

**UNA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE
LOS COSTES ADMINISTRATIVOS:
EL STANDARD COST MODEL**

Autores: PABLO GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ
LUIS CASTRO PÉREZ - MARIE FARMER

Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios

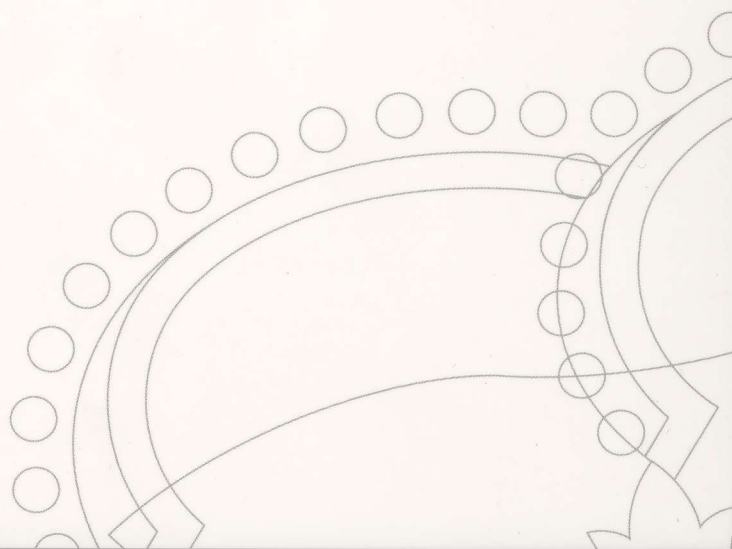
PAPELES 4/ 2006



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

Papeles de Evaluación

e Evaluación
de Políticas Públicas
Calidad de los Servicios



Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicaciones.administracion.es>

Edita: MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
Secretaría General Técnica

ISSN: 1887-1178
NIPO: 326-06-058-1

**UNA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE
LOS COSTES ADMINISTRATIVOS:
EL STANDARD COST MODEL**

Autores: PABLO GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ
LUIS CASTRO PÉREZ - MARIE FARMER

Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios

PAPELES 4/ 2006

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 . Un marco político para la comprensión del <i>Standard Cost Model</i>	
1.2 . Antecedentes:	
1.2.1. Algunos estudios sobre costes administrativos	
1.2.2. La experiencia holandesa	
1.2.3. La red internacional del <i>Standard Cost Model</i>	
2. EL <i>STANDARD COST MODEL</i> . ASPECTOS TÉCNICOS.....	13
2.1 . Objeto: ¿qué mide?	
2.1.1. Objeto de medición del <i>Standard Cost Model</i> : los costes administrativos	
2.1.2. Otros conceptos básicos: obligaciones de información, cálculo de los costes y tipos de normas analizadas	
2.2 . Utilidad: ¿para qué la medición?	
2.3 . Proceso de medición: ¿cómo se mide?	
2.4 . Una alternativa: el <i>EU Net Administrative Cost Model</i> de la Comisión Europea	
3. LA EXPERIENCIA BRITÁNICA.....	35
3.1. El Informe <i>Less is More</i>	
3.2. Infraestructura básica	
3.3. La medición de los costes administrativos	
3.3.1. ¿Qué se mide?	
3.3.2. ¿Quién participa en la medición?	
3.3.3. Fases de la medición	
3.4. Próximas medidas	
3.5. Lecciones aprendidas en el Reino Unido	
4. CONCLUSIONES.....	46

UNA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LOS COSTES ADMINISTRATIVOS: EL *STANDARD COST MODEL*

Pablo González de Herrero Fernández

Luis Castro Pérez

División de Evaluación de las Políticas Públicas
Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios
Ministerio de Administraciones Públicas

Marie Farmer

Better Regulation Commission Secretariat
Cabinet Office

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente artículo es describir una metodología de diseño reciente para la medición de los costes administrativos¹ impuestos a las empresas por la regulación, el *Standard Cost Model* (SCM).

Esta metodología trata diferentes aspectos, siendo los más importantes las definiciones que establece, la diferentes utilidades de la metodología y una descripción pormenorizada de las fases del proceso y del sistema de cálculo de los costes administrativos impuestos por la normativa.

El análisis abordado en este artículo permite no sólo alcanzar una comprensión inicial de la naturaleza y características del SCM, sino clarificar la relación

¹ En la versión en inglés (existen versiones en inglés, francés e italiano) del *International Standard Cost Model Manual* se emplean los términos *administrative cost*, que se ha traducido en este artículo como coste administrativo y *administrative burden*, traducido como carga administrativa. En la versión en castellano del Anexo 10 de las "Directrices de evaluación de impacto" (*Impact Assessment Guidelines*) elaboradas por la Comisión Europea, se utilizan los términos coste administrativo y carga administrativa sin precisar posibles diferencias entre uno y otro.

entre conceptos de uso muy frecuente pero a veces impreciso, como los de coste administrativo y carga administrativa.

Los términos coste administrativo y carga administrativa se utilizan de forma recurrente sin precisar sus diferencias e incluso son empleados como sinónimos. Como se describirá posteriormente, la metodología del SCM mide exclusivamente los costes administrativos, y asume tanto la diferenciación técnica entre coste administrativo y carga administrativa como la imposibilidad de medir las cargas administrativas.

1.1. Un marco político para la comprensión del *Standard Cost Model*

La existencia de algún tipo de metodología específica, como el SCM, para la medición de los costes administrativos, así como la fijación de objetivos para su reducción, ha cobrado importancia reciente en la Unión Europea, pero no lo ha hecho de forma aislada. La metodología del SCM para la medición no es un fin en sí mismo, sino que cobra relevancia y se define en un marco político más general.

Esta política de carácter más general, marco para el desarrollo del SCM y para su comprensión, es la política de mejora de la regulación o de *better regulation*. De forma más precisa, el SCM se ha vinculado a un instrumento propio de esta política como es el Análisis de Impacto Normativo² (AIN), ya que la medición de los costes administrativos es una parte de dicho análisis.

La política de mejora de la regulación incorpora no sólo el AIN o la medición de los costes administrativos, sino otras actuaciones más amplias como la consideración de las alternativas a las normas clásicas (a través de otros medios de intervención o mediante la autorregulación), consultas frecuentes,

² Es habitual encontrar en diferentes documentos el término RIA para referirse al Análisis de Impacto Normativo. Es el acrónimo en inglés de *Regulatory Impact Assessment*. Se opta en este artículo por el acrónimo en castellano, AIN.

uso de la tecnología (es el caso de las ventanillas únicas o *one stop shop*) y un buen sistema de simplificación.

Centrándonos en nuestro pasado más reciente, la preocupación por la necesidad de una política específica de mejora de la regulación es un fenómeno potenciado a partir de los años 90, cuando se pasó de la desregulación a la búsqueda de una mayor calidad de las normas. Es decir, no se trataba sólo de legislar menos sino también de legislar mejor.

A la luz de esta transformación se aprueba en 2001 el denominado *Informe Mandelkern*³, documento que define la política de mejora de la regulación como "*la política centrada en la búsqueda de la mejora y la simplificación del entorno normativo*", una de cuyas conclusiones es precisamente que la calidad de la normativa pasa, entre otros criterios, por no imponer costes administrativos innecesarios sobre las empresas, los ciudadanos o las propias administraciones públicas, dada la incidencia que tienen sobre la competitividad y, de manera singular, sobre las empresas de pequeño tamaño.

Para intentar alcanzar normas de calidad se debe realizar un análisis riguroso de aquellos factores que afectan e interactúan en la vida de una norma. Se trata de obtener información relevante sobre a quién y cómo, también en términos de costes administrativos, va a afectar esa norma. Así, el responsable político puede tomar las mejores decisiones posibles. Es decir, se debe identificar el problema o necesidad que hace necesaria una norma, determinar a quién y cómo va a afectar, cuánto va a costar esa norma, tanto para las administraciones públicas como para los ciudadanos y las empresas, cómo se va a implementar y qué medidas se van a adoptar para garantizar su cumplimiento.

³ Informe final del grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación, de 13 de noviembre de 2001. La constitución de este grupo y la realización del informe señalado fueron encomendados por los Ministros de Administraciones Públicas de los Estados miembros de la Unión Europea.

Un ejemplo de la importancia que se ha atribuido a la política de mejora de la regulación en el momento actual es su integración en la estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento, el empleo y la competitividad de la Unión Europea. Se pretende que las normas jurídicas no sólo no constituyan un obstáculo, sino que favorezcan la actividad empresarial y la innovación. Uno de los instrumentos para ello es la reducción del peso de la burocracia y, como consecuencia de lo anterior, la reducción de los costes de adaptación a la normativa asumidos por las empresas.

Recientemente, el comisario de Industria Günter Verheugen señaló ante el Parlamento Europeo que las medidas de reducción de costes administrativos que va a implementar la Comisión Europea producirán como resultado una reducción de costes de 150 billones de euros en 2010-2011 y una mejora de la productividad de un 1.5% del producto interior bruto de la UE después de 2010.

1.2. Antecedentes

Sin perjuicio del marco político señalado, la preocupación por los efectos para las empresas de las cargas impuestas por el entorno administrativo y normativo ha sido una preocupación expresada de forma paralela (incluso con anterioridad) a la definición de la política de mejora de la regulación. Estos análisis se han producido en foros tan inmediatos como la OCDE⁴ y en documentos de la propia Unión Europea⁵ distintos a los directamente relacionados con la política de mejora de la regulación. Por otra parte, algunos Estados miembros de la Unión Europea desarrollan iniciativas propias sin esperar a una definición mayor en el ámbito de la UE.

⁴ *Visión de los empresarios sobre las barreras burocráticas, administrativas y regulatorias, para las pequeñas y medianas empresas.* OCDE, 2001 y *From Red Tape to Smart Tape. Administrative simplification in OECD countries.* OCDE, 2003

⁵ *Objetivos cuantitativos en la política de empresa: avanzando hacia el objetivo de Lisboa y analizando la política de empresa: resultados del Scoreboard 2003.* Comisión Europea, 2003

Por ello, antes de abordar las cuestiones técnicas relativas a la descripción y utilización del SCM, se deben mencionar los que se pueden considerar como antecedentes más recientes del diseño y utilización de algún modelo de medición de costes administrativos. Para ello, señalaremos tanto una estimación comparativa reciente, como, por ser la base de dicha estimación y el origen del SCM, la experiencia holandesa. Concluiremos esta introducción con una breve mención a la red internacional creada en 2003.

1.2.1. Algunos estudios sobre costes administrativos

Como consecuencia de la novedad de estos análisis, no se dispone de una visión completa sobre el volumen de los costes administrativos en toda la Unión Europea. Sin embargo, sí se dispone de diferentes estudios que contienen estimaciones al respecto.

El más completo y reciente es *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*⁶ de Henk Kox. En dicho estudio se realiza una estimación de los costes administrativos en los países de la UE a partir de tres trabajos previos: la evaluación de los costes administrativos asociados a la creación de empresas realizada por el Banco Mundial en 2002⁷; la del proceso para cotizar en las bolsas de valores realizado por la OCDE, y la medición de costes administrativos de las empresas efectuada por el Gobierno holandés en 2002, mencionado más arriba.

El procedimiento seguido para la estimación global de los costes administrativos en los países de la UE parte de la estimación realizada por el Gobierno holandés utilizando el SCM, ya que hasta diciembre de 2005 no

⁶ Kox, Henk L.M. *EU Competitiveness Report, 2005. Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*. Comisión Europea. 2005

⁷ Djankov et. al. *The regulation of entry*. Banco Mundial. 2003

estuvieron disponibles los resultados de otros estados miembros en los que se venían realizando investigaciones similares, como las de Dinamarca o Reino Unido.

El análisis partía de las estimaciones realizadas por la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (el CPB), según las cuales los costes administrativos para las empresas holandesas en 2002 ascendían a 16.400 millones de euros, volumen que equivalía al 3,6% del PIB de este país. La estimación del Gobierno británico fue que los costes administrativos representaban el 3% del PIB; la del Gobierno belga el 3,43% y la del danés del 2,3% del PIB. El CPB elaboró también una estimación de ámbito comunitario, que elevaba el volumen de costes administrativos al 3,6% del PIB de la UE.

La estimación de los costes para cada país de la UE se realizó mediante una extrapolación de los resultados obtenidos en Holanda, utilizando los datos del Banco Mundial y de la OCDE. Las estimaciones obtenidas se presentan en el cuadro 1. Este cuadro incluye tres estimaciones: las dos (alta y baja) del trabajo de Kox, y la tercera corresponde al trabajo de Gelauff y Lejour, considerando a su vez las estimaciones de Kox.

Cuadro 1. Estimación de los costes administrativos en los países de la UE⁸ (medidos en porcentaje del PIB).

	Kox (Baja)	Kox (Alta)	Gelauff y Lejour
Austria	3,6	4,6	3,0
Bélgica	2,2	2,8	2,7
República Checa	2,6	3,3	3,7
Dinamarca	1,5	1,9	2,4
Finlandia	1,2	1,5	2,4
Francia	2,9	3,7	2,9
Alemania	2,9	3,7	3,2

⁸ Fuente: Kox (2005).

Grecia	5,4	6,8	4,4
Hungría	5,4	6,8	4,4
Irlanda	1,9	2,4	2,4
Italia	3,6	4,6	2,4
Holanda	2,9	3,7	3,7
Polonia	4,0	5,0	4,4
Portugal	3,6	4,6	2,4
Eslovaquia	3,6	4,6	2,4
Eslovenia	3,3	4,2	4,4
España	3,6	4,6	2,9
Suecia	1,2	1,5	2,4
Reino Unido	1,2	1,5	2,4

A medida que se publiquen los resultados de los estudios en curso en países de la UE como Dinamarca, Reino Unido y Suecia (además de Noruega, no integrada en la UE, que también ha adoptado el modelo holandés) se puede esperar que se revisen y mejoren las estimaciones contenidas en el estudio citado.

Otro estudio realizado por la OCDE⁹ entre abril de 1998 y marzo de 1999 en once países miembros, entre los que se encontraba España, se centró en los costes de adaptación¹⁰, no sólo los generados por las obligaciones de información, que soportan las PYME derivados de las obligaciones establecidas por las normas laborales, fiscales y medioambientales. Este estudio no es pues comparable con los resultados anteriores, pero ilustra con claridad un resultado esperable y que también se obtuvo en Holanda: que los costes de adaptación a la normativa son mayores en términos relativos cuanto menor es el tamaño de las empresas. En el caso español, las costes de adaptación derivados de la regulación laboral, fiscal y medioambiental ascendían al 7,2% de la facturación de las empresas consultadas.

⁹ *Business' Views on Red Tape, Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*. OCDE, 2001

¹⁰ Siguiendo la terminología que posteriormente se utiliza, se trata de una categoría más amplia que la de costes administrativos en sentido estricto. Vid. pág. 14 de este artículo.

Existen también estimaciones disponibles sobre el impacto de los costes administrativos sobre las principales magnitudes macroeconómicas. En enero de 2006 se publicó un extenso documento de evaluación de las principales medidas incluidas en la iniciativa de Lisboa elaborado por el CPB por encargo de la Dirección General de Empresa e Industria de la UE¹¹. Para realizar estas estimaciones se ha utilizado un modelo econométrico de equilibrio general, denominado *WorldScan*, elaborado por el CPB holandés con el que se han realizado estimaciones de cómo sería la economía de los países de la UE en 2025 si no se adoptasen algunas medidas incluidas de la estrategia de Lisboa y cómo serían si tales medidas se pusieran en práctica. La estimación de los efectos a largo plazo son las diferencias entre las proyecciones de las principales macromagnitudes en uno y otro escenario.

En el caso concreto de la reducción de los costes administrativos, el objetivo¹² fijado por la estrategia de Lisboa es reducir en un 25% los costes para las empresas derivados de la regulación, siendo el nivel inicial del que se parte, la potencial medición de base, el recogido en la última columna del cuadro 1 antes citado. La estimación de los efectos de esta reducción se expresa en el cuadro 2 que se explicita a continuación.

¹¹ GELAUFF G. y LEJOUR, Arjan. M. (2006) *The New Lisbon Strategy. An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon targets*.

¹² El objetivo de reducción del 25% de los costes administrativos está plenamente generalizado. No existen criterios claros para su fijación. Al menos ningún informe de los consultados aporta información a este respecto.

Cuadro 2. Efectos macroeconómicos de una reducción del 25% de los costes administrativos en la UE-25¹³

	Productividad del trabajo	PIB	Productividad total de los factores	Relación real de intercambio	Consumo per cápita
Unión Europea	1,3	1,4	0,2	- 0,1	1,3
Alemania	1,4	1,5	0,2	- 0,1	1,4
Francia	1,4	1,5	0,2	- 0,1	1,3
Reino Unido	1,1	1,1	0,1	- 0,1	1,0
Italia	1,2	1,3	0,1	- 0,1	1,2
<u>España</u>	<u>1,3</u>	<u>1,3</u>	<u>1,2</u>	<u>- 0,1</u>	<u>1,2</u>
Holanda	1,5	1,5	0,1	- 0,1	1,4
Bélgica-Luxemburgo	1,3	1,4	0,2	- 0,1	1,2
Dinamarca	1,2	1,2	0,2	- 0,1	1,2
Suecia	1,2	1,3	0,2	- 0,1	1,3
Finlandia	1,4	1,4	0,2	- 0,1	1,4
Irlanda	1,2	1,3	0,2	- 0,1	1,2
Austria	1,5	1,5	0,2	- 0,1	1,3
Grecia	1,5	1,6	0,2	- 0,2	1,3
Portugal	1,3	1,3	0,2	- 0,1	1,1
Polonia	1,8	1,8	0,3	- 0,2	1,6
República Checa	1,6	1,7	0,3	- 0,1	1,5
Hungría	1,8	1,9	0,3	- 0,1	1,7
Eslovaquia	1,6	1,7	0,4	- 0,1	1,5
Eslovenia	1,7	1,8	0,4	- 0,1	1,6
Resto UE ¹⁴	1,7	1,9	0,3	- 0,2	1,5

Para poner las cosas en perspectiva basta considerar que la reducción de los costes administrativos considerada en la anterior simulación para el caso español equivale al 0,72% del PIB y el coste de instrumentar este objetivo debe ser sustancialmente inferior. Se trata de una inversión a largo plazo cuyos rendimientos, presumiblemente, se pondrían de manifiesto progresivamente hasta llegar a 2025.

¹³ Simulaciones *WorldScan*. Diferencia acumulada respecto al año base, 2005.

¹⁴ Malta, Chipre, Estonia, Letonia y Lituania

Otro resultado relevante del trabajo citado es la distinta eficiencia de la reducción de los costes administrativos según países y sectores de actividad (lo que está ligado principalmente al tamaño de las empresas). Los resultados obtenidos en las simulaciones se exponen en el siguiente cuadro 3.

Cuadro 3. Efectos sobre la productividad de una reducción del 25% de los costes administrativos en la UE-25¹⁵

	Agricultura	Energía	Manufacturas	Transporte	Otros servicios comerciales	Otros servicios
Alemania	5,7	0,2	1,1	2,0	2,2	0,4
Francia	5,7	2,4	1,3	2,2	1,9	0,7
Reino Unido	8,5	0,2	1,0	1,9	1,4	0,5
Italia	4,4	0,1	1,2	2,0	2,0	0,3
<u>España</u>	<u>5,5</u>	<u>0,3</u>	<u>1,2</u>	<u>2,2</u>	<u>1,8</u>	<u>0,5</u>
Holanda	7,0	0,6	1,6	2,6	2,0	0,7
Bélg-Lux	6,1	0,2	1,2	2,8	1,9	0,5
Dinamarca	11,6	0,2	1,1	2,2	1,4	0,5
Suecia	8,2	0,4	1,0	1,9	1,7	0,4
Finlandia	8,9	0,2	1,3	2,4	1,5	0,5
Irlanda	5,2	0,1	1,5	1,9	1,5	0,5
Austria	5,6	0,1	1,1	2,0	1,7	0,8
Grecia	6,2	0,2	1,0	1,8	1,6	0,4
Portugal	6,5	0,2	1,1	2,0	1,6	0,4
Polonia	8,0	0,2	1,5	2,2	2,5	0,5
Rep. Checa	7,0	0,3	1,6	2,7	1,9	0,5
Hungría	7,3	0,2	1,7	2,8	2,3	0,5
Eslovaquia	6,0	0,3	1,5	2,8	2,2	0,4
Eslovenia	8,2	0,2	1,3	2,6	2,1	0,5
Resto UE	7,1	0,2	1,7	3,0	2,4	0,6

1.2.2. La experiencia holandesa

Ya se ha señalado anteriormente que la extrapolación del trabajo de Kox tiene como base para su realización la estimación realizada en Holanda.

¹⁵ Fuente: *WorldScans*

Holanda ha sido el primer país en utilizar la metodología del SCM. En 1999 se creó una comisión sobre costes administrativo que concluyó la necesidad de crear Actal, un organismo público asesor del gobierno en el ámbito de reducción de costes administrativos.

En 2003 se efectuó la medición de las costes administrativos. El volumen de costes administrativos medido como porcentaje del PIB fue estimado en un 4%. No sólo se estimó el volumen total de costes sino que se analizó también su distribución por sectores y departamentos. Así, una de las principales conclusiones de su trabajo ha sido la detección de una concentración mayor de cargas en la normativa emanada o propuesta por departamentos como los de Economía y Hacienda.

Una vez realizadas las mediciones, se aprobó un plan de reducción de costes administrativos. Con este objeto, se procedió al diseño de una metodología específica para la medición de dichos costes, el SCM. Se marcó como objetivo una reducción de un 25% para el año 2007 que deberá representar un ahorro total de 4.100 millones de euros. Además, el CPB ha calculado los efectos macroeconómicos de dicha reducción, que se prevé sea un incremento del 1,5% del PIB y un incremento de la productividad del 1,7%.

El trabajo del Gobierno holandés no solo se ha centrado en la reducción de los costes administrativos nacionales. Durante su semestre de Presidencia de la UE, se fijó el objetivo de fomentar la simplificación de los costes administrativos, y ha trabajado activamente por la utilización del SCM para su medición en la UE, así como la difusión y utilización en los Estados miembros.

Para desarrollar su programa de reducción de costes administrativos, cada ministerio tiene una unidad de evaluación que se coordina a través de otra unidad específica ubicada en el Ministerio de Hacienda. Corresponde a Actal la evaluación de la legislación y el control de los progresos logrados. Para ello, proporciona asesoramiento sobre los proyectos de ley y reglamentos. Todos deben ser revisados por Actal, que se encarga de comprobar la cuantificación de cargas realizada por los ministerios. Por otro lado, evalúa los programas anuales de reducción de costes administrativos de los ministerios.

El modelo holandés de reducción de costes administrativos es una política ampliamente aceptada en el gobierno de manera que el análisis de cargas se ha convertido en una actividad habitual en los ministerios. En marzo de 2004, todos los ministerios suscribieron una propuesta de ley para la reducción del 18% de los costes administrativos identificados. Si bien comenzó centrándose en los costes para las empresas, a partir de 2005 se ha comenzado también a medir las cargas para los ciudadanos.

1.2.3. La red internacional del *Standard Cost Model*

El avance más reciente y que ha potenciado de manera notable la expansión del SCM entre los Estados miembros de la UE ha sido la creación de la red internacional del SCM (*SCM International Network*).

Creada en 2003, está integrada en el momento actual por 19 países¹⁶, todos ellos miembros de la UE, con la excepción de Noruega. Su objetivo es extender la utilización de una metodología común para la medición de costes administrativos, emplearla en la medición de costes administrativos y facilitar

¹⁶ Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Italia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Suecia, Reino Unido y República Checa.

la comparación y el intercambio de experiencias entre diferentes países. La metodología seleccionada fue el SCM.

La red cuenta con una infraestructura estable basada en una Secretaría general, un grupo de dirección (*steering group*), la celebración de reuniones generales periódicas (a las que han sido invitados países no integrados formalmente en el grupo de dirección de la red, como España) y una página web¹⁷ que incluye numerosa información sobre las experiencias de los países que han utilizado el SCM o bien otras herramientas distintas de medición (Suiza, con una metodología propia similar al SCM, o la Comisión Europea con el *EU Net Administrative Cost Model*).

2. EL STANDARD COST MODEL: ASPECTOS TÉCNICOS

Comprendidos los antecedentes mencionados, se puede iniciar la descripción de los rasgos básicos de esta metodología de medición de costes administrativos. Con el objeto de facilitar su comprensión, el análisis se estructura mediante la contestación a tres preguntas clave:

- ¿qué mide el SCM?: definición del objeto de medición del SCM, los costes administrativos, y de otros conceptos básicos;
- ¿para qué mide?: utilidades o finalidad del SCM;
- ¿cómo lo mide?: la metodología.

Además, se intercalarán ejemplos extraídos de un caso real, la experiencia piloto de medición de costes administrativos realizada por el Gobierno polaco¹⁸.

¹⁷ www.administrative-burdens.com

¹⁸ Gancarz, Marcin y Kaluzynska, Malgorata. *The Standard Cost Model and perceptions of administrative burdens in the road transport sector*. Office of the Committee for European Integration. Varsovia. 2005

Las dos publicaciones de referencia en la materia son el *International Standard Cost Model Manual* (en adelante, manual del SCM), elaborado y publicado por la red internacional del SCM y el *Anexo 10. Evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación*, contenido en las Directrices de evaluación de impacto¹⁹ publicadas por la Comisión Europea.

La necesidad de medir los costes administrativos parte de la siguiente premisa: la aprobación de ciertas normas tiene consecuencias para las empresas y otros agentes. Dentro de la variedad de consecuencias posibles se encuentran los costes administrativos. Estos costes son precisamente el objeto de medición del modelo SCM.

Los rasgos básicos que permiten hacer una definición de las líneas maestras del SCM son:

- Se trata de un método cuyo objeto es *medir los costes administrativos impuestos por la regulación*.
- Emplea para ello una *metodología cuantitativa*. El proceso de medición tiene por objeto cuantificar determinados costes y realizar generalizaciones a partir de estas mediciones. Ello sin perjuicio de la orientación hacia la consideración de aspectos cualitativos, aspecto éste que están empezando a valorar algunos países²⁰.
- Aplicable con diferentes alcances, como las mediciones que se extienden a la totalidad de la normativa de un país en un momento determinado, es decir la fijación de la medición de referencia²¹ (casos como el holandés, el danés o el británico); mediciones que afectan a un sector

¹⁹ El documento se denomina en su versión en inglés *Impact Assessment Guidelines*. No existe traducción al castellano ni del manual del SCM ni del documento Directrices de evaluación de impacto. Sólo ha sido traducido al castellano el Anexo mencionado.

²⁰ Se trata de estudios sobre percepción de las empresas sobre los costes y las cargas administrativas que han realizado países como Holanda o Polonia.

²¹ Se ha optado en este artículo por emplear "medición de referencia" como traducción de *baseline measurement*. Este tipo de medición presenta dos características: 1) es global, es decir, intenta estimar el conjunto de costes administrativos en un ordenamiento y no en un sector determinado del mismo y 2) tiene por objeto fijar la situación de partida en términos de costes, situación respecto a la cual se fijarán los objetivos del proceso de simplificación.

específico de normativa (Polonia cuenta con una medición piloto en el sector de transporte por carretera al que se hará referencia posteriormente); experiencias piloto muy limitadas en lo que se refiere al número de normas, que pueden incluso referirse a una única norma (las mediciones realizadas en el marco de un AIN, que se refiere siempre a una norma concreta en el proceso de su aprobación).

- Puede realizarse con carácter *ex ante* (en el marco de un análisis de impacto normativo como se acaba de señalar) o *ex post* (para establecer la medición de referencia, o bien las consecuencias de la aplicación de una norma o una política determinada, pero en ambos casos con el objetivo de orientar futuras acciones de simplificación).
- La medición de costes administrativos no declara de manera automática los costes medidos como innecesarios, sino que, con su análisis, se estudia la situación de dichos costes (volumen total y distribución) y se apoya la decisión a adoptar por el responsable político.

2.1. Objeto: ¿qué mide?

Es necesario determinar en primer lugar el objeto de medición de esta metodología, los costes administrativos, pero también su diferenciación de otro concepto similar, las cargas administrativas y la definición de otros conceptos que facilitan la comprensión de la metodología del SCM: obligaciones de información, datos, precio, cantidad y tipos de normas.

2.1.1. Objeto de medición del SCM: los costes administrativos

Tal y como se ha señalado anteriormente el SCM mide *los costes administrativos para las empresas*²² *derivados de la adaptación a la regulación.*

²² También puede medir los costes para otros agentes. Esta posible variación se verá al describir el caso británico.

Antes de abordar otras definiciones, para delimitar de forma precisa el concepto de coste administrativo se debe diferenciar de otros tipos de costes y de manera singular se debe diferenciar, para una mayor precisión, de las cargas administrativas.

- Costes administrativos: los costes administrativos son el objeto de medición del SCM. De ahí la importancia de su comprensión y distinción de otro tipo de costes y de las denominadas cargas administrativas.

Es habitual encontrar en diferentes documentos el empleo como sinónimos de ambos términos, coste y carga, pero considerando las precisiones técnicas y definiciones del manual del SCM, se emplearán en este artículo como conceptos distintos.

Así, los costes administrativos son los costes generados a las empresas como consecuencia de la obligación de aportar a la administración o de tener disponible una determinada información. Sin perjuicio de esta definición, los costes administrativos incluyen, debido a las dificultades para una medición más precisa, también algunos costes asumidos por las empresas aunque no los hubiera impuesto una norma. De esta afirmación se deduce precisamente otro concepto más preciso, el de carga administrativa.

- Cargas administrativas²³: son sólo una parte de los costes administrativos. Incluye los costes que las empresas soportan porque es una obligación contenida en una norma. Es decir, la empresa dejaría de realizar esa actividad si la norma desapareciera o no la realizaría si no existiera una obligación a tal efecto. No incluye por tanto los costes asumidos por la empresa sin necesidad de que una norma imponga algún tipo de obligación.

²³ vid. nota 1.

De la distinción expuesta se deduce que la medición realizada por el SCM no se limita sólo a las cargas administrativas, sino que mide una categoría más amplia, los costes administrativos. Esto se debe a la dificultad de diferenciar entre uno y otro término, ya que en el proceso de análisis es muy difícil discriminar qué obligaciones cumpliría una empresa aunque no existiera la norma de que se trate. Es un contrafactual del que no dispone habitualmente el análisis.

El Anexo 10²⁴ del documento "Directrices de evaluación de impacto" no utiliza el término carga administrativa pero sí precisa el término *obligación pura* para definir aquellas obligaciones que no se realizarían en caso de desaparecer la obligación impuesta por la norma de que se trate.

El Anexo 10²⁵ cita un ejemplo que se puede emplear para ilustrar los principales conceptos señalados.

El ejemplo del Anexo 10 dice que "*Un reglamento sobre calidad del aire establece la obligación de llevar un registro de emisiones contaminantes y de respetar un umbral de contaminación atmosférica*".

En este ejemplo el coste administrativo lo generará la obligación de llevar el registro, pero no las acciones para respetar el umbral máximo de contaminación (ya que no se trata de una obligación de información). La obligación de llevar el registro se podría definir como carga administrativa sólo si se pudiera demostrar que la empresa llevaría el registro sin existir la norma que impone la obligación. Por eso nos referimos a esta obligación como un coste administrativo sin poder saber si es una carga o no.

La obligación de respetar el umbral máximo de contaminación es, siguiendo la terminología que se define más adelante, un coste financiero indirecto o coste sustantivo de adaptación y no un coste administrativo.

²⁴ Página 2 de la versión en castellano del Anexo 10.

²⁵ *idem supra*.

Sin perjuicio de la distinción capital entre costes administrativos y cargas administrativas, se debe comprender la estructura del conjunto de costes derivados de la regulación (ver Cuadro 4) dentro de la cual se encuentran los costes administrativos.

Se puede definir una primera categoría general de costes que incluye todos los costes derivados de la regulación para las empresas. Estos costes se pueden dividir, según el manual del SCM en tres subcategorías:

- costes financieros directos, es decir, diferentes tipos de tributos o transferencias directas que las empresas están obligadas a aportar de forma obligatoria al estado.
- costes estructurales a largo plazo. No se amplía en la definición del SCM información relativa a este tipo de costes.

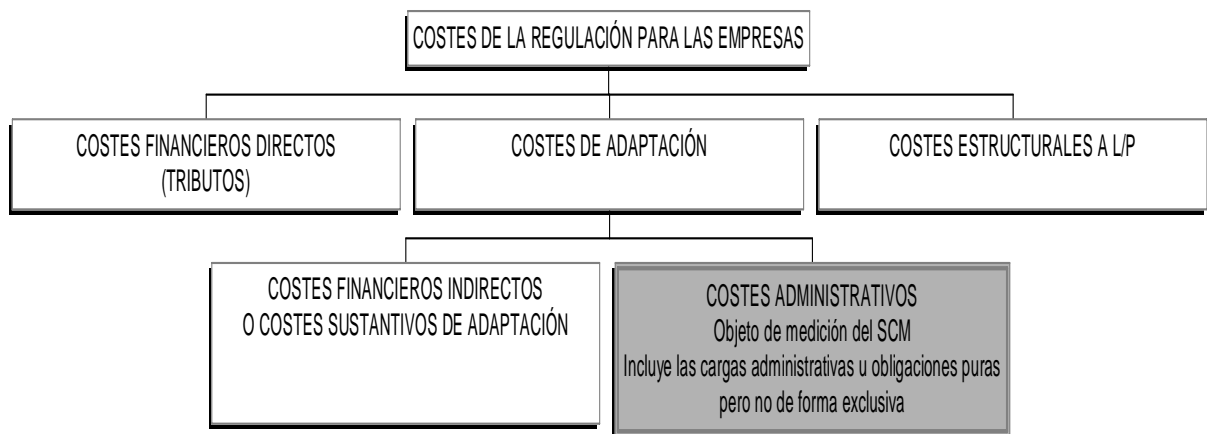
Los costes financieros directos y los costes estructurales a largo plazo están completamente excluidos de la medición de costes administrativos.

- costes de adaptación: costes derivados de la adaptación obligatoria de las empresas a las exigencias o requisitos impuestos por la normativa vigente. Los costes de adaptación se dividen a su vez en:
 - costes financieros indirectos, también denominados en el manual del SCM costes sustantivos de adaptación: se trata de los costes relacionados de forma directa con el cumplimiento de una obligación impuesta por una norma (ya se ha referido anteriormente el ejemplo de la obligación de respetar un determinado umbral máximo de contaminación). No son objeto de medición del SCM.
 - Los costes administrativos (y dentro de ellos las cargas administrativas): son una segunda modalidad de coste de adaptación distinta a los costes financieros indirectos. Son el objeto de medición del SCM.

Ninguno de los dos documentos de referencia en la materia, manual del SCM y Anexo 10, responde a la pregunta de por qué se miden las obligaciones de información y no otro tipo de obligaciones, como las que generan los costes sustantivos de adaptación. Es decir, y siguiendo los ejemplos antes citados, por qué no mide el coste de la obligación de respetar el umbral de contaminación y sí el coste de la obligación de información que pueda generar ulteriormente: mantener un registro de emisiones contaminantes.

Una posible respuesta a esta pregunta de fondo es que la lógica desde la cual se plantea la medición de costes administrativos es la de la simplificación administrativa, y no se refiere por tanto a las obligaciones sustantivas que impone la normativa y que son su objeto (el respeto del umbral de contaminación), sino a las obligaciones de información generadas como consecuencia y cuyo coste se pretende minimizar mediante la simplificación.

CUADRO 4: tipos de costes para las empresas derivados de la regulación



2.1.2. Otros conceptos básicos: obligaciones de información, cálculo de los costes y tipos de normas analizadas

Las obligaciones de información

La regulación contiene obligaciones de suministrar información y datos a las administraciones públicas y a terceros. La obligación medida puede ser tanto de suministrar dicha información como de tenerla disponible. Esta obligación

de suministrar o conservar información se denomina obligación de información²⁶.

Recuadro 1: ejemplo de obligaciones de información

Las diez normas analizadas por el Gobierno polaco permitieron identificar 65 obligaciones de información.

El proyecto piloto permitió determinar el volumen total de costes administrativos generados por estas 65 obligaciones de información pero también su distribución.

La distribución de las obligaciones de información por normas era muy desigual. Algunas normas incluían hasta 25 obligaciones y otras normas una única obligación.

El reparto de los costes estimados para cada obligación fue también muy desigual. Por ejemplo, de las 14 obligaciones de información contenidas en una de las normas analizadas, la *Act Carriage Law*, sólo dos de estas obligaciones acumulaban el 80% del coste estimado.

A modo de ejemplo, se pueden citar como obligaciones de información estudiadas la obligación de presentar información sobre la situación financiera de la empresa en el proceso de solicitud de una licencia, el establecimiento y mantenimiento de un registro de revisiones médicas y psicológicas de los conductores, la obligación de mantener en el vehículo la licencia concedida o copia compulsada de la misma, o la obtención de un sello oficial que debe acompañar cierta documentación (en este último caso, el coste administrativo no es la tasa percibida por dicho trámite, sino que se trataría de un coste financiero directo y no de un coste administrativo, según la clasificación antes expuesta).

Los tipos de obligaciones de información que especifica el propio manual del SCM son:

- solicitud de datos o cifras e informes,

²⁶ La versión en inglés utiliza el término *information obligation*.

- solicitudes para la obtención de permisos, autorizaciones o exenciones de alguna obligación,
- solicitudes para la obtención de subvenciones u otro tipo de prestaciones,
- notificación de actividades,
- inscripción en algún registro,
- disponibilidad y actualización de planes de emergencia u otro tipo de documentos,
- colaboración con inspecciones o auditorías,
- etiquetado de productos o instalaciones con información para los consumidores o para terceros, y
- formulación de reclamaciones y apelaciones contra decisiones de las autoridades.

Recuadro 2: exclusión de una obligación de información

Las obligaciones de información derivadas de esta última actividad, formulación de reclamaciones y apelaciones, no fueron tenidas en cuenta en la medición piloto del gobierno polaco. Las razones aducidas para su omisión son su complejidad y su amplio número que *"habría dominado el proyecto piloto"*²⁷.

Las obligaciones de información se componen a su vez de un conjunto de datos requeridos o exigidos por la normativa.

Para suministrar cada uno de los datos exigidos, las empresas deben realizar ciertas actividades de las que se deriva un determinado coste que se puede precisar y medir. Se trata de los costes administrativos.

Los tipos de actividades que pueden generar una obligación de información son, siguiendo de nuevo la descripción del manual del SCM y del Anexo 10:

²⁷ Gancarz y Kaluzynska, 2005. Pág. 9

- familiarización con la obligación de información,
- formación de empleados,
- extracción de información a partir de los datos existentes,
- ajuste de los datos existentes,
- elaboración de nuevos datos,
- diseño del material informativo,
- cumplimentación de impresos o cuadros,
- celebración de reuniones,
- inspección y verificación (incluye la asistencia a la inspección realizada por autoridades públicas),
- copiado (reproducción de informes, edición de etiquetas o folletos),
- presentación o envío de la información, y
- archivado de la información.

Cálculo de los costes

Para realizar el cálculo o estimación de los costes se emplea la siguiente fórmula:

$$\mathbf{Precio = (coste\ por\ hora\ x\ tiempo) + adquisiciones}$$

$$\mathbf{Cantidad = población\ x\ frecuencia}$$

$$\mathbf{Coste\ total = precio\ x\ cantidad}$$

El coste de cada una de las actividades administrativas que componen una obligación de información se determina en función del producto de dos conceptos: precio y cantidad. Se debe conocer por tanto cómo se forman ambos conceptos.

- Precio: se forma considerando el coste por hora de la actividad de que se trate, multiplicado por el tiempo necesario para su realización.

Se puede añadir a este producto el coste de adquisiciones (materiales o de servicios externos) si han sido necesarias para la realización de la actividad medida.

- Coste por hora: se cuantifica sumando el salario por hora y los gastos generales²⁸.
 - Los gastos generales cubren costes de administración que no pueden ser imputados a ningún proceso específico de producción o prestación, como gastos de local, teléfono, calefacción o aire acondicionado, electricidad o equipamiento informático.

Los países que han realizado mediciones de los costes administrativos utilizando el SCM imputan estos gastos generales mediante porcentajes calculados para cada medición.

²⁸ Se trata de los denominados habitualmente *overheads*.

Recuadro 3: cálculo de los gastos generales mediante porcentajes

Dinamarca, Noruega o Suecia han aplicado porcentajes del 25% aunque en el caso holandés se llegó a aplicar un 50% en la medición de los costes administrativos del sector financiero. En el Reino Unido se estimaron *gastos generales* del 50%²⁹. Se desconoce la causa de la disparidad existente entre los diferentes países y si en otras mediciones se han empleado sistemas diferentes para imputar estos gastos generales.

- Tiempo: cantidad de tiempo necesaria para la realización de la actividad.
- Cantidad: se calcula como producto del tamaño de la población de empresas afectadas por la frecuencia con la que la actividad mensurada se debe completar en un año.

Recuadro 4: fuentes empleadas para determinar la población de empresas afectadas

En el caso del proyecto piloto en Polonia la información sobre el número de empresas se obtuvo consultando datos de fuentes oficiales especializadas en el sector del transporte por carretera, como el *Office of Servicing International Transport* o el *Motor Transport Institute*.

La información sobre el coste por hora y el número de horas necesarias se obtuvo mediante entrevistas directas a una muestra de empresas, tanto del sector de transporte de viajeros como de mercancías.

- Otro concepto a considerar y necesario para comprender el SCM es el del **rendimiento de eficiencia normal**³⁰, es decir, que la

²⁹ Todos estos datos aparecen en el manual del SCM, aunque no amplía la información.

³⁰ El manual utiliza el término *normally efficient business*. Se ha optado por la traducción de rendimiento ya que el concepto de normalidad no se refiere realmente a las empresas sino a las actividades que éstas realizan. Esto significa que una misma empresa puede desarrollar una actividad considerada normal o dentro del promedio y otra por encima o por debajo de la normalidad o el promedio.

medición se tiene que realizar considerando costes agrupados de manera razonable en torno a un promedio, no desviándose muy por encima o por debajo de dichos promedios³¹. El Anexo 10 señala la necesidad de identificar y suprimir "*las aberraciones obvias...cuyo rendimiento es claramente excéntrico*"³². El concepto no se refiere a las propias empresas como tal sino a los valores obtenidos en la medición.

Esta búsqueda de valores cercanos al promedio es una consecuencia lógica de la necesidad de extrapolación y estandarización inherente al SCM.

- Se incluye para mayor claridad el ejemplo que se ha descrito en el manual del SCM y que se reproduce en el Anexo 10. La información contenida en el cuadro 6 muestra el contenido que podría tener una base de datos con información sobre diferentes actividades (cuya realización permite producir los datos requeridos por la normativa en estudio). Se estudia el tiempo exigido para cada actividad (cuatro actividades diferentes) en el caso de cinco empresas. El manual del SCM y el Anexo 10 señalan sobre la información que muestra el cuadro 6:

³¹ Como vemos en el ejemplo del cuadro 6 se utilizan medidas de tendencia central (media o mediana) o bien de dispersión, pero no se aclara en ninguno de los dos documentos qué grado de dispersión de un valor respecto a la media o la mediana lo convierte en *excéntrico*, lo cual deja un amplio margen de discrecionalidad en el análisis para decidir qué costes se incluyen o excluyen, lo que afectará al resultado final.

³² Pág. 11 del Anexo 10

Cuadro 6

Acción A exigida		Acción B exigida	
Empresa 1	10 min.	Empresa 1	7 min
Empresa 2	10 min	Empresa 2	18 min
Empresa 3	10 min	Empresa 3	8 min
Empresa 4	10 min	Empresa 4	17 min
Empresa 5	30 min	Empresa 5	15 min

Acción C exigida		Acción D exigida	
Empresa 1	10 min	Empresa 1	10 min
Empresa 2	20 min	Empresa 2	20 min
Empresa 3	50 min	Empresa 3	25 min
Empresa 4	2 min	Empresa 4	20 min
Empresa 5	5 min	Empresa 5	15 min

“Por lo que respecta a la acción A, la empresa 5 es claramente diferente de las otras y por lo tanto no debe tenerse en cuenta para determinar el rendimiento de una empresa típica (o normalmente eficiente). La convergencia de los otros datos es suficiente para elegir 10 minutos como base para el cálculo del coste impuesto a una "entidad normalmente eficiente". En el caso de la acción B, no hay aberraciones obvias. El rendimiento estándar podría evaluarse sobre la base de la media (13 minutos) o del valor mediano (15 min.). Dado que la diferencia es insignificante (2 minutos) cualquier método serviría. No puede hacerse ningún cálculo basado en los datos referentes a la acción C porque estos últimos varían demasiado. Es necesario investigar más. Habría que considerar primero si las empresas seleccionadas no son representativas o si hay circunstancias específicas que pueden explicar esta gran variación. Habría que replantearse la segmentación (véase Paso 4- Identificación del grupo o grupos de destinatarios y, en caso de necesidad, realizar más entrevistas). En el caso de la acción D, solamente contestaron al cuestionario tres empresas. Se consideró necesaria una evaluación de los expertos. La combinación de los dos conjuntos de datos lleva a optar por 20 minutos.

Tipos de normas analizadas

Una última cuestión tratada por el manual del SCM y de interés es la relativa a los diferentes tipos de normas que contienen los costes que van a ser medidos. El SCM tiene en cuenta en su análisis esta diferenciación, ya que es de gran importancia para comprender la capacidad de simplificación de una administración determinada. Así, siguiendo un criterio territorial, el SCM distingue tres tipos de normas que denomina A, B y C.

La normativa de tipo A incluye requisitos de información fijados en normas exclusivamente aprobadas por la UE u otra organización de carácter internacional. A su vez, dentro de esta categoría se distingue entre Directivas (*Category A-EU Directive*), Reglamentos (*Category A-EU Regulations*) y normas internacionales (*Category A-International*).

La normativa de tipo B incluye obligaciones de información que son una consecuencia de la aprobación de normativa de la UE o bien normas de carácter internacional pero, a diferencia del tipo A, la norma de la UE o internacional fija el propósito y son los Estados, con su propia normativa, los que especifican, a través de una formulación más precisa, las diferentes obligaciones, incluidos las obligaciones de información y los datos solicitados. Como en el caso del tipo A, también aquí se establece una triple distinción interna entre Directivas (*Category B-EU Directive*), Reglamentos (*Category B-EU Regulations*) y normas internacionales (*Category B-International*).

Por último, la normativa de tipo C incluye la solicitud de datos contenida en la normativa que es consecuencia exclusiva de la aprobación de normas por los Estados. Dada la naturaleza exclusivamente interna de estas normas no se cuenta en este caso con una reordenación interna como en la normativa de tipo A y B.

Esta clasificación permite tanto conocer el grado de influencia potencial, en términos de simplificación, de un determinado departamento sobre una obligación de información o un dato solicitado, como ofrecer una visión del origen de las obligaciones que recaen sobre un determinado sector. Son por tanto, respectivamente, la visión del departamento que tiene que promover medidas de simplificación y la visión de la empresa obligada a aportar datos a la administración de que se trate.

A modo de ejemplo, puede citarse el estudio piloto³³ realizado por Polonia sobre los costes administrativos en el sector del transporte por carretera de pasajeros y mercancías.

Recuadro 5: tipos de normas analizadas

El estudio piloto realizado por el Gobierno polaco analizó un total de diez normas³⁴ con rango de ley y reglamentario. De estas normas, seis eran de tipo C, es decir, normas de origen interno (tres leyes y tres reglamentos) y cuatro de tipo A, de origen externo (todas ellas reglamentos comunitarios). Las obligaciones identificadas y medidas en las normas de tipo A ofrecían información útil para fijar el nivel de costes administrativos pero no hubieran servido para impulsar medidas de simplificación ya que la alteración del contenido de estas normas quedaba fuera de la esfera de intervención de Polonia.

2.2. Utilidad: ¿para qué la medición?

Ya se ha avanzado anteriormente que la medición de costes administrativos puede ser utilizada con dos finalidades distintas, tanto *ex ante*, en el marco de un AIN, como *ex post*, para orientar acciones de simplificación.

³³ Gancarz y Kaluzynska, 2005. Pág 11.

³⁴ El trabajo las define como *legal acts*.

Su utilización *ex ante* consiste en una medición previa de los costes administrativos que se prevé tendrá una determinada norma. Este análisis se realiza hoy en el marco de los denominados análisis de impacto normativo, siendo uno de sus contenidos. Así sucede si consideramos los AIN realizados por la Comisión Europea³⁵.

Como se ha señalado, el AIN analiza con carácter *ex ante* los impactos potenciales de la aprobación de una determinada norma. Se trata por tanto de un instrumento de reflexión previo a la aprobación de una norma y que pretende: considerar la oportunidad de aprobar una norma, valorar las estrategias más adecuadas para satisfacer los objetivos que se pretendan y decidir entre las opciones existentes.

Dentro de este análisis de los impactos potenciales se estudian también los de tipo económico. A su vez, dentro de los impactos económicos potenciales se consideran los relativos a los costes administrativos³⁶.

La guía de la Comisión recoge una batería de preguntas que se deben contestar para estimar en la medida de lo posible los diferentes impactos. En relación a los costes administrativos se incluye la siguiente pregunta: *“¿impone la opción seleccionada requisitos administrativos adicionales sobre las empresas o incrementa la complejidad administrativa?; ¿tienen estas cargas un peso considerable sobre las PYME?”*.

La utilización *ex post* del SCM se produce en mediciones de las cargas ya existentes en un país determinado (sea para la fijación de la medición de referencia o bien mediciones en sectores o normas específicas) y forma parte,

³⁵ Así se recoge en el Anexo 10 del documento *“Directrices de evaluación de impacto”* elaborado por la Comisión Europea.

³⁶ Tabla 1 de las *“Directrices de evaluación de impacto”* (pág. 29 de la versión en inglés de documento).

por tanto, de una política de simplificación. En este segundo caso la medición ofrece dos tipos de información necesarios para acometer el proceso de simplificación: una estimación del volumen total de carga existentes (la medición de referencia respecto a la cual se fijarán los objetivos) y su distribución por sectores o departamentos. Este segundo dato es tan relevante como el volumen total ya que, si atendemos a experiencias como la danesa o la holandesa, una de sus más importantes conclusiones es precisamente que la distribución de las cargas es muy desigual, siendo ciertos departamentos y normas los que generan un porcentaje considerablemente más elevado de las cargas.

2.3. El proceso de medición: ¿cómo se mide?

En el proceso de medición intervienen dos actores: el ministerio o departamento del sector de que trate la norma y la empresa contratada para la implementación de la medición. El departamento participa en diferentes fases del proceso y contribuye también con su experiencia y conocimiento en la materia.

El proceso de medición consta de un conjunto de fases que se describen en el manual del SCM. El procedimiento descrito en dicho manual se compone de tres fases (más una fase inicial) que comprenden a su vez y en total 15 pasos diferentes.

0. Fase inicial: consiste en la identificación del objeto de análisis, es decir, de las normas concretas a las que afectará. Puede tratarse del análisis de un conjunto limitado de normas que impliquen a un único departamento, o bien, en el caso de una medición para determinar la medición de referencia, afectar a todos los departamentos. En este segundo caso la existencia de una unidad de coordinación es indispensable.

1. Análisis preparatorio: esta fase tiene por objeto identificar, dentro de cada norma, las obligaciones de información y los datos solicitados. Se debe identificar también su origen de acuerdo con las tres categorías, A, B o C ya expuestas. En esta fase se determinan también dos conceptos necesarios para la medición: población afectada por la norma y la frecuencia del cumplimiento de las obligaciones.

2. Obtención de datos sobre el tiempo y el coste necesario y su estandarización: mediante un proceso de entrevistas a una muestra³⁷ de empresas se obtiene información sobre el tiempo requerido para aportar la información exigida y el coste derivado de esta actividad. La información obtenida de las diferentes empresas se estandariza, es decir, se crea un patrón que permita generalizar los datos y proceder al cálculo general.

3. Cálculo, presentación de los resultados e informes: con los datos de las fases anteriores y utilizando la fórmula ya expuesta anteriormente se determinan los costes administrativos.

³⁷ Esta muestra no tiene representatividad estadística. Ni el manual del SCM ni el Anexo 10 exigen esta representatividad. Tampoco las experiencias conocidas se han servido de criterios estadísticos para realizar el muestreo.

FASES Y PASOS DEL STANDARD COST MODEL ³⁸

Fase 0: inicial

Identificación de la norma o normas cuyo contenido va a ser objeto de estudio. Cuando se trate de un conjunto amplio de normas, en este proceso de identificación inicial deben participar la unidad responsable de la coordinación, los ministerios implicados directamente, la empresa consultora y actores importantes del sector o sectores de que se trate.

Fase 1: análisis preparatorio

	Paso 1:	Identificación de las obligaciones de información
	Paso 2:	Identificación de las normas relacionadas
	Paso 3:	Clasificación de las obligaciones de información por tipo (paso opcional)
	Paso 4	Identificación de los segmentos de empresas relevantes para el estudio
	Paso 5	Identificación de la población, tasa y frecuencia
	Paso 6	Entrevistas a las empresas <i>versus</i> análisis de expertos
	Paso 7	Identificación de los parámetros básicos para definir el coste
	Paso 8	Preparación del cuestionario a administrar
	Paso 9	Revisión de expertos de los pasos 1 a 8

Fase 2: obtención y estandarización de los datos relativos a tiempo y coste

	Paso 10	Selección de las empresas a entrevistar
	Paso 11	Realización de la entrevistas
	Paso 12	Completar y estandarizar la información sobre tiempo y recursos estimados para cada segmento por actividad
	Paso 13	Revisión de expertos de los pasos 10 a 12

³⁸ Extraída del manual de la red internacional del SCM.

Fase 3: cálculo, difusión e informes		
	Paso 14	Extrapolación a nivel nacional de los datos validados
	Paso 15	Informe e inclusión en la base de datos

2.4. Una alternativa: el *EU Net Administrative Cost Model* de la Comisión Europea

A pesar de la difusión que ha tenido el SCM, existe en el momento actual otro referente diseñado por la Comisión Europea y al que ya se ha hecho referencia anteriormente, el *EU Net Administrative Cost Model*.

A principios de 2005, la Comisión Europea se planteó en un documento de trabajo³⁹ la conveniencia de aplicar una metodología de medición de las costes administrativos más ambiciosa que la del SCM. El Anexo a esta comunicación lleva el ilustrativo subtítulo *Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model* quedando fijada la denominación *EU Net Administrative Cost Model*.

El desarrollo de esta metodología procede del requerimiento del Consejo Europeo (en reunión de ministros de Economía y Hacienda, ECOFIN) de 9 de marzo de 2004, al que siguieron las conclusiones del Consejo de primavera de 2004 en el mismo sentido.

De estos documentos se pueden extraer algunas preocupaciones de la Comisión respecto a los criterios aplicables en la medición de las costes administrativos en aras a la utilización de una metodología común que no

³⁹ *Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*. Marzo de 2005

obstante pueda adoptar formas flexibles de aplicación por los Estados miembros.

La Comisión impulsó así la puesta en marcha de una metodología común de evaluación de los costes administrativos para formar parte de las guías de evaluación de impacto y los procedimientos de trabajo para la simplificación. A pesar de que el *UE Net Administrative Cost Model* había sido definido con precisión en 2005 y de haberse iniciado estudios piloto basados en esta metodología (se estudia un subsector del sector de la construcción), no se ha cerrado el debate sobre el modelo a adoptar de forma común por la propia Comisión y los Estados miembros. Parece probable que, en aras de una cierta homogeneidad metodológica la Comisión adopte un modelo propio que prescindiera de los costes netos, base de la diferencia entre uno y otro modelo.

Dado que la consideración o no de los denominados costes netos es la principal diferencia entre uno y otro modelo conviene su definición. Los costes netos utilizados por el *EU Net Administrative Cost Model*, tienen en cuenta en el proceso de cuantificación o valoración de los costes aquellos costes suprimidos por la legislación en estudio (por tanto se deducen) y las cargas en las que se incurriría en ausencia de normas legales⁴⁰ (en este caso se añaden).

El cuadro 7 muestra un resumen de las principales diferencias entre el SCM y el *EU Net Administrative Cost Model*.

⁴⁰ Es decir, trataría de medir cargas administrativas y no costes administrativos si seguimos las definiciones del manual del SCM. Dado que la Comisión Europea no ha realizado su ejercicio piloto se desconoce si ha podido alcanzar tal grado de detalle en su medición.

Cuadro 7. Diferencias entre el SCM y el EU Net Cost Model	SCM	EU Net Administrative Cost Model
Tipo de coste	<i>Costes totales</i>	<i>Costes netos</i>
Que recaen sobre	<i>Empresas (aunque algunos países hayan ampliado este alcance)</i>	<i>Empresas, ISFL, autoridades públicas y ciudadanos</i>
Finalidad macroeconómica	<i>Si</i>	<i>No</i>
Inclusión de costes extraordinarios	<i>No</i>	<i>Posible</i>
Incluye	<i>Costes de personal y gastos generales</i>	<i>Puede incluir otros</i>
Alcance	<i>Todas las obligaciones de información</i>	<i>Las más gravosas</i>
Revisión	<i>Periódica (4-5 años)</i>	<i>Ad-hoc para cada obligación</i>
Exigencia de precisión en el trabajo de campo y las simulaciones	<i>Alta</i>	<i>Depende la importancia de la carga, los beneficios potenciales, entre otras.</i>

Además de las diferencias recogidas en el cuadro, también hay diferencias en cuanto a la división de responsabilidades, informes, tipología de las obligaciones y otros requisitos más o menos formales.

3. UN CASO REAL: LA EXPERIENCIA BRITÁNICA

Siguiendo la estela de la experiencia holandesa, una de las prioridades de la presidencia británica (segundo semestre de 2005) del Consejo Europeo fue el impulso de la utilización de una metodología común para la medición de los costes administrativos. Aparecía como uno de los aspectos destacados de la política de mejora de la regulación.

3.1. El informe *Less is More*

En una primera aproximación, se estimó que el coste para las empresas derivado del cumplimiento de las obligaciones de proporcionar información (objeto de medición del SCM) en el Reino Unido oscilaba entre los veinte mil millones de libras y los cuarenta mil millones. Basándose en los datos extrapolados⁴¹ a partir de la experiencia del Gobierno holandés, se estimó también que la adopción del SCM y la consiguiente reducción de costes administrativos podría aportar un incremento de más del 1% al PIB británico. Este conjunto de datos fueron la justificación para iniciar un proceso de reducción de costes administrativos en el Reino Unido.

Con este objetivo, el Primer Ministro británico pidió al *Better Regulation Task Force*⁴² (BRTF) que analizara las consecuencias de la adopción y utilización del SCM en el Reino Unido.

En cumplimiento de esta solicitud, el *Better Regulation Task Force* publicó en marzo de 2005 el informe *Regulation – Less is More*⁴³. Dicho informe fue remitido de forma directa al Primer Ministro. Las recomendaciones clave contenidas en este informe fueron:

- Adoptar el SCM para medir los costes administrativos impuestos por los departamentos gubernamentales y establecer un objetivo de reducción de dichos costes. Cabe apuntar que los británicos eligieron el *Standard*

⁴¹ Recogidos en la ya mencionada simulación WorldScan (vid. nota 10)

⁴² El *Better Regulation Task Force* se estableció en 1997. Se había constituido como una organización independiente que asesoraba al gobierno sobre asuntos normativos. Aseguraba que las normas y su cumplimiento se adecuaban a los cinco principios de mejora de la normativa. Los principios declaran de forma explícita que las normas deben ser proporcionales, justificables, consistentes, transparentes y orientadas a objetivos.

⁴³ *Regulation. Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*. British Regulation Task Force. 2005

Cost Model porque ha sido probado por los holandeses y porque, a su juicio, los resultados señalaban que el modelo ofrece:

- un aumento potencial de PIB si se acometía un proceso de reducción de costes administrativos derivados de la regulación
 - una oportunidad para incrementar la innovación y la productividad, y
 - un mecanismo para mejorar la calidad de las normas.
- Un método de control de la aprobación de nuevas normas y un impulso para reducir los costes administrativos impuestos por la normativa existente.
 - Establecer la infraestructura necesaria para gestionar este proceso de adopción del SCM y de medición de cargas.
 - Facilitar la presentación de propuestas de simplificación por parte de las empresas y de otros agentes interesados.
 - Exigir que los departamentos gubernamentales elaboren planes de simplificación anuales que incluyan:
 - propuestas de acciones para reducir los costes administrativos y
 - revisión de la transposición de directivas europeas en el Reino Unido.

Dichas recomendaciones recibieron el apoyo del Primer Ministro y del Ministro de Hacienda del Reino Unido. Como consecuencia, en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2005 se anunció que se aceptarían todas las recomendaciones contenidas en este informe.

3.2. Infraestructura básica

Como parte de las reformas necesarias, el Gobierno británico estableció el *Better Regulation Executive* (BRE), un departamento gubernamental que

forma parte del *Cabinet Office*. Se encomendó a este departamento la tarea de llevar a la práctica todas las reformas presentadas en el informe y de actuar como la unidad central de coordinación para la medición de los costes administrativos.

Además, el gobierno estableció la *Better Regulation Commission* (BRC), un organismo independiente y asesor que asumía las funciones de la antigua *Better Regulation Task Force* junto con otras nuevas responsabilidades tales como la revisión de los planes de simplificación de los departamentos.

En cuanto a la implementación del SCM, el BRE estableció el *Strategic Measurement Monitoring Group* (SMMG), un grupo formado por miembros de asociaciones del sector privado y también de representantes de los departamentos gubernamentales, del propio BRE y de la empresa consultora contratada para participar en la medición. Este grupo tenía por objeto integrar la participación y los puntos de vista del sector privado. Además, el grupo realizaba una validación continua de los resultados de la medición.

También se crearon otras redes para asegurar que los ministerios y los agentes afectados por las normas estuvieran involucrados activamente en el proceso:

- *Departmental Senior Leads*: funcionarios de alto rango que se encargaron de coordinar el proyecto dentro de cada uno de sus departamentos.
- *Departmental Contractor Team Leaders*: personal de la empresa consultora contratada que trabaja con los departamentos a lo largo de la vida del proceso de medición.
- *Departmental Monitoring Groups*: asociaciones del sector privado que son de interés para cada departamento y que se encarga del análisis y validación de las conclusiones.

- *Reference Groups*: funcionarios y asociaciones del sector privado que tienen responsabilidad en el proceso de validación, de control de calidad y participan en los paneles de expertos.
- *Working Groups*: se establecieron varios grupos de trabajo para contribuir al desarrollo de métodos que garanticen la calidad de ciertas actividades, como el desarrollo de la herramienta para la identificación de las normas.

3.3. La medición

A partir de septiembre de 2005, el gobierno británico empezó a medir los costes administrativos que generan los 16 departamentos gubernamentales a través del SCM.

3.3.1. ¿Qué se mide?

El proyecto mide los costes administrativos impuestos a las empresas, pero también a las fundaciones y a las entidades sin fines lucrativos, es decir, a las organizaciones del sector privado. Esta es precisamente una peculiaridad del proceso de medición de costes administrativos en el Reino Unido respecto al realizado en otros países. A la vez, dos proyectos más de medición, separados pero paralelos, se han puesto en marcha para los impuestos y los servicios financieros.

El proyecto principal mide las obligaciones de proporcionar información al sector público (incluso las normas voluntarias) pero no a terceros⁴⁴. Además, en el Reino Unido se midieron exclusivamente las normas de origen interno (normativa de tipo C) y las normas europeas sólo si se trasponen en la

⁴⁴ Un ejemplo de proporcionar información a un terceros se manifiesta en el etiquetado de productos. Un ejemplo es el etiquetado sobre el consumo de energía de los electrodomésticos.

legislación británica (normas de tipo B). En los casos donde no hay transposición se limitan a señalar su existencia, pero sin medirlas (normativa de tipo A).

Un último aspecto de interés que aporta el proceso de medición en el Reino Unido, como en Holanda, Noruega y Suecia, es que se mide partiendo de la premisa de que se produce un cumplimiento total de las normas. No así en el caso de otros países que tienen en cuenta el grado de incumplimiento potencial y se introduce este factor en el proceso de medición.

3.3.2. ¿Quién participa en la medición?

Los departamentos gubernamentales fueron responsables de la identificación de las normas en cuyo proceso de aprobación habían participado (fase inicial). Los departamentos y la empresa consultora fueron responsables de manera conjunta de la identificación de las obligaciones de información contenidas en dichas normas (fase 1). La medición de los costes administrativos asociados (fase 2) fue responsabilidad exclusiva de la empresa consultora.

El informe *Regulation – Less is More* contemplaba la posibilidad de realizar las fases 1 y 2, identificación de obligaciones y datos y medición de los costes asociados a través de los consultores, pero se decidió atribuir la identificación inicial de las normas a los departamentos y su participación en la identificación de obligaciones y datos requeridos para reducir la duración total del proyecto.

3.3.3. Fases de la medición

Como parte de la medición, en primer lugar, los departamentos tuvieron que crear una base de datos de las normas existentes que introducían las obligaciones de información.

Dicha identificación trata de examinar cada norma incluida en la medición y detectar las obligaciones administrativas asociadas con éstas que impongan un coste sobre las organizaciones en el sector privado. Los ministerios británicos realizaron esta labor durante el verano de 2005.

Esta estructura se compone de nueve tablas conteniendo la información siguiente:

- Normas a analizar: información relacionada a cada norma.
- Obligaciones de proporcionar información: información relacionada a cada obligación dentro de cada norma.
- Requisitos de datos: información sobre cada requisito de datos dentro de cada obligación de proporcionar información.
- Actividades y costes: detalles sobre las actividades a realizar para cumplir con la obligación y aportar los datos (interno y externo) y los costes estándares de tiempo y dinero asociados con éstos.
- Actividades y costes para segmentación: detalles sobre las actividades individuales (interno y externo) y los costes estándares de tiempo y dinero para las actividades donde se han aplicado la segmentación.
- Normas de responsabilidad compartida: una lista de las normas que estén bajo la responsabilidad compartida de dos departamentos.
- Comentarios: referencia a otros comentarios específicos relacionados a las normas y captados durante las entrevistas.
- Código Nacional de Actividades Económicas (CNAE): detalles sobre los códigos estándares de las empresas afectadas por cada requisito de datos.
- Impresos: una lista con los nombres de los impresos que se suministran con la base de datos y una referencia al requisito de datos a lo cual se pertenece.

Una vez que fue creada esta base de datos, podía empezar la medición por parte de los consultores. Dicho proceso de medición tenía varias fases:

- Los consultores identificaron (segunda fase de identificación) todas las obligaciones de proporcionar información y las acciones administrativas vinculadas con éstas.
- Después, consultaron las fuentes de información (como las estadísticas nacionales) y hablaron con expertos en cada departamento y también con otros actores fuera de la administración (como los sindicatos) para ampliar la información obtenida sobre las obligaciones analizadas.
- A través del trabajo de campo, los consultores entrevistaron por lo menos a tres empresas afectadas por cada una de las normas para establecer el tiempo exigido por cada obligación y el coste necesario para su cumplimiento.
- Se comprobaron los resultados con los departamentos y asociaciones empresariales antes de incluirlos en la medición.

De forma complementaria pero como parte del proceso de medición, se realizó una campaña de difusión relativa a la medición en la que se emplearon diferentes medios de comunicación.

El resultado final de esta medición es que se identificaron y mensuraron más de 20.000 obligaciones de proporcionar información. Más de un 90 por ciento de la medición de costes se efectuó mediante diálogo directo con las empresas, de las cuales más de un 75 por ciento fueron PYME. Se realizaron más de 8.500 entrevistas y más de 200 paneles de expertos.

3. 4. Próximas medidas

En cuanto a los costes administrativos, el proceso para fijar un objetivo de reducción en cada departamento debería haber tenido lugar antes de finalizar

2006. Algunos departamentos ya se han fijado un objetivo propio, caso del Ministerio de Medioambiente y Asuntos Rurales (DEFRA), el Ministerio de Comercio e Industria (DTI) y el Ministerio de Sanidad (HSE), que han fijado un objetivo de reducción en sus costes administrativos. Los demás ministerios publicarán sus planes de simplificación y fijarán sus objetivos antes de que el Ministro de Hacienda anuncie el contenido de los Presupuestos Generales del Estado para 2007.

Además de la fijación de objetivos, todos los departamentos tienen que incluir propuestas para reducir las costes administrativos en sus planes anuales de simplificación. Una comisión del gabinete debate estos planes y puede rechazar cualquier propuesta si estima que no se han considerado de forma suficiente las costes administrativos. El BRE ha establecido grupos para trabajar con los departamentos sobre propuestas de simplificación. Además, la *Better Regulation Commission* también ofrece su opinión independiente, preguntando si las propuestas tendrán un efecto notable para las empresas. La *Better Regulation Commission* puede publicar su valoración sobre cualquier plan de simplificación de un departamento.

El BRE también está realizando un proceso de consulta con el objetivo de revisar la plantilla para el análisis de impactos normativos (RIA), siendo una de las posibles líneas de mejora una mayor presencia de la medición de impactos para las empresas en términos de costes administrativos.

3.5. Lecciones aprendidas en el Reino Unido

La medición de costes administrativos en el Reino Unido ha dejado algunas lecciones a considerar, que pueden ser de utilidad para otros países que aborden procesos de medición similares.

- Se debe evaluar de manera minuciosa el impacto, en términos de recursos y tiempo, de la adopción de un modelo como el SCM antes

de su utilización. Los recursos y el tiempo exigidos por el proceso en el Reino Unido sobrepasaron cualquiera estimación inicial.

- Es imprescindible mantener buenas relaciones entre los departamentos que participan en la medición (máxime en procesos de medición global) y que todas las administraciones afectadas estén involucradas en cada fase del proceso. Además, es importante que haya una buena relación entre los departamentos y los consultores y que los funcionarios entiendan la metodología del SCM para evitar problemas a largo plazo.
- Es conveniente realizar una medición piloto, a pequeña escala, antes de adoptar el SCM. Mediante esta medición piloto se pueden identificar previamente los posibles riesgos o problemas de manera y tener clara la forma de resolverlos. En el Reino Unido no se realizó porque se consideró que demoraría el proceso de medición. Sin embargo la resolución de problemas durante la realización de la medición supuso también una demora considerable.
- Hay que considerar cómo se medirán las costes administrativos de las nuevas normas, no solo las costes administrativos de las que estén en vigor. Es decir, parece recomendable que la medición de costes administrativos tenga finalidad y utilidad tanto *ex-post* (orientada a la posterior simplificación) como *ex-ante* (en el marco del AIN).
- Es muy importante tener reuniones y diálogo directo con los países que ya han adoptado el SCM para identificar los posibles problemas del modelo y encontrar soluciones a éstos. En el caso del Reino Unido, los funcionarios del BRE y del BRC mantuvieron reuniones con funcionarios holandeses y daneses con el objeto de intercambiar información. Además, funcionarios de ambos países trabajaron en el BRE durante el proceso de la medición. Hoy en día, algunos funcionarios del BRE forman parte de la red internacional del SCM (el Reino Unido forma parte del grupo directivo de la red) para actualizar su conocimiento del modelo y para compartir buenas prácticas.
- Los principales problemas surgidos durante el proceso fueron:

- la dificultad que presenta la identificación inicial de las normas que podrían formar parte de la medición (fase inicial)
 - la identificación de las empresas adecuadas para participar en el proceso de entrevistas. En el caso británico se optó por centrarse en las normas aparentemente con mayor volumen de costes administrativos y contar con las empresas relacionadas con estas actividades.
- Hay que tener en cuenta las implicaciones de recursos para los departamentos. En el momento de mayor carga de trabajo, cerca de 300 funcionarios de los departamentos estaban involucrados en la medición.
 - Se debe considerar el origen de las normas (por ejemplo internacional o nacional) y las diferencias regionales en la forma de hacer cumplir las normas. Esta conclusión adquiere un relieve especial si se traslada al modelo de descentralización español, ya que la existencia de dos ámbitos territoriales con potestad para aprobar normas con rango de ley, y tres ámbitos con rango reglamentario, dota de gran complejidad al proceso, o bien podría obligar a limitar la medición a un único nivel.
 - Los paneles de expertos pueden ser muy eficientes para obtener la información sobre costes deseada. Permiten analizar los costes de las actividades estudiadas en una sola sesión, y evitan la realización de múltiples entrevistas.
 - Aunque en el proceso de medición se permite que los ministerios puedan concentrarse en los costes administrativos de mayor volumen, también es importante identificar las normas que sean especialmente molestas⁴⁵ para los ciudadanos y las empresas, aunque su coste en términos monetarios no sea muy grande.

⁴⁵ El Gobierno holandés expresó el mismo argumento en la reunión de la red internacional del SCM celebrada en París en junio de 2006

4. CONCLUSIONES

El SCM es una metodología cuantitativa que permite realizar estimaciones (por tanto, información aproximada) sobre los costes administrativos impuestos por la normativa a las empresas.

Esta metodología suministra información a los decisores políticos pero no decide por sí misma. Se trata de un instrumento al servicio de la decisión.

Las experiencias ya realizadas en otros países han consistido tanto en una estimación del volumen total de los costes administrativos como de su distribución, ya que estos costes tienden a concentrarse de manera notable en ciertos departamentos. Esta información puede orientar los procesos de simplificación hacia los sectores con mayor capacidad de generar costes administrativos.

Sus definiciones permiten además establecer una distinción entre dos conceptos de utilización a veces imprecisa: coste administrativo y carga administrativa.

La utilización del SCM se está extendiendo gracias a la experiencia de diferentes países europeos y a la creación reciente de una red internacional que permite compartir experiencias, difundir información y recabar apoyo técnico.

Noviembre de 2006

"PAPELES DE EVALUACIÓN" pretende ser una colección de documentos, artículos y estudios que permitan la transferencia e intercambio de conocimientos referidos a las diversas dimensiones y contenidos de la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios. La colección procurará la selección de textos que permitan una gestión del conocimiento de sus contenidos encaminada a compartirlos o a enriquecerlos colectivamente de manera constructiva. Para su publicación, se atenderá al interés y oportunidad de los textos cuyas versiones, provisionales o definitivas, podrán ser en su caso publicadas por los autores en otras instancias o editoriales. Los textos deberán contribuir a enriquecer la reflexión y el debate público y darán a conocer tanto opiniones y trabajos teóricos individuales como aquella producción empírica que se estime relevante en las materias citadas, no huyéndose de propuestas que pudieran generar controversia en la medida que las mismas se orienten a las finalidades de esta publicación. Institucionalmente no se comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos aquí difundidos, cuyos contenidos serán de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

