Concentración económica y política de empresa en la Unión Europea

FERRAN BRUNET*

Concentración y desregulación en Europa

La política común de competencia (PCC) de la Unión Europea (UE) sintetiza varias exigencias: a] la existencia de una dialéctica entre la concentración económica y la dimensión europea: el esfuerzo para evitar los efectos negativos de la centralización económica en la competencia debe compatibilizarse con la asunción de un tamaño europeo que aliente la mejora de la productividad; b] que el comercio entre los estados miembros (EM) no resienta las diferentes condiciones mercantiles, lo que se expresa en el principio de no discriminación por origen, y c] la propensión contemporánea a la liberalización de la economía y a la desregulación de actividades.

Concentración económica contra dimensión europea

Desde fines del siglo XIX ha avanzado la tendencia estructural a la concentración económica, al mayor peso de la gran empresa. Tras esta tendencia se encuentra la capitalización de las actividades, que mejora la productividad gracias a la división del trabajo y la especialización de tareas. De ahí se desprende la mayor importancia del capital bancario, capaz de aunar grandes masas de capital que, al aplicarse a la industria, se convierten en capital financiero. Con el crecimiento de la capacidad productiva se expande también el mercado, y con ello las empresas con dimensión internacional que, a partir de una propiedad nacional, tienen un ámbito de producción y de comercialización transnacional. Los emporios económicos impulsaron la expansión hacia el exterior, con métodos expeditivos y guerras mundiales en la época del proteccionismo y del imperialismo y, más recientemente, en condiciones de libre cambio.

La concentración económica influye en las condiciones en que compiten las empresas. De ahí el interés en formular políticas que compensen la limitación de la competencia inherente a la centralización de la economía. Así, con las políticas antimonopólicas se busca restablecer las condiciones de competencia entre los capitales, de modo que no se perjudique a los sectores más competidos ni al progreso técnico y social. En el pasado, la lucha contra los monopolios fue un elemento importante del pensamiento político-económico. En algunos países adquirió gran fuerza; en Estados Unidos, por ejemplo, la política *antitrust* obligó incluso a la fragmentación de grandes compañías. Tras la segunda guerra mundial, los vencedores procuraron desmembrar los conglomerados alemanes y japoneses.

En épocas recientes, la internacionalización de la producción ha cambiado las condiciones de la competencia. Hoy, las sociedades transnacionales de América, Europa y Japón luchan encarnizadamente en la mayor parte de los mercados de los países, en una competencia oligopolística de alcance mundial y a medio plazo. Es el caso, por ejemplo, de los sectores automovilístico y alimentario. En este entorno, la política de competencia de la UE presenta las siguientes características:

1) Tiene el objetivo de evitar que las diferencias en las condiciones nacionales de competencia perjudiquen el comercio entre los estados miembros, para lo que se afirmó el principio de no discriminación debido al origen de las empresas.

2) Establece reglas de competencia, conforme a las cuales las empresas y los acuerdos entre las mismas se juzgan menos

* *Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Barcelona, <fbrunet@volcano.uab.es>.*

por su tamaño cuanto si incurren en abuso de su posición dominante.[1]

3) Busca extender la competencia a las relaciones de los gobiernos con las empresas, ya que los apoyos públicos a éstas contrarían el principio de no discriminación y por tanto son incompatibles con el mercado común.

4) Incluye una política en favor de la pequeña y mediana empresa.

5) Ha sido favorecida por la liberalización de actividades.

6) Se complementa con una estrategia para favorecer el surgimiento de empresas de dimensión europea.

La PCC trata de superar los obstáculos estatales con una óptica común. Todo ello se sintetiza en un ideal implícito de la PCC: que las empresas de dimensión europea compitan entre sí en igualdad de condiciones tanto en los mercados de la Unión cuanto en los ajenos a ésta. Así la competencia beneficia a todos.[2]

Tendencias a la liberalización y desregulación

En los años ochenta en los países occidentales, en primer lugar Estados Unidos, se dio un giro radical en la política económica tendiente a la liberalización. El mundo académico había anticipado el avance del liberalismo, con el predominio de la síntesis neoclásico-keynesiana. La economía aportó razones de fondo: la persistencia de la crisis llevó a la búsqueda de nuevas formas de abordarla.

El cambio de paradigma fue total; la confianza en el Estado y la desconfianza en la economía se trastocaron en confianza en la economía y desconfianza en el Estado. A pesar de las grandes resistencias sistémicas, la desregulación se afirmó en todos los ámbitos: reformas estructurales, del mercado de trabajo, políticas microeconómicas. La liberalización favoreció la expansión de la PCC a nuevas actividades, en especial las desempeñadas por el Estado y los servicios.[3]

En la UE la tendencia a desregular las relaciones económicas favorece un modelo de integración basado en comunes denominadores mínimos, más acorde con el propósito de establecer una zona de libre cambio que una unión económica y monetaria. El eurooptimismo se trocará en europesimismo: Europa a la carta, a dos velocidades, limitación de las competencias, subsidiariedad de la Unión y abandono de actuaciones nacionales. Desde este punto de vista, el proceso de integración económica favorece la desregulación. Es más sencillo integrar aquello que está menos regulado. La desregulación pone menos trabas a la integración. En suma, pues, la tendencia a la desregulación, por un lado, frena la PCC y, por otro, extiende su ámbito a nuevas actividades, como los servicios.

No obstante, la PCC es una "vieja" política, consustancial a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Además, la fuerza que su solera confiere a la PCC se acrecienta por el interés directo de las empresas en ella al tener la posibilidad de recurrir a la Comisión, al Tribunal de Justicia y a las autoridades nacionales en caso de que alguna empresa infrinja las reglas de competencia. La PCC, así, tiene por premisa la unidad del mercado, está fundamentada en el derecho primario y se desarrolló de manera temprana con un amplio derecho derivado.

Operaciones de fusión

En lo que respecta a las fusiones, la PCC se enfrenta a la disyuntiva de limitar la concentración, para evitar el abuso de la posición dominante, o favorecerla para alcanzar la dimensión europea. La estrategia de propiciar las fusiones de empresas de varios estados miembros para que alcancen la dimensión europea se fragua tras la firma del Acta Única Europea (AUE, 1986-1987). La plena supresión de todas las barreras no arancelarias entre los estados de la Unión en 1992, el gran mercado único interior, debe complementarse obligadamente con otras medidas semejantes: moneda única, espacio económico europeo (entre los estados miembros y los de la Asociación Europea de Libre Comercio residual), espacio social europeo, etcétera.

La perspectiva del mercado único ha propiciado una oleada de adquisiciones y fusiones entre empresas comunitarias (y no comunitarias). Este proceso ocurre después de la importante restructuración económico-financiera derivada de la crisis de mediados de los años setenta, y es paralelo al que sucedió en Estados Unidos. En un entorno de eurooptimismo aparecieron propuestas de una política industrial avanzada. Para aprovechar el tamaño del mercado europeo, la posición comercial estratégica del continente y las ganancias de productividad derivadas del mayor nivel tecnológico y productivo deben favorecerse los cambios en la estructura industrial europea generados por las empresas de dimensión comunitaria.[4]

La Comisión Europea, con atribuciones plenas en materia de política de competencia, ha debido, pues, compatibilizar su preocupación por el acatamiento de las reglas de la competencia con el fomento de la dimensión europea. A diferencia del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), el TCE no contiene ninguna disposición que establezca el control previo de las operaciones de concentración entre empresas. En la oleada eurooptimista del AUE, se dictó el Reglamento 4.064/89 que estipula que son incompatibles con el mercado común las concentraciones de empresas que creen o refuercen una posición que tenga como consecuencia que la competencia efectiva se limite de modo muy significativo en una parte importante del mercado común.

1. Louis Cartou, *Union européenne*, Dalloz, París, 1994.

2. Comisión de las Comunidades Europeas, *Recents Trends of Concentration in Selected Industries of the European Community, Japan and the United States*, OPOCE, Luxemburgo, 1988, y J.S. Cubbin y P.A. Geroski, *European Conglomerate Firms: A Report*, OPOCE, Luxemburgo, 1990.

3. Marc van der Woude, Christopher Jones y Xavier Lewis (eds.), *EEC Competition Law Handbook, 1997 Edition*, Swett & Maxwell, Londres, 1997.

4. Comisión Europea, *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea, 1996*, OPOCE, Bruselas, 1997.

La Comisión evalúa sólo la concentración en empresas con dimensión europea, según criterios de actividad o volumen de negocios. El procedimiento conduce a una declaración de compatibilidad o de incompatibilidad de la concentración con el mercado común. La oleada de concentraciones posterior al AUE alcanzó su punto máximo en 1989, con 2 978 fusiones y adquisiciones de participaciones mayoritarias.[5]

La política comunitaria hacia las empresas pequeñas y medianas

La lógica de la política comunitaria

De modo complementario a la PCC, la Unión Europea estableció una política específica para las empresas a fin de que la integración económica las beneficie a todas por igual, y con intervenciones en favor de las pequeñas y medianas (PYME), para compensar sus mayores dificultades. En la UE 99% de las empresas son de esas dimensiones; 91% son microempresas, con menos de nueve trabajadores. Las PYME proporcionan 72% del empleo y son la base del tejido productivo de la Unión.

La Comisión ha prestado siempre especial atención a las PYME, habida cuenta de su interés en garantizar la igualdad entre empresas, con independencia de su tamaño. Las ventajas derivadas de la integración económica deben ser idénticas para todas las empresas, por lo que es necesaria una medida especial para compensar a las PYME sus desventajas en información.

También el AUE y la constitución del mercado único favorecieron esta política. Tras el Tratado de Maastricht se avanzó hacia la unión económica y monetaria (UEM), lo cual condujo a una situación político-económica caracterizada por los efectos depresivos de las políticas de convergencia. En respuesta, la Comisión Europea ha dado un vehemente impulso a su política hacia las PYME, con la esperanza de que —en línea con el *Libro blanco*—[6] contribuyan a la mejora de la ocupación y la competitividad. De este modo, la política de empresa de la UE pretende:

- Favorecer la adaptabilidad de las empresas al mercado único.
- Fomentar las PYME y protegerlas, habida cuenta de su papel socioeconómico.[7]
- Emprender acciones positivas que compensen el mayor costo que la información tiene para las PYME.

Con una larga tradición, la política comunitaria para las PYME ha entrado en su segunda generación con el primer "Programa integrado a favor de las pequeñas y medianas empresas y del artesanado", que generaliza acciones y del que se deriva un programa plurianual. La mencionada política tiene dos fines básicos: la mejora del entorno de las PYME y el fomento de los servicios y de las medidas de apoyo empresarial.[8]

Mejora del entorno de las PYME

La información es un elemento clave en el reparto de los beneficios de la integración económica. Ya que para las PYME es más difícil tener acceso a aquélla, la Comisión ha establecido canales especiales para darles a conocer las actividades de la Comunidad, así como aspectos tales como el acceso al crédito, los nuevos mercados y las oportunidades de negocio. De este modo, se pone especial interés en potenciar los contactos entre las PYME de los estados miembros en aras de desarrollar negocios de dimensión europea.[9]

A menudo las PYME se ven abrumadas por exigencias derivadas de su entorno, por las formalidades administrativas, jurídicas y fiscales. Mientras las grandes empresas cuentan con departamentos especiales, para los pequeños empresarios o artesanos aquéllas son una carga. Las insuficiencias de información pueden provocar sobrecostos importantes.[10] Por ello, la Comisión fomenta la simplificación administrativa de las relaciones de las empresas con los estados y la comunidad.

Si el entorno administrativo puede ser discriminatorio, el jurídico es a menudo injusto para las PYME, además de que varía mucho entre los estados de la Unión. En esta materia, la integración económica, en lugar de favorecer la uniformidad en el menor nivel de reglamentación, la promovió en los más elevados. Con base en extensos análisis se logró el consenso para limitar la diversidad de los regímenes jurídico y fiscal para las PYME entre los estados. Algunas propuestas de la Comisión Europea, avaladas por el Parlamento Europeo, son:

- *Estatuto de las empresas individuales.* En varios estados miembros las empresas artesanales, individuales, familiares y pequeñas y medianas se consideran patrimonio personal, por lo que no pueden constituirse en forma de sociedad limitada o anónima. Esto da lugar a trato discriminatorio y a severas dificultades en la sucesión y la continuidad.
- *Fiscalización de la actividad y los beneficios.* En numerosos estados miembros las PYME están sujetas al impuesto sobre la renta de las personas físicas, con tasa progresiva, y no al que grava los beneficios de las sociedades, que es proporcional y semejante

5. Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Competencia, *Informe sobre la política de competencia*, vols. XXIII: 1994; XXIV: 1995, y XXV: 1996, OPOCE, Luxemburgo.

6. Comisión de las Comunidades Europeas, *Competitividad, crecimiento y ocupación. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, OPOCE, Luxemburgo, 1994.

7. European Commission, *Panorama of EU Industry, 1997*, OPOCE, Luxemburgo, 1997.

8. Véanse Comisión de las Comunidades Europeas, *Programa plurianual de acciones comunitarias para reforzar los ejes prioritarios y garantizar la continuidad y la consolidación de la política empresarial de la Comunidad, en particular a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME)*, Decisión del Consejo 93/379/CEE, del 14 de junio, en *DOCE*, n. L-161, 2 de julio de 1993, pp. 68 y siguientes, y *Programa integrado a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y del artesanado*, Bruselas, CCE, doc. COM (94)207 final, 3 de junio de 1994.

9. Commission européenne, Direction générale politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale, *Les actions de l'Union européene intéressant les petites et moyennes entreprises: Manuel pratique*, OPOCE, Luxemburgo, 1997.

10. Comission européenne, *Les entreprises en Europe, Quatrième rapport*, doc. COM (94)207 final, CCE, Bruselas, 3 de junio de 1994.

a la suma del impuesto sobre el valor agregado y la tasa menor del impuesto sobre la renta. Para evitar la evasión fiscal intracomunitaria, la Comisión ha propuesto que los estados miembros graven la renta de las PYME con el impuesto de sociedades y reduzcan sus tasas a menos de 30 por ciento.

• *Financiamiento empresarial.* La fragmentación del mercado bancario y la carencia de información sobre oportunidades financieras perjudican a las empresas, más aún a las pequeñas y medianas. Por ello, urge crear un mercado de capitales europeo, canalizar información a las PYME sobre las modalidades de financiamiento y fomentar las sociedades de garantía recíproca.

La mejora del entorno jurídico, fiscal y financiero de las empresas atenuaría las desventajas de las PYME frente a las grandes. Con ello se favorecería su competitividad y gestión, al igual que la continuidad de las empresas individuales. Tales medidas prefiguran un nuevo derecho comunitario de sociedades.

Medidas de apoyo y servicios a las empresas

Además de las medidas regulatorias, la Comisión ha establecido diversos instrumentos para las empresas europeas, a cargo de varias direcciones generales. La cooperación entre empresas se estimula por medio de:

• Centros europeos de información de actividades de la UE. (250)

• Centros de Cooperación Empresarial, cuya red informatizada de consultoría (BC-Net) se extiende a toda la comunidad para poner en contacto a los interesados en una cooperación transnacional. En los Centros de Empresa e Innovación se efectúa el seguimiento de contactos.

• Sesiones de Europartenariat, cuyo objetivo es estimular la cooperación entre PYME de regiones menos desarrolladas o en declive industrial y de otras áreas de la Comunidad, así como el programa Interprise, para un mínimo de tres regiones.

• Euromanagement, iniciativa relativa a la contabilidad de las PYME ante las exigencias del mercado único y la internacionalización de operaciones.

• Medidas de fomento de la subcontratación, especialmente de la transnacional.

• Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), instrumento jurídico para los proyectos de cooperación entre empresas de distintos estados miembros.

• Programas comunitarios como Esprit, BRITE y Comett.

• Observatorio Europeo para las PYME, para evaluar sus oportunidades en el mercado interior.

• Publicaciones, como *Euro-info* y *Doing Business in Europe*, de la DG XXIII.

• Fondo Europeo de Inversiones (FEI) que garantiza a los bancos hasta 50% de los préstamos para inversiones de las PYME.

Por último, la política comunitaria de empresa se completa con las actuaciones de la Unión que tienen por objeto:

• Crear un marco favorable a las empresas de economía social, como cooperativas, mutualidades, asociaciones, tercer sector no lucrativo, y trabajo social y voluntariado.

• Mejorar la integración de las empresas de comercio y distribución en el mercado interior.[11]

• Fomentar el turismo, donde a menudo intervienen PYME de varios estados, velando por el cumplimiento de las directrices de la política común de transportes y ambiental de la UE.

La política comunitaria de empresa, orientada a promover la PYME y el artesanado, mediante la mejora del entorno y los servicios de apoyo, es uno de los elementos más dinámicos de la PCC.

Conclusión

La PCC tiene buen fundamento en el derecho primario y un amplio desarrollo reglamentario, administrativo y jurisprudencial. Establecido el mercado común, con la supresión de las barreras arancelarias, la PCC vela por que no se impongan otros obstáculos al comercio entre estados. El principio básico de la PCC es que no haya discriminación por el origen de la empresa.

En lo relativo a las relaciones entre empresas, las políticas de competencia son un contrapeso a las tendencias a la concentración económica, al predominio de las grandes sociedades en numerosas actividades. La PCC vigila que una posición dominante en el mercado no se explote abusivamente. De ocurrir así, la Comisión Europea dispone medidas de corrección, ya que goza de amplios poderes en materia de competencia; también pueden imponerlas los tribunales de Primera Instancia y de Justicia.

La posición de la UE en cuanto a la concentración es ambivalente, dado que pretende a la vez limitar la centralización, al tiempo que alienta la formación de empresas de dimensión europea. En suma, se trata de evitar monopolios en los estados, lo que limita la competitividad, y favorecer la competencia en el mercado de la Unión entre empresas de dimensión europea, lo que favorece la innovación y la productividad. Con ello se espera superar el concepto de mercado estatal y alcanzar el de mercado único. Se entenderá, pues, que la política de competencia sea una pieza básica de la política industrial de la UE.

La PCC tiene una aplicación positiva en forma de política de empresa, especialmente pequeña y mediana. Las PYME son la base del tejido productivo europeo y es menester que se beneficien de la integración económica. La carencia de información y las deficiencias de gestión las puede poner en desventaja y comprometer su adaptación al mercado único. Por ello, la Comisión ha creado servicios de información dirigidos a las empresas pequeñas y artesanales sobre las políticas de la Comunidad, las oportunidades de negocio entre las PYME comunitarias y sobre medidas de apoyo a las empresas (financiamiento, formación).

En la UE preocupa la mejora del entorno de las empresas: la armonización del derecho de las sociedades (capital mínimo, constitución, continuidad) y su flexibilidad para las PYME; la simplificación administrativa, y la racionalización y el aligeramiento del entorno fiscal, que evite la discriminación y favorezca la sucesión en las empresas individuales y familiares.

11. F. Fishwick y T. Denison, *The Geographical Dimension of Competition in the European Single Market*, OPOCE, Luxemburgo, 1993.