Tiempo	0,0882	0,0885	0,0887	0,0890
	Coste	-0,1565	-0,1571	-0,1574	-0,1580
	Índice de la fortaleza del marco regulador de la insolvencia	0,0062	0,0062	0,0062	0,0063

Fuente: Elaboración propia

Resultados de variables del componente objetivo para España

		2013	2014	2015	2016
Inicio de actividad	Procedimientos	-0,2331	-0,2922	-0,2409	-0,2477
	Tiempo	-0,2880	-0,2922	-0,2975	-0,3060
	Coste	-0,2983	-0,3027	-0,3082	-0,3170
	Requisitos de capital	-0,2376	-0,2411	-0,2455	-0,2525
Pago de impuestos	Tiempo	0,0295	0,0299	0,0304	0,0313
	Tasa de impuestos y contribuciones total	-0,0922	-0,0936	-0,0953	-0,0980
	Índice posterior a la declaración de impuestos	-0,0662	-0,0671	-0,0684	-0,0703
Resolución de insolvencia	Tasa de recuperación	0,0413	0,0419	0,0426	0,0438
	Tiempo	0,0640	0,0649	0,0661	0,0680
	Coste	-0,1136	-0,1153	-0,1173	-0,1207
	Índice de la fortaleza del marco regulador de la insolvencia	0,0045	0,0046	0,0046	0,0048

Fuente: Elaboración propia



- ▶ El estudio concluye que el marco regulatorio en Andalucía, en el periodo objeto de estudio, ha evolucionado hacia un menor grado de restricción, alcanzando en 2016 un valor de -0.1339, frente a -0.1470 en 2013.
- ▶ Asimismo, se observa un proceso de convergencia con relación al índice nacional.

MUCHAS GRACIAS

¿PREGUNTAS?