

Navegar en un oceà de grans empreses, o sobre l'art de regular un món en ple canvi disruptiu

Vivim en un món de grans empreses, hi ha pocs dubtes sobre això. Si vostè, benvolgut lector, ha tingut l'amabilitat d'aturar-se en el primer article del present Dossier, probablement, a hores d'ara, ja n'estarà convençut. Ens hauria de preocupar això? Si, de nou, vostè ha llegit el segon dels nostres articles, haurà conclòs que el fenomen pot tenir conseqüències importants en termes d'eficiència i d'equitat. Però, més enllà del que ens indica l'anàlisi econòmica, la veritat és que el ciutadà del carrer intueix que aquest canvi no és menor i, de fet, es mostra preocupat. Segons Gallup, el 1965, el 17% dels enquestats consideraven que les grans empreses eren un risc per al futur dels EUA. El 2017, la xifra ascendia al 26%.

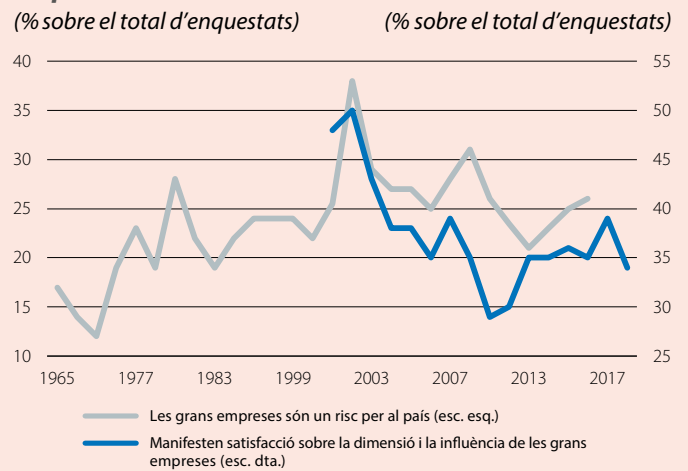
L'apreciació ciutadana no s'equivoca: quelcom està canviant de forma significativa en l'estructura empresarial. D'entrada, cal recordar que aquest és un món de grans empreses que difereix notablement del món del passat. No és només que hi ha una major concentració global, sinó que també són molts els aspectes nous que caracteritzen el fenomen. Així, com hem vist als dos primers articles, les noves grans empreses concentren una gran part de la inversió en intangibles, enfront de la primacia de la inversió en capital físic dels gegants del passat. A més a més, els seus mercats, sotmesos a una dinàmica d'acceleració, propiciada pel canvi tecnològic, són molt més fluids que en el passat i, si més no potencialment, presenten ritmes d'entrades i de sortides empresarials també més freqüents. Finalment, al costat de la presència d'importantes economies d'escala en la producció (quelcom que també era característic de les grans empreses del passat), els nous grans jugadors presenten economies d'escala de consum, sovint en forma d'efectes de xarxa. En aquest nou context, quin paper hauria de jugar la regulació en un món de grans empreses?

Fixar un nou rumb regulador

D'entrada, una qüestió prèvia, però fonamental. Un dels principis que hauria de tenir gravat cada organisme de la competència al frontispici de les seves oficines és el de *primum non nocere*, és a dir, «el primer és no fer mal» hipocràtic. Perquè la regulació, i més específicament la mala regulació, pot acabar empitjorant la situació que pretén esmenar. Expliquem la paradoxa. De forma general, i com s'ha explorat al primer article del present Dossier, l'increment de la concentració empresarial i l'acceleració del procés de creació de grans empreses poden ser deguts al canvi tecnològic, a la globalització o, i això no deixa de ser sorprenent, a la regulació mateixa. En particular, la regulació pot reduir la competència a les grans empreses, ja que el compliment de la regulació té costos importants i, en particular, costos fixos importants, que les grans empreses estan en millors condicions d'assumir.¹ Així mateix, la regulació pot introduir barreres d'entrada, a vegades derivades de pràctiques de *lobby*, una possibilitat que és més probable que puguin finançar les grans empreses.

Si tenim en compte que la condició anterior és necessària, però no suficient, per regular bé, el següent element central per fixar el nou rumb regulador és, precisament, saber quin ha de ser el nord, o la meta, de la regulació. El punt de partida natural per respondre aquesta qüestió se centra en el principal equilibri que la regulació persegueix quan s'enfronta a empreses grans, el que situa, en un plat de la balança, el benestar del consumidor i, en l'altre, l'eficiència econòmica. En termes bàsics, el regulador busca garantir que l'excedent del consumidor sigui màxim, la qual cosa implica, en general, vetllar perquè els marges de beneficis excessius no es donin, o que, si es produeixen, derivin de situacions de mercat i no de pràctiques anticompetitives. Aquestes tessitures poc desitjables són més probables si les empreses són grans i tenen poder de mercat. A més a més, l'existència de grans retorns a escala i les externalitats de xarxa, esmentades més amunt com a característiques de les noves grans empreses, solen desembocar en situacions conegudes com *winner-take-all*, en què el líder del mercat acostuma a situar-se en posicions de domi-

EUA: percepció pública del paper de les grans empreses



Font: CaixaBank Research, a partir de dades del Gallup Historical Trends.

1. Sobre aquesta qüestió, vegeu Van Reenen, J. (2018), «Increasing Differences Between Firms: Market Power and the Macro-Economy», CEP Discussion Paper, núm. 1.576.

ni molt significatives, la qual cosa amenaça amb afectar el benestar del consumidor en un grau major que en el passat. Però el regulador també és plenament conscient que les empreses grans acostumen a ser més innovadores, la qual cosa repercuteix en la creació de prosperitat a llarg termini.²

En conseqüència, el regulador és conscient dels beneficis que ha de preservar la regulació. Tenint en compte la dificultat de conciliar aquests objectius, anomenem-los tradicionals, per fer una mica més complexa la situació, s'han vist ampliat amb altres requisits més recents. Ara el regulador no solament ha de trobar un punt d'equilibri per garantir el benestar del consumidor sense llastar la innovació, sinó que, a més a més, ha d'assegurar la protecció del consumidor (en particular, pel que fa a aspectes sanitaris i de salut pública), ha d'atendre consideracions extraeconòmiques (com les de seguretat nacional), ha de salvaguardar els estàndards laborals i socials (evitant, per exemple, el dumping social) i ha de compensar els efectes indesitjables d'altres polítiques sectorials.

Ateses les demandes creixents a les quals s'enfronta el regulador, quan es revisa el funcionament clàssic de la principal eina reguladora que afecta les grans empreses, la política de competència, s'observa que, *de facto*, preval la salvaguarda del benestar del consumidor sobre altres objectius. Per aquest motiu, la clau és determinar si hi ha marges de beneficis (el que es coneix com *mark-ups*) ajustats o excessius. Això és així en la política de la competència dels EUA, que tendeix a menysvalorar altres consideracions diferents del preu per als consumidors, però també és central en la de la UE, per més que, a Europa, s'atén també aspectes diferents, en particular relacionats amb la defensa del bon funcionament del mercat interior en general o amb la protecció del consumidor. La via per modernitzar la política de competència és redefinir-ne els objectius de forma explícita, de manera que el regulador hagi de reconèixer, d'entrada, que la seva tasca és equilibrar la competència i la innovació. En altres paraules, es tracta de preservar el benestar del consumidor, però també de donar el mateix pes a la innovació.

Però els reptes per al regulador no acaben aquí. Les grans empreses no solament poden, potencialment, alterar el joc de la competència al seu favor. També tenen la possibilitat d'aprofitar la seva dimensió per reduir la tributació i situar-la en nivells que no es corresponen amb l'activitat econòmica que desenvolupen. D'entrada, una palanca que a vegades utilitzen les empreses grans, moltes d'elles de caràcter transnacional, és l'ús de filials per moure els beneficis cap a jurisdiccions de fiscalitat més reduïda, tot i que això no reflecteixi el valor afegit generat en aquestes jurisdiccions. A més a més, la capacitat de negociació d'aquestes grans empreses amb els governs i amb els reguladors és elevada, perquè parteixen d'una posició de força, ja que tenen al seu abast l'amenaça, moltes vegades creïble, de recol·locar el negoci en altres països o regions.³ Es tracta, repetim-ho una vegada més, de possibilitats, ja que és probable que moltes empreses grans, de fet l'àmplia majoria, mantinguin conductes empresarials molt allunyades d'aquestes pràctiques.

Què es fa en matèria de tributació de grans empreses? La clau per mitigar els mecanismes anteriors és una coordinació internacional forta, que limiti el moviment de beneficis entre jurisdiccions i redueixi l'amenaça de la deslocalització.⁴ Ara com ara, de forma lenta, s'està construint un incipient consens internacional, que, liderat per l'OCDE, es va concretant en l'anomenat BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). El BEPS és un pla de 15 mesures que actua sobre diferents aspectes concrets que afecten els problemes esmentats més amunt. Es tracta d'un exemple de coordinació internacional laxa, i encara d'efectes llunyans en el temps, però que la UE ja ha fet seu mitjançant una proposta de directiva contra l'elusió fiscal.

Tenint en compte que tot el que s'ha esmentat és fonamental, el lector es pot plantejar, malgrat tot, si aquí acaben les dificultats de la regulació per actuar en un món de grans empreses. La resposta, ja ho haurà endevinat, és no. Perquè no solament es tracta de canviar el rumb, sinó que també cal desenvolupar noves pràctiques reguladores, o, dit amb un símil mariner, cal proveir-se de noves arts de navegació.

Les noves arts de navegació reguladora

És moment d'arromangar-se i d'entrar en detall en els reptes que afronta el regulador, en concret en l'àmbit de la defensa de la competència. Per aquest motiu, situem, primer, les antigues arts de la navegació, és a dir, l'enfocament tradicional de la regulació. Les fases lògiques que la desenvolupen no canvien en allò que és essencial: primer, cal establir quin és el mercat rellevant sobre

2. La qüestió ha estat llargament debatuda en la literatura econòmica, ja que malgrat que, habitualment, s'associa una major capacitat d'innovació a una escala mínima, també és cert que, si la dimensió és excessiva, pot acabar desincentivant la innovació. Vegeu, per exemple, Shefer, D. i Frenkel, A. (2005), «R&D, Firm Size and Innovation: An Empirical Analysis», *Technovation*, 25(1): 25-32.

3. Vegeu Egger, P. H., Strecker, N. M. i Zoller-Rydzek, B. (2018), «Estimating Bargaining-related Tax Advantages of Multinational Firms», CESifo Group Munich, Working Paper Series, núm. 6.979.

4. L'ideal seria que els costos d'aquestes accions fossin superiors als beneficis, és a dir, que l'amenaça d'abandonar certs mercats fos poc creïble, ja que implicaria renunciar a mercats rendibles.

el qual es determinarà si existeix, o no, una situació de domini d'aquest mercat, tessitura que podria derivar en un comportament anticompetitiu. En la versió tradicional, el mercat rellevant acostuma a ser evident, la situació de domini s'estableix mitjançant mesures relativament senzilles i generalitzades que estableixen el grau de concentració d'aquest mercat,⁵ i el comportament anticompetitiu, si es dona, s'acostuma a plasmar en càlculs del marge de beneficis o en la constatació de pràctiques de col·lusió, com els càrtels. Vegem ara què succeeix quan s'intenta analitzar aquest nou món de grans empreses diferent del passat.⁶

Tal com s'ha esmentat amb anterioritat, molt sovint les noves grans empreses operen als anomenats mercats fluids, és a dir, sense delimitacions clares, o, a vegades, en més d'un mercat rellevant. Per complicar encara més la qüestió, moltes d'aquestes noves grans empreses actuen als anomenats mercats sense transaccions monetàries, com les plataformes en què la transacció amb el públic no és per la via dels preus, sinó mitjançant la cessió de dades. Però aquest no és només un problema de *big tech*, ja que també en sectors més convencionals apareixen dificultats. Per exemple, si una cadena de televisió compra un diari gratuït, quin és el mercat rellevant? El de la televisió, el dels diaris o el dels anunciants, que són els que financen els dos negocis? Perquè potser la posició de domini s'estableix en relació amb aquests últims i no en relació amb el consumidor tradicional (telespectador o lector). Per descomptat, el grau màxim de complexitat és quan aquests límits de mercats ambigus es donen no al si d'un país o d'una regió, sinó a nivell global.

La solució perfecta no existeix, però una via prometedora és analitzar els models de negoci i, tot seguit, tractar d'identificar si, potencialment, aquests models alteren de forma clara la capacitat que apareguin competidors. O, en altres paraules, dilucidar si el model de negoci en qüestió altera les condicions mínimes que permetin que es desenvolupi la innovació mitjançant la capacitat d'entrada i de sortida fluida en el mercat.

Un cop definit el mercat rellevant, li toca el torn al binomi domini del mercat-pràctiques anticompetitives. Malgrat que, en teoria, una empresa podria ser la dominant en aquest mercat, i no realitzar pràctiques anticompetitives de cap mena, a la pràctica, el risc que no sigui així no és menor. Aquí la dificultat principal deriva de la combinació de grans empreses i un context de disrupció tecnològica. Suposem que una empresa ha desenvolupat una innovació totalment disruptiva que li permet adquirir una posició de domini mitjançant el desenvolupament d'un model de negoci nou. Com cal jutjar aquesta preponderància al mercat? Podria ser temporal i que, a mesura que es produeixi l'entrada de nous competidors, es dilueixi, de manera que potser la regulació no tindria gaire sentit. O podria ser permanent, perquè l'empresa continua innovant constantment, perquè la innovació no és replaçable o perquè l'empresa aprofita la seva posició per comprar possibles competidors per eliminar una futura competència. Mentre que, en els dos primers casos d'aquest segon escenari, la permanència de la posició de domini no és deguda a pràctiques anticompetitives, en el tercer, sí que ho és. Però fins i tot en aquest cas, no és senzill justificar *ex-ante* per part del regulador que aquesta compra no s'ha de realitzar.

De nou, com succeïa en la qüestió de la definició del mercat rellevant, l'enfocament amb més potencial és prendre el model de negoci com a punt de partida i tractar de determinar si estem en presència d'estratègies «normals» o, en canvi, d'estratègies que busquen tancar la competència. La via és ampliar el focus per integrar indicadors que detectin situacions de possibles barreres d'entrada, analitzar si hi ha vies alternatives per oferir un producte de qualitat als usuaris/clients finals i calibrar fins a quin punt la innovació és rupturista.

En definitiva, el nou rumb regulador hauria d'evitar que la regulació faciliti, encara que sigui de forma involuntària, un augment de la concentració empresarial i hauria d'enriquir els objectius de la regulació trobant un equilibri entre el benestar del consumidor i el foment de la innovació, que és la font essencial de la prosperitat futura. I, finalment, hauria d'assegurar un camp de joc equilibrat que desincentivi els moviments de beneficis, i fins i tot d'activitat, per motius fiscals que xoquin amb criteris d'eficiència productiva i assignativa dels recursos. La pràctica de la política de la competència s'hauria de reenfocar cap a una comprensió profunda dels nous models de negoci, per determinar quan estem en presència de pràctiques anticompetitives i quan no. Ningú espera que sigui fàcil ni ràpid, però és clar que els beneficis d'aquest nou enfocament el converteixen en la via més prometedora per tenir una regulació més moderna i total.

Àlex Ruiz
CaixaBank Research

5. Per exemple, s'utilitzen quotes de mercat per calcular ràtios de concentració en un determinat sector.

6. Sobre aquesta qüestió, vegeu, per exemple, Vap Gorp, N. i Batura, O. (2015), «Challenges for Competition Policy in a Digitalised Economy, Study for the European Parliament», IP/A/ECON/2014-12.