

Reglamentación nacional en el ámbito de los servicios

Fundamentos y contenido, posibles beneficios económicos, y prevalencia creciente en los acuerdos comerciales

ORIGEN Y FINALIDAD DE LAS NEGOCIACIONES

El comercio de servicios ha crecido considerablemente en el último decenio y se estima que en la actualidad representa alrededor de la mitad del comercio mundial. Al mismo tiempo, en el *Informe sobre el comercio mundial 2019* de la OMC se constató que los costos asociados al comercio de servicios ascienden aproximadamente al doble de los costos derivados del comercio de mercancías. Una parte significativa de estos costos obedece a divergencias en materia de reglamentación, así como a reglamentos poco transparentes y procedimientos engorrosos.

Coincidiendo con la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 2017, un grupo de Miembros de la OMC lanzó la Iniciativa Conjunta sobre la Reglamentación Nacional en el ámbito de los Servicios con el objetivo de elaborar disciplinas para mitigar los efectos no deseados de restricción del comercio causados por las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y las normas técnicas.

En septiembre de 2021, los Miembros participantes concluyeron las negociaciones sobre un conjunto uniforme de disciplinas de reglamentación, enunciadas en el *Documento de Referencia sobre la Reglamentación Nacional en el ámbito de los Servicios (INF/SDR/1)*. Además de los Miembros de la OMC que ya se han comprometido a lograr un resultado¹, muchos otros participan activamente en los debates.

Actualmente, el objetivo de la Iniciativa es finalizar las negociaciones antes de la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC (30 de noviembre - 3 de diciembre de 2021).

Los Miembros de la OMC que participan actualmente en la Iniciativa representan el 90% del comercio mundial de servicios. La Iniciativa sigue siendo abierta, transparente e inclusiva. Todos los Miembros de la OMC pueden participar en cualquier etapa del proceso.

Este alto nivel de participación dará a las disciplinas un grado significativo de aplicación en todo el mundo. Las disciplinas se convertirán en un importante punto de referencia para los países que deseen reformar su reglamentación nacional.

¹ Albania; Reino de la Arabia Saudita; Argentina; Australia; Brasil; Canadá; Chile; China; Colombia; Costa Rica; El Salvador; Estados Unidos; Federación de Rusia; Filipinas; Hong Kong, China; Islandia; Israel; Japón; Kazajistán; Liechtenstein; Macedonia del Norte; Mauricio; México; Moldova; Montenegro; Nigeria; Noruega; Nueva Zelanda; Paraguay; Perú; Reino Unido; República de Corea; Singapur; Suiza; Tailandia; Taipei Chino; Tailandia; Turquía; Ucrania; Unión Europea; y Uruguay.

“La transparencia es esencial para facilitar el comercio. Ciertos procedimientos pueden ser complicados y prolongados por razones válidas, pero nada justifica que sean poco claros y no sean transparentes. El suministro de información contribuye a que los procedimientos sean más eficientes y a reducir los costos del comercio, al hacer que las transacciones comerciales transfronterizas sean más previsibles en cuanto al tiempo y los costos que conllevan”.

Making Regional Integration Work - Company Perspectives on Non-Tariff Measures in Arab States (2018), Centro de Comercio Internacional (ITC)

“Dado que la competitividad del sector de los servicios a menudo depende de las políticas y prácticas de reglamentación vigentes, el potencial de crecimiento puede acelerarse mediante una participación más inclusiva del sector privado en los procesos de formulación de políticas nacionales, regionales e internacionales”.

Consejo Empresarial del COMESA (2020)

“Las empresas se quejaron de que la obtención, la cumplimentación y la presentación de la gran cantidad de documentos oficiales necesarios para sus operaciones comerciales les cuestan un tiempo y unos recursos considerables, que podrían destinarse al desarrollo y la expansión de las empresas. En el informe se recomienda realizar un examen de todos los documentos con el fin de racionalizar y reducir el número de formularios utilizados por las empresas exportadoras e importadoras”.

Indonesia: Company Perspectives -Country Report (2016), Centro de Comercio Internacional (ITC)

“Es bien sabido que los servicios son la prueba de fuego de las condiciones económicas internas de un país. La reglamentación nacional de los servicios tiene una repercusión significativa en la vibración del comercio de servicios y simultáneamente en el comercio de mercancías, ya que hay servicios como los de telecomunicaciones, los de transporte, los financieros y los de energía que son insumos del proceso de fabricación.”

Regulatory Assessment Toolkit: A Practical Methodology for Assessing Regulation on Services Trade and Investment, Banco Mundial (2014)

LA INICIATIVA CONJUNTA SOBRE LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS: PREGUNTAS FUNDAMENTALES

¿EN QUÉ CONSISTE?

Las disciplinas enunciadas en el Documento de Referencia son aplicables a las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y las normas técnicas que afecten al comercio de servicios.

Las disciplinas se centran en las medidas que están estrechamente relacionadas con el proceso de autorización para suministrar un servicio. Pretenden garantizar que los compromisos existentes en materia de acceso a los mercados y trato nacional no queden anulados por procedimientos de autorización poco transparentes y complejos. Su finalidad es facilitar el comercio de servicios.

Las disciplinas prevén flexibilidades para preservar un margen de diferencias en cuanto a la capacidad y los enfoques de reglamentación de los Miembros de la OMC, por ejemplo, permitiendo que los participantes cumplan determinadas obligaciones “en la medida en que sea factible”, o simplemente “alentando” a esos participantes a adoptar determinadas medidas.

Las disciplinas son aplicables a los sectores en los que los participantes han contraído compromisos en sus Listas de compromisos específicos anexas al AGCS. Se prevé la posibilidad de que los Miembros amplíen voluntariamente la aplicación de las disciplinas a sectores adicionales.

Las economías en desarrollo que suscriban las disciplinas pueden retrasar la aplicación de disposiciones específicas en los sectores en que su aplicación plantee dificultades hasta 7 años. La utilización de períodos de transición les permitiría realizar los ajustes necesarios en sus marcos reglamentarios nacionales.

Los países menos adelantados que participen en las negociaciones no estarán obligados a aplicar las disciplinas hasta que dejen de tener la condición de PMA y podrán establecer los períodos de transición necesarios en ese momento.

¿CÓMO SE LLEVARÁ A LA PRÁCTICA?

Los Miembros participantes han acordado incorporar el conjunto final de disciplinas en sus respectivas Listas anexas al AGCS como “compromisos adicionales” de conformidad con el artículo XVIII del AGCS. Esta disposición permite a los Miembros de la OMC negociar compromisos en relación con las medidas que se refieran a títulos de aptitud, normas o cuestiones relacionadas con las licencias.

Las disciplinas complementarán los compromisos específicos existentes contraídos por los Miembros participantes en sus respectivas Listas anexas al AGCS. Las disciplinas no afectarán los derechos y obligaciones existentes en el marco del AGCS o de cualquier otro Acuerdo de la OMC.

Las disciplinas únicamente serán vinculantes para los Miembros de la OMC que las incluyan en sus Listas anexas al AGCS. Se aplicarán sobre la base del

Disciplinas sobre reglamentación nacional y margen de maniobra de los Miembros de la OMC

- Las disciplinas no se centran en la sustancia reglamentaria y se limitan en gran medida a los procedimientos que se han de seguir para obtener una autorización para suministrar servicios.
- Las disciplinas no delimitan el derecho de los participantes a establecer reglamentos con el fin de perseguir sus objetivos de política interna.
- Los participantes pueden aplicar libremente las limitaciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional consignadas en sus Listas anexas al AGCS.

Las disciplinas sobre reglamentación nacional - En pocas palabras

TRANSPARENCIA

- publicar y poner a disposición la información necesaria para cumplir las prescripciones y procedimientos de autorización, por ejemplo, a través de medios electrónicos;
- establecer mecanismos adecuados para responder las consultas de proveedores de servicios;
- implicar a las partes interesadas mediante la publicación de las leyes y reglamentos propuestos; facilitar una oportunidad para que las personas interesadas puedan formular observaciones, y examinar las observaciones recibidas.

CERTIDUMBRE JURÍDICA Y PREVISIBILIDAD

- establecer plazos indicativos para la tramitación de las solicitudes;
- tramitar las solicitudes rápidamente;
- facilitar información sobre el estado de las solicitudes;
- permitir a los solicitantes corregir defectos menores de las solicitudes incompletas y determinar la información adicional necesaria;
- informar a los solicitantes de los motivos de la denegación de las solicitudes y permitir que se puedan presentar de nuevo;
- permitir que, una vez concedida, la autorización surta efecto sin demoras indebidas;
- prever un plazo prudencial entre la publicación de las leyes y reglamentos y el momento en que se exija su cumplimiento por parte de los proveedores de servicios;
- realizar exámenes con una frecuencia razonable.

CALIDAD Y FACILITACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN

- exigir a los solicitantes que solo se dirijan a una autoridad competente para obtener una autorización;
- permitir la presentación de solicitudes durante todo el año o, por lo menos, en plazos razonables establecidos a tal efecto;
- aceptar las solicitudes en formato electrónico y las copias autenticadas de documentos;
- asegurarse de que las tasas de autorización sean razonables y transparentes y no restrinjan por sí mismos el suministro del servicio;
- apoyar a los organismos profesionales que deseen entablar debates sobre cuestiones relacionadas con el reconocimiento de los títulos de aptitud profesional;
- asegurarse de que las autoridades competentes tomen sus decisiones de forma independiente de los proveedores de los servicios;
- reunir la información pertinente en un único portal en línea específica;
- formular normas técnicas mediante procesos abiertos y transparentes;
- basar las medidas relativas a las autorizaciones en criterios objetivos y transparentes;
- asegurarse de que los procedimientos sean imparciales, adecuados y no impidan injustificadamente el cumplimiento de las prescripciones;
- asegurarse de que las medidas relativas a las autorizaciones no discriminen entre hombres y mujeres.

principio de la nación más favorecida, lo que significa que los proveedores de servicios de todos los Miembros de la OMC podrán beneficiarse de ellas por igual.

¿POR QUÉ?

Los Miembros de la OMC pueden reglamentar libremente sus sectores de servicios con el fin de perseguir los objetivos de política interna que hayan establecido. No obstante, en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se reconoce que esos reglamentos pueden afectar al comercio de servicios.

Dado su estrecho vínculo con las buenas prácticas en materia de reglamentación reconocidas a nivel internacional, la adopción de las disciplinas sobre reglamentación nacional en el marco de la OMC puede contribuir a promover y consolidar las reformas internas, y al mismo tiempo apoyar el crecimiento de los sectores de servicios nacionales.

¿QUÉ MÁS?

Por primera vez, un texto negociado en la OMC contiene una disposición de no discriminación entre hombres y mujeres en los procedimientos de autorización de los proveedores de servicios. El objetivo es apoyar el empoderamiento económico de las mujeres e impulsar su participación en el comercio de servicios.

INSTANTÁNEA DE LOS POSIBLES BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS

La aplicación de las disciplinas sobre reglamentación nacional se asocia a un mejor desempeño económico

Reconociendo la importancia de contar con marcos reglamentarios eficaces y con entornos empresariales sólidos para facilitar el comercio de servicios, varios Miembros de la OMC han emprendido progresivamente reformas reglamentarias internas para simplificar los procedimientos de autorización y mejorar su transparencia y previsibilidad. Al apoyarse en instrumentos internacionales de buenas prácticas de reglamentación -como la Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE (2005), la Lista Integrada APEC-OCDE sobre Reforma Regulatoria (2012) y los Indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial (2018), las disciplinas que se han elaborado en el marco de la Iniciativa abarcan muchos de esos elementos de reforma. Esta tendencia también incluye a economías con niveles de ingresos más bajos, muchas de las cuales han introducido medidas reglamentarias nuevas e innovadoras como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo (véase infra el recuadro 1).

Los gráficos 1 y 2 que figuran a continuación relacionan la aplicación de las disciplinas elaboradas en el marco de la Iniciativa con el volumen del comercio de servicios y con la participación en las cadenas de valor mundiales, respectivamente. Las puntuaciones más altas, que tienden a uno, entrañan que hay un mayor número de disciplinas sobre reglamentación nacional en un marco reglamentario nacional (es decir, un nivel más elevado de aplicación). A la inversa, las puntuaciones más bajas, cercanas a cero, implican que hay menos disciplinas en un marco reglamentario nacional (es decir, un nivel más bajo de aplicación).

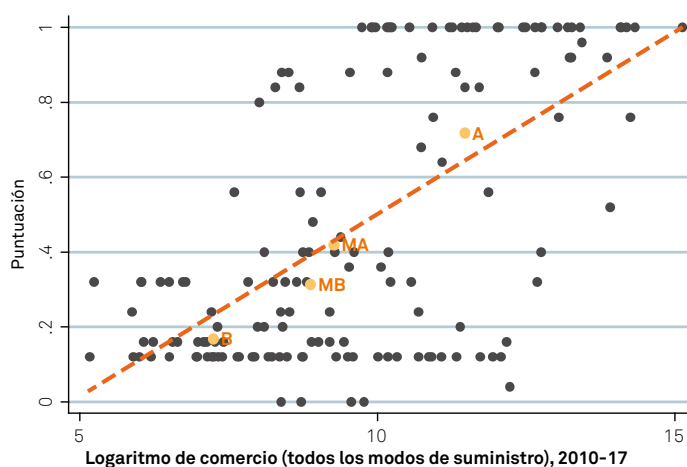
En los casos en que hay más disciplinas sobre reglamentación nacional, el comercio de servicios de una economía tiende a aumentar

En el gráfico 1, la inclinación de la línea roja indica que la aplicación de las disciplinas guarda una relación positiva con el comercio de servicios en los cuatro modos de suministro.

La reducción de los trámites burocráticos en los marcos reglamentarios puede contribuir a crear nuevas oportunidades de comercio de servicios para los proveedores de todos los tamaños y las mujeres empresarias. Puede beneficiar en particular a las microempresas y las pequeñas y

medianas empresas (mipymes), que suelen estar menos preparadas para cumplir las prescripciones y procedimientos poco claros y costosos. El comercio de servicios es fundamental para el crecimiento y el desarrollo económicos. Los servicios crean empleo, permiten una distribución eficiente de los recursos, promueven la competitividad de las empresas y diversifican la producción de las economías. Dado que los servicios contribuyen a la economía en su conjunto, el aumento de la eficiencia del sector de los servicios puede mejorar indirectamente el desempeño de todos los demás sectores económicos, incluidas la industria manufacturera y la agricultura. Al aumentar la eficiencia y la productividad de los sectores de servicios nacionales, se puede impulsar la capacidad de las empresas de servicios para competir en los mercados internacionales. Las economías que aplican disciplinas sobre reglamentación nacional en sus marcos reglamentarios suelen participar más activamente en el comercio internacional de servicios.

Gráfico 1: Correlación entre la aplicación de las disciplinas sobre reglamentación nacional y el volumen del comercio de servicios



Nota: A, MA, MB y B representan un promedio relativo a las economías de ingresos altos, ingresos medianos altos, ingresos medianos bajos e ingresos bajos. Número de economías: 150

RECUADRO 1 - PORTAL DE SERVICIOS DE LAO

El Portal de Servicios de la República Democrática Popular Lao tiene por objeto aumentar el acceso a la información y la participación en la elaboración y aplicación de medidas relacionadas con el comercio de servicios. Reúne información útil para quienes deseen suministrar un servicio, incluida información sobre las leyes y los reglamentos, las prescripciones, los procedimientos y los formularios de solicitud. También es posible inscribirse para recibir noticias y avisos periódicamente.

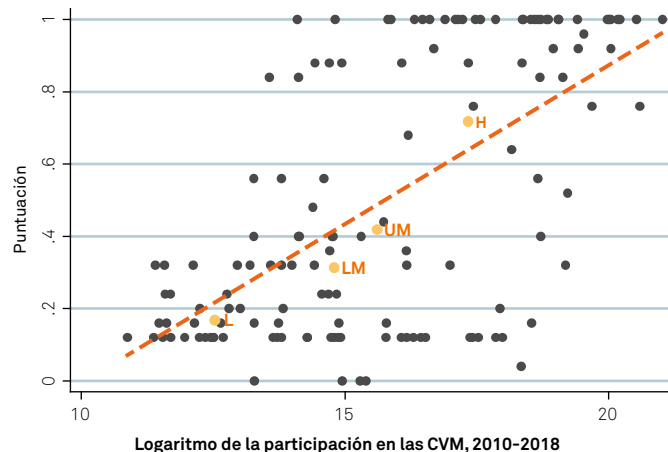
Fuente: <http://www.laoservicesportal.gov.la/>

En los casos en que hay más disciplinas sobre reglamentación nacional, la participación en las cadenas de valor mundiales (CVM) tiende a ser más elevada

En el gráfico 2, la inclinación de la línea roja indica que la aplicación de las disciplinas guarda una relación positiva con la participación en las cadenas de valor mundiales.

La participación en las CVM refleja un aumento de las oportunidades para integrarse en la economía mundial al permitir que las empresas, incluidas las pequeñas y medianas, se unan a las redes internacionales de producción. Los beneficios económicos se relacionan con un aumento de la productividad, la sofisticación de los productos y la diversificación de las exportaciones. Al promover el empleo y generar efectos indirectos positivos, por ejemplo conocimientos y avances tecnológicos, las CVM pueden ayudar especialmente a las economías de ingresos bajos a cumplir sus objetivos de desarrollo. Como las CVM dependen intensivamente de los servicios, es fundamental simplificar los procedimientos de autorización y aumentar la transparencia y la previsibilidad de los marcos reglamentarios.

Gráfico 2: Correlación entre la aplicación de disciplinas sobre reglamentación nacional y la participación en las cadenas de valor mundiales



Nota: A, MA, MB y B representan un promedio relativo a las economías de ingresos altos, ingresos medianos altos, ingresos medianos bajos e ingresos bajos. Número de economías: 136

LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS Y LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES (ACR)

Con el tiempo, los ACR han empezado a abordar los obstáculos al comercio resultantes de la falta de transparencia y de las formalidades administrativas. Varios acuerdos “de nueva generación” —adoptados por todos los grupos de ingresos y todas las regiones del mundo— incluyen un conjunto amplio de obligaciones de reglamentación equivalente en gran medida a las disciplinas sobre reglamentación nacional elaboradas en el marco de la Iniciativa.

Gráfico 3: Miembros de la OMC con disciplinas sobre reglamentación nacional en ACR revisados

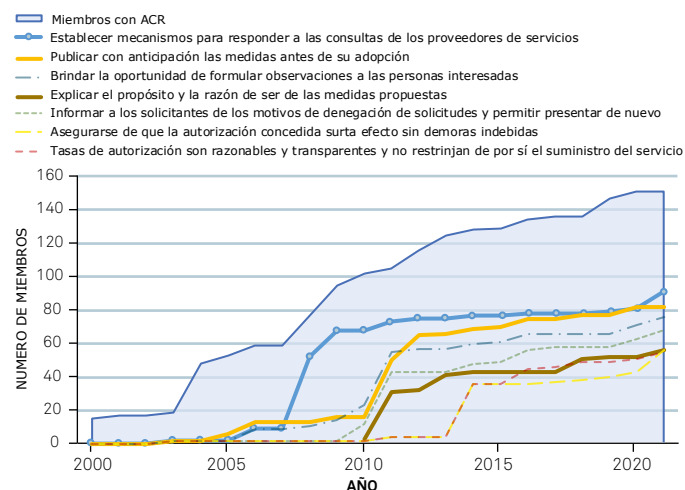
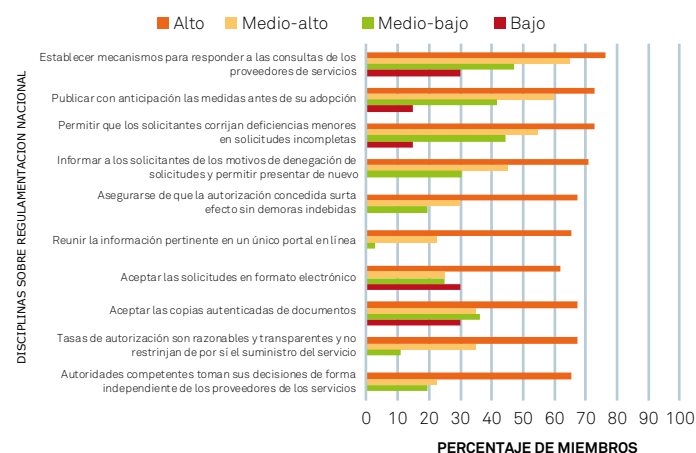



Gráfico 4: Porcentaje de Miembros de la OMC con disciplinas sobre reglamentación nacional en ACR revisados, según grupos de ingresos



En los últimos 15 años, los acuerdos “de nueva generación” han dejado de centrarse en la eliminación de las restricciones cuantitativas y las medidas discriminatorias relacionadas con el comercio internacional de servicios. Ahora cada vez más tienen por objeto abordar los obstáculos reglamentarios y reducir las formalidades administrativas. Al promover una buena gobernanza de los mercados de servicios, los ACR pueden hacer que los marcos reglamentarios nacionales sean más transparentes, previsibles y propicios para las actividades económicas y, de ese modo, impulsar aún más el crecimiento y el desarrollo.

En términos generales, dado que en los últimos 15-20 años se ha concluido un número cada vez mayor de ACR que abarcan los servicios, la adopción de disposiciones de reglamentación AGCS-plus también se ha acelerado con el tiempo. Hasta 2020, 112 Miembros de la OMC han suscrito por lo menos un ACR con obligaciones equivalentes a las disciplinas sobre reglamentación nacional diseñadas en el marco de la Iniciativa. Las economías de todos los niveles de ingresos y de todas las regiones del mundo están ahora inmersas en esta práctica, si bien las economías de ingreso bajo lo están en menor medida. Esta tendencia no solo se refleja entre los Miembros participantes en la Iniciativa, sino que también engloba a economías que no participan actualmente en el proceso de negociación.

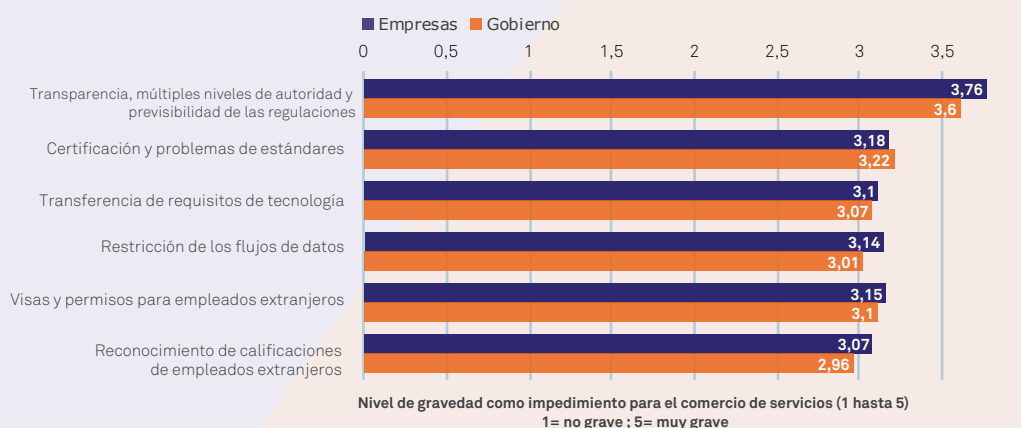
En un momento en que las empresas piden una mayor transparencia y previsibilidad de los marcos reglamentarios nacionales, más y más ACR tratan de responder a los problemas prácticos que afectan a la capacidad de las empresas para comerciar (véase *infra* el recuadro 2). Al igual que las disciplinas elaboradas en el marco de la Iniciativa, las disposiciones sobre reglamentación nacional previstas en los ACR no interfieren con las prescripciones sustantivas que los organismos de reglamentación pueden elaborar y aplicar para perseguir sus objetivos de política nacional.



Para más información sobre los resultados de la investigación que figuran en esta ficha informativa, véase “Services Domestic Regulation - Locking in Good Regulatory Practices”, WTO Staff Working Paper, ERSD-2021-14 (septiembre de 2021)

RECUADRO 2 - CONSEJO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL PACÍFICO (PECC): ENCUESTA EMPRESARIAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS AL COMERCIO DE SERVICIOS

En 2016, el PECC llevó a cabo una encuesta sobre las políticas regionales dirigida a empresas, Gobiernos, círculos académicos, medios de comunicación y la sociedad civil. Se constató un amplio consenso de que los obstáculos más engorrosos al comercio de servicios son la falta de transparencia, la multiplicidad de trámites burocráticos y la falta de previsibilidad: el 63% de las empresas encuestadas consideró que la falta de transparencia era un obstáculo grave o muy grave para el comercio de servicios, en comparación con el 54% de los Gobiernos encuestados. El PECC aconsejó a los Gobiernos establecer un conjunto de principios normativos aplicables en todos los sectores, que permitan mejorar la competencia y fomentar el crecimiento económico.



Fuente: PECC International Secretariat, State of the Region 2016-2017 (2016).