

## Navegar en un océano de grandes empresas, o sobre el arte de regular un mundo en pleno cambio disruptivo

Vivimos en un mundo de grandes empresas, hay pocas dudas sobre ello. Si usted, estimado lector, ha tenido la amabilidad de detenerse en nuestro primer artículo del presente Dossier, probablemente a estas alturas ya estará convencido. ¿Debería esto preocuparnos? Si, de nuevo, usted ha leído el segundo de nuestros artículos, habrá concluido que el fenómeno puede tener consecuencias importantes en términos de eficiencia y de equidad. Pero, más allá de lo que nos indica el análisis económico, lo cierto es que el ciudadano de a pie intuye que este cambio no es menor y, de hecho, se muestra preocupado. Según Gallup, en 1965, un 17% de los encuestados consideraban que las grandes empresas eran un riesgo para el futuro de EE. UU. En 2017, la cifra ascendía al 26%.

La apreciación ciudadana no erra: algo está cambiando en la estructura empresarial de forma significativa. De entrada, hay que recordar que este es un mundo de grandes empresas que difiere notablemente del pasado. No es solo que haya mayor concentración global, también son muchos los aspectos nuevos que caracterizan al fenómeno. Así, como hemos visto en los dos primeros artículos, las nuevas grandes empresas concentran gran parte de su inversión en intangibles, frente a la primacía de la inversión en capital físico de los gigantes del pasado. Además, sus mercados, sometidos a una dinámica de aceleración del cambio tecnológico, son mucho más fluidos que en el pasado y, potencialmente al menos, con ritmos de entradas y salidas empresariales también más frecuentes. Finalmente, junto a la presencia de importantes economías de escala en la producción (algo que también era característico de las grandes empresas del pasado), los nuevos grandes jugadores presentan economías de escala de consumo, frecuentemente en forma de efectos de red. En este nuevo contexto, ¿qué papel debería jugar la regulación en un mundo de grandes empresas?

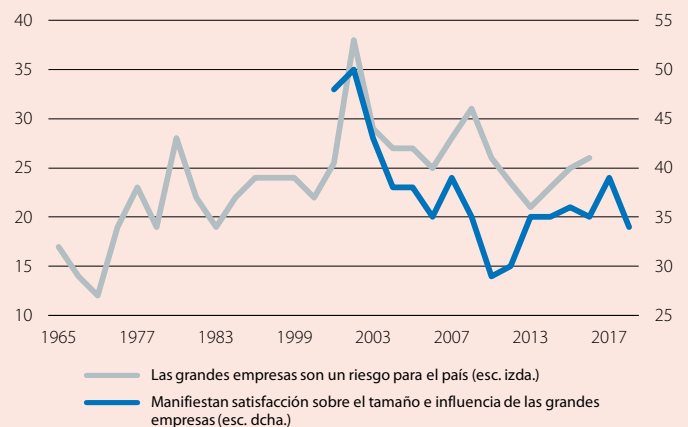
### Fijar un nuevo rumbo regulatorio

De entrada, una cuestión previa, pero fundamental. Uno de los principios que debería tener gravado cada organismo de la competencia en el frontispicio de sus oficinas es el *primum non nocere*, es decir, «lo primero es no hacer daño» hipocrático. Porque la regulación, y más específicamente la mala regulación, puede acabar empeorando la situación que pretenden enmendar. Explicemos la paradoja. De forma general, y como se ha explorado en el primer artículo del presente Dossier, el incremento de la concentración empresarial y la aceleración del proceso de creación de grandes empresas pueden deberse al cambio tecnológico, a la globalización o, y esto no deja de ser sorprendente, a la propia regulación. En particular, la regulación puede reducir la competencia a las grandes empresas debido a que el cumplimiento de la regulación tiene costes importantes y, en particular, costes fijos importantes, que están en mejores condiciones de asumir las grandes empresas.<sup>1</sup> Asimismo, la regulación puede introducir barreras de entrada, a veces derivadas de prácticas de *lobby*, una posibilidad que es más probable que puedan financiar las grandes empresas.

Siendo la anterior una condición necesaria, pero no suficiente, para regular bien, el siguiente elemento central a fin de fijar el nuevo rumbo regulatorio es, precisamente, saber cuál debe ser el norte, o la meta, de la regulación. El punto de partida natural para responder a esta cuestión se centra en el principal equilibrio que la regulación persigue cuando se enfrenta a empresas grandes, el que sitúa en un plato de la balanza el bienestar del consumidor y en el otro la eficiencia económica. En términos básicos, el regulador busca garantizar que el excedente del consumidor sea máximo, cosa que, en general, implica velar por que los márgenes de beneficios excesivos no se den, o si se producen, deriven de situaciones de mercado y no de prácticas anticompetitivas. Estas tesituras poco deseables son más probables si las empresas son grandes y tienen poder de mercado. Además, la existencia de grandes retornos a escala y externalidades de red, antes mencionadas como características de las nuevas grandes empresas, suelen desembocar en las situaciones que se conocen como *winner-take-all*, en las cuales el líder del mercado acos-

### EE.UU.: percepción pública del papel de las grandes empresas

(% sobre el total de encuestados) (% sobre el total de encuestados)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Gallup Historical Trends.

1. Sobre la cuestión, véase Van Reenen, J. (2018). «Increasing Differences Between Firms: Market Power and the Macro-Economy». CEP Discussion Paper n.º 1576.

tumbra a situarse en posiciones de dominio muy significativas, lo que amenaza con afectar el bienestar del consumidor en un grado mayor que en el pasado. Pero el regulador también es plenamente consciente de que las empresas grandes acostumbran a ser más innovadoras, lo que repercute en la creación de prosperidad a largo plazo.<sup>2</sup>

En consecuencia, el regulador es consciente de los beneficios que debe preservar la regulación. Siendo como son difíciles de conciliar estos objetivos, llamémoslos tradicionales, para hacer algo más compleja la situación, se han visto ampliados con otros requisitos más recientes. Ahora el regulador no solo debe encontrar un punto de equilibrio para garantizar el bienestar del consumidor sin lastrar la innovación, sino que, además, se le pide que asegure cuestiones de protección del consumidor (en particular, aspectos sanitarios y de salud pública), atienda a consideraciones extraeconómicas como las de seguridad nacional, salvaguarde los estándares laborales y sociales (evitando, por ejemplo, el *dumping* social) y compense los efectos indeseables de otras políticas sectoriales.

Frente a las crecientes demandas a las que se enfrenta el regulador, cuando se revisa el funcionamiento clásico de la principal herramienta regulatoria que afecta a las grandes empresas, la política de competencia, se observa que, *de facto*, se prima la salvaguarda del bienestar del consumidor sobre otros objetivos. Por eso, la clave es determinar si existen márgenes de beneficios (lo que se conoce como *mark-ups*) ajustados o excesivos. Esto es así en la política de la competencia de EE. UU., que tiende a minusvalorar otras consideraciones distintas del precio para los consumidores, pero también es central en la de la UE, por más que en Europa se atiende también a aspectos distintos, en particular relativos a defender el buen funcionamiento del mercado interior en general o la protección del consumidor. La vía para modernizar la política de competencia es redefinir sus objetivos de forma explícita, de manera que el regulador deba reconocer, de entrada, que su tarea es equilibrar competencia e innovación. En otras palabras, se trata de preservar el bienestar del consumidor, pero también de dar igual peso a la innovación.

Pero los retos para el regulador no acaban aquí. Las grandes empresas no solo pueden, potencialmente, alterar el juego de la competencia a su favor. También tienen la posibilidad de aprovechar su tamaño para reducir su tributación y situarla en niveles que no corresponden con la actividad económica que desarrollan. De entrada, una palanca que a veces utilizan empresas grandes, muchas de ellas de carácter transnacional, es el uso de filiales para mover sus beneficios a jurisdicciones de fiscalidad más reducida, aunque ello no refleje el valor añadido generado en dichas jurisdicciones. Además, la capacidad de negociación de estas grandes empresas frente a los gobiernos y reguladores es elevada, ya que parten de una posición de fuerza al tener en su mano la amenaza, muchas veces creíble, de recolocar su negocio en otros países o regiones.<sup>3</sup> Se trata, repitámoslo y reiterémoslo, de posibilidades, ya que es probable que muchas empresas grandes, de hecho la amplia mayoría, mantengan conductas empresariales muy alejadas de estas prácticas.

¿Qué se está haciendo en materia de tributación de grandes empresas? La clave para mitigar los mecanismos anteriores radica en una coordinación internacional fuerte, que limite a un tiempo el movimiento de beneficios entre jurisdicciones y reduzca la amenaza de deslocalización.<sup>4</sup> Por el momento, de forma lenta, se está construyendo un incipiente consenso internacional que, liderado por la OCDE, se va concretando en el llamado BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). El BEPS es un plan de 15 medidas que actúa sobre distintos aspectos concretos que afectan a los problemas antes mencionados. Se trata de un ejemplo de coordinación internacional laxa, y todavía de efectos lejanos en el tiempo, pero que la UE ya ha hecho suyo mediante una propuesta de directiva contra la elusión fiscal.

Siendo todo lo mencionado fundamental, el lector puede plantearse, ¿acaban aquí las dificultades de la regulación para actuar en un mundo de grandes empresas? La respuesta, ya lo habrán adivinado, es que no. Porque no solo se trata de cambiar el rumbo, sino también de desarrollar nuevas prácticas regulatorias o, lo que es equivalente en el símil marinero que nos inspira, hay que proveerse de nuevas artes de navegación.

### Las nuevas artes de navegación regulatoria

Es momento de arremangarse y entrar en detalle en los retos que afronta el regulador, concretamente en el ámbito de la defensa de la competencia. Para ello, situemos primero las antiguas artes de la navegación, es decir, el enfoque tradicional de la regula-

2. La cuestión ha sido largamente debatida en la literatura económica, ya que aunque habitualmente se asocia mayor capacidad de innovación a una escala mínima, también es cierto que, si el tamaño es excesivo, puede acabar desincentivando la innovación. Véase, por ejemplo, Shefer, D. y Frenkel, A. (2005). «R&D, Firm Size and Innovation: An Empirical Analysis». *Technovation*, 25(1): 25-32.

3. Véase Egger, P. H., Strecker, N. M. y Zoller-Rydzek, B. (2018), «Estimating Bargaining-related Tax Advantages of Multinational Firms». CESifo Group Munich. Working Paper Series n.º 6979.

4. Lo ideal sería que los costes de estas acciones fueran superiores a los beneficios, es decir, que la amenaza de abandonar ciertos mercados fuese poco creíble, ya que implicaría renunciar a mercados rentables.

ción. Las fases lógicas que la desarrollan no cambian en lo esencial: primero hay que establecer cuál es el mercado relevante sobre el que se determinará si existe, o no, una situación de dominancia del mismo, tesitura que podría derivar en un comportamiento anticompetitivo. En su versión tradicional, el mercado relevante acostumbra a ser evidente, la situación de dominancia se establece mediante medidas relativamente sencillas y generalizadas que miden el grado de concentración de ese mercado<sup>5</sup> y el comportamiento anticompetitivo, si se da, acostumbra a plasmarse en cálculos del margen de beneficios o en la constatación de prácticas de colusión, como los cárteles. Veamos ahora qué sucede cuando se intenta analizar este nuevo mundo de grandes empresas distintas del pasado.<sup>6</sup>

Tal y como se ha mencionado anteriormente, las nuevas grandes empresas muchas veces operan en lo que se denominan mercados fluidos, es decir, sin delimitaciones claras o, a veces, en más de un mercado relevante. Para complicar aún más la cuestión, muchas de estas nuevas grandes empresas actúan en los llamados mercados sin transacciones monetarias, como aquellas plataformas en las que la transacción con el público no es vía precios, sino mediante la cesión de datos. Pero este no es solo un problema de *big tech*, ya que también en sectores más convencionales aparecen dificultades. Por ejemplo, si una cadena de televisión compra un diario gratuito, ¿cuál es el mercado relevante? ¿El de televisión, el de periódicos o el de anunciantes, que son los que financian ambos negocios? Porque quizás la posición de dominio se establece frente a estos últimos y no respecto al consumidor tradicional (televidente o lector). Por supuesto, el grado máximo de complejidad es cuando estos límites de mercados ambiguos se dan no en el seno de un país o región sino a nivel global.

La solución perfecta no existe, pero una vía prometedora es analizar los modelos de negocio y, a continuación, tratar de identificar si, potencialmente, estos alteran de forma clara la capacidad de que aparezcan competidores. O, en otras palabras, dilucidar si el modelo de negocio en cuestión altera las condiciones mínimas que permitan que se desarrolle la innovación mediante la capacidad de entrada y salida fluida en el mercado.

Una vez definido el mercado relevante, le toca el turno al binomio dominancia del mercado-prácticas anticompetitivas. Aunque en teoría una empresa podría ser la dominante en dicho mercado, y no realizar prácticas anticompetitivas de ningún tipo, en la práctica el riesgo a que no sea así no es menor. Aquí la dificultad principal se deriva de la combinación de grandes empresas y un contexto de disrupción tecnológica. Supongamos que una empresa ha desarrollado una innovación totalmente disruptiva que le permite adquirir una posición de dominancia mediante el desarrollo de un modelo de negocio nuevo. ¿Cómo cabe juzgar esta preponderancia en el mercado? Podría ser temporal y que, a medida que se produzca la entrada de nuevos competidores, se diluya, con lo que quizás la regulación no tendría demasiado sentido. O podría ser permanente, porque la empresa sigue innovando constantemente, porque la innovación no es replicable o porque la empresa aprovecha su posición para comprar posibles competidores a fin de eliminar una futura competencia. Mientras que en los dos primeros casos de este segundo escenario la permanencia de la posición de dominio no se debe a prácticas anticompetitivas, en el tercero sí lo es. Pero incluso en este caso, no es sencillo justificar *ex ante* por parte del regulador que dicha compra no debe realizarse.

De nuevo, como sucedía en la cuestión de la definición del mercado relevante, el enfoque con mayor potencial es tomar el modelo de negocio como punto de partida y tratar de determinar si estamos en presencia de estrategias «normales» o, por el contrario, que buscan taponar la competencia. La vía es ampliar el foco para integrar indicadores que detecten situaciones de posibles barreras de entrada, analizar si existen vías alternativas para ofrecer un producto de calidad a los usuarios/clientes finales y calibrar hasta qué punto la innovación es rupturista.

En definitiva, el nuevo rumbo regulatorio debería evitar que la regulación facilitase, aunque fuera de forma involuntaria, un aumento de la concentración empresarial, y debería enriquecer los objetivos de la regulación encontrando un equilibrio entre el bienestar del consumidor y el fomento de la innovación, que es la fuente esencial de la prosperidad futura. Y, finalmente, debería asegurar un campo de juego equilibrado que desincentivara los movimientos de beneficios, e incluso de actividad, por motivos fiscales que chocasen con criterios de eficiencia productiva y asignativa de los recursos. También la práctica de la política de la competencia debería reenfocarse hacia una comprensión profunda de los nuevos modelos de negocio, a fin de determinar cuándo estamos en presencia de prácticas anticompetitivas y cuándo no. Nadie espera que sea fácil ni rápido, pero está claro que los beneficios de este nuevo enfoque lo convierten en la senda más prometedora para tener una regulación más moderna y cabal.

Àlex Ruiz  
CaixaBank Research

5. Por ejemplo, se utilizan cuotas de mercado para calcular ratios de concentración en un determinado sector.

6. Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, Vap Gorp, N. y Batura, O. (2015). «Challenges for Competition Policy in a Digitalised Economy, Study for the European Parliament». IP/A/ECON/2014-12.