



España: Declaración Final de la Misión De la Consulta del Artículo IV de 2015

8 de junio de 2015

Aquí figuran las conclusiones preliminares formuladas por el personal del FMI al final de ciertas misiones (visitas oficiales, en la mayoría de los casos a países miembros). Las misiones se realizan como parte de consultas periódicas (por lo general anuales) dentro del marco del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, ante una solicitud de utilización de los recursos de la institución (es decir, un préstamo del FMI), como parte de las conversaciones sobre programas supervisados por el personal, o como componente de otros estudios de la situación económica que lleva a cabo el personal.

La economía española se ha recuperado vigorosamente y el empleo está creciendo, con el apoyo de las reformas llevadas a cabo. Sin embargo, el desempleo sigue siendo preocupantemente elevado y subsisten vulnerabilidades. La consolidación de un crecimiento inclusivo en niveles próximos a los actuales, la sostenida reducción de los niveles de endeudamiento público y privado, y el mantenimiento de la confianza, requerirán esfuerzos fiscales y reformas estructurales adicionales.

La recuperación económica y la creación de empleo se han acelerado, pero el desempleo sigue siendo alto. El crecimiento ha sorprendido al alza y se espera un aumento del PIB del 3,1 por ciento en 2015 y del 2,5 por ciento en 2016, significativamente por encima del promedio de la Eurozona. La adopción de políticas económicas sólidas ha permitido la recuperación de la confianza, y la inversión empresarial y el consumo continúan ganando dinamismo, mientras que la cuenta corriente externa mantiene un pequeño superávit. La presencia de significativos vientos de cola externos—derivados de la caída del precio del petróleo, la depreciación del euro y la fuertemente expansiva política monetaria del Banco Central Europeo (BCE)—está actualmente ayudando a la recuperación. Estos factores han contribuido a la reducción de los costes de financiación del sector público y a la mejora de las condiciones financieras. El desapalancamiento del sector privado ha continuado, aunque a un ritmo menor, y el crédito nuevo está creciendo. Cerca de medio millón de nuevos puestos de trabajo han sido creados desde mediados de 2014. Aún así, 5 millones de españoles, muchos de ellos jóvenes, siguen en paro.

Las reformas están cumpliendo un rol importante. Las reformas laborales y un crecimiento moderado de los salarios han apuntalado al empleo y han permitido a España

recuperar la competitividad perdida durante el boom anterior a la crisis. La Ley de Garantía de Unidad de Mercado está permitiendo abordar algunos de los obstáculos al crecimiento de las empresas y aumentar la productividad. Los avances logrados gracias a la reforma del sistema financiero, apoyados por el Mecanismo Europeo de Estabilidad, han sido confirmados por los resultados positivos de la evaluación global del BCE. La continuada consolidación fiscal ha tranquilizado a los mercados y aumentado aún más la confianza. Estos esfuerzos colectivos de la sociedad española son los cimientos sobre los que se ha construido la recuperación.

Sin embargo todavía existen vulnerabilidades y problemas estructurales profundos, por lo que serán necesarios esfuerzos adicionales para mantener un crecimiento elevado en el medio plazo. España debería aprovechar el impulso actual para emprender reformas adicionales, que tienden a ser más efectivas cuando se aplican en un entorno económico favorable. Por el contrario, una reversión de las reformas pasadas generaría incertidumbre y podría frenar la recuperación, sobre todo si el entorno exterior se deteriora. España necesita continuar avanzando, sobre todo en relación a las siguientes tres prioridades:

- *Aumentar el crecimiento a largo plazo y hacerlo más inclusivo:* garantizar una mayor diferenciación de salarios entre empresas para reflejar mejor sus circunstancias específicas, mejorar la formación de los parados de larga duración y aumentar la productividad de las numerosas PYMES mejorará las perspectivas de un crecimiento más elevado e inclusivo, aumentando las posibilidades de empleo, especialmente entre los jóvenes.

- *Continuar reduciendo la deuda privada.* Las empresas, y en menor medida los hogares, se han desapalancado significativamente, pero los niveles de endeudamiento siguen siendo elevados. Continuar reduciendo este legado de deuda permitirá apoyar la inversión y el crecimiento en el futuro y ayudará a reducir la elevada posición de inversión internacional neta negativa.

- *Anclar la confianza.* Una consolidación fiscal sostenida y gradual que apoye el crecimiento, coordinada a todos los niveles de la administración, ayudará a mantener la confianza de los mercados.

Aumentar el crecimiento a largo plazo y hacerlo más inclusivo

Todavía existe un amplio margen para adoptar medidas que aumenten la creación de empleo. Medidas adicionales en esta dirección no solo permitirán reducir el elevado desempleo, sino que también mejorarán el potencial de crecimiento de España a largo plazo. Entre los pasos para alcanzar este objetivo se incluyen:

- *Establecer las condiciones laborales adecuadas:* la reforma de 2012 ha ampliado las posibilidades de que trabajadores y empresarios ajusten los salarios y las horas trabajadas. Es

importante que se haga uso de esta mayor flexibilidad para promover el empleo en las épocas de crecimiento y protegerlo durante las épocas de crisis. En el medio plazo, mantener el crecimiento de los salarios en línea con la productividad y la competitividad externa es un elemento clave para la creación de empleo.

- *Garantizar un ajuste más diferenciado a nivel de empresa*: la evolución salarial todavía no refleja adecuadamente las diferencias en las condiciones económicas entre empresas. Para fomentar la reasignación de recursos hacia los sectores más productivos - lo que aumentará el crecimiento y los ingresos- es esencial garantizar el uso apropiado de las opciones existentes de ajuste a nivel de empresa. Los obstáculos legales y regulatorios que aún persisten para la negociación a nivel de empresa y el descuelgue deberían eliminarse.

- *Reducir la dualidad*: Los nuevos incentivos a la contratación indefinida son prometedores, pero el coste de despido de los trabajadores indefinidos sigue siendo muy alto en relación con el de los trabajadores temporales, y es necesario reducir esta brecha. Esto también podría conseguirse, por ejemplo, mediante la introducción de un contrato único con costes de despido en función de la antigüedad en sectores sin elevada rotación estacional. Reducir las incertidumbres legales y administrativas en los despidos colectivos y simplificar la aplicación de criterios objetivos para los despidos procedentes serviría también para apoyar la contratación indefinida.

- *Aumentar la eficacia de las políticas activas de empleo*: para ser efectivos, los programas para mejorar la formación de los parados de larga duración deben ser supervisados de cerca y evaluados, incluyendo la utilización transparente de datos regionales de cobertura y cumplimiento.

Ayudando a crecer a las pequeñas empresas

Es esencial reducir los obstáculos al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs). Las empresas españolas tienden a ser más pequeñas, menos productivas y menos orientadas a la exportación que las de sus pares europeos. Varias medidas podrían ayudar a generar importantes economías de escala, tanto en el mercado doméstico como en el externo, y con ello aumentar el crecimiento a largo plazo y el empleo.

- *Promover la competencia*. Acelerar la aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, incluyendo mediante la resolución de diferencias regionales en materia de requisitos y prácticas regulatorias, y progresar en la postergada liberalización de los servicios profesionales haría más fácil la entrada de empresas a los mercados y promovería la competencia.

- *Disminuir las restricciones*. La reciente reforma del impuesto de sociedades reducirá algunos obstáculos al crecimiento empresarial. Sin embargo, es necesario además revisar y

evaluar cuidadosamente todas las reglas y normas relacionadas con el tamaño de la empresa para eliminar cualquier obstáculo indeseado a su crecimiento.

- *Apoyo a la exportación.* Aunque el número de empresas exportadoras ha aumentado significativamente desde la crisis, la estrategia del Gobierno para promover la internacionalización de España podría ayudar en mayor medida a que las PYMEs entren en los mercados de exportación y continúen siendo competitivas.

En este contexto, los esfuerzos para fortalecer el acceso de las PYMEs a la financiación proveniente del mercado deberían continuar. La financiación bancaria seguirá siendo dominante, e iniciativas tales como el plan Juncker serán positivas en este sentido. Sin embargo, la financiación no bancaria debería desarrollarse más, incluyendo a través de mercados alternativos, capital de riesgo y titulización, mejorando la transparencia y la exactitud de la información financiera.

Continuar fortaleciendo a los bancos a la vez que se reduce la deuda privada

La consolidación de las mejoras en el sector financiero español permitirá apoyar el crecimiento a medida que la demanda de crédito se recupere. El capital y la rentabilidad de los bancos han aumentado, la calidad de los activos y el provisionamiento específico han mejorado, y las condiciones de liquidez y financiación son ahora más favorables. Sin embargo, el entorno operativo presenta múltiples retos: los bajos tipos de interés en la Eurozona seguirán comprimiendo los márgenes bancarios, los requerimientos internacionales de resolución que se están elaborando probablemente exigirán una capacidad de absorción de pérdidas—incluyendo capital—adicional, y la rentabilidad de algunos bancos continúa siendo afectada por activos adjudicados y por el alto nivel de préstamos fallidos. En este contexto, las autoridades deberían continuar promoviendo que los bancos aumenten su capital de elevada calidad y procuren reducir los altos costos asociados a préstamos fallidos.

La regulación de la segunda oportunidad que acaba de aprobarse constituye un paso importante para facilitar el despalancamiento de consumidores y autónomos que actúen de buena fe. Si se aplica de forma efectiva, la reforma puede aumentar la demanda y estimular la actividad emprendedora en el sector formal, a la vez que se preserva la sólida cultura de pagos de España. Se estima que el impacto inmediato en la rentabilidad de los bancos será pequeño y podría ser positivo en el largo plazo. Para maximizar los efectos positivos, las incertidumbres relacionadas con el plan de pagos post liquidación y la revocación de la segunda oportunidad deberían ser aclaradas. De forma más general, la legislación de insolvencias debería considerar incluir a los acreedores públicos en los procesos de restructuración, de forma que las obligaciones con el sector público también puedan ser exoneradas tras una liquidación.

Consolidación fiscal coordinada y creíble

Una sostenida consolidación fiscal, coordinada y creíble, permitirá mantener la confianza y reducir la vulnerabilidad frente a potenciales shocks adversos. España ha continuado reduciendo el déficit fiscal a medida que la economía se recupera, pero el nivel de deuda pública es muy elevado y todavía sigue aumentando. Los ingresos extraordinarios derivados de los bajos tipos de interés, de un crecimiento mayor del esperado y de la reducción de presiones deflacionistas deberían, por tanto, utilizarse para reducir más el déficit y garantizar una trayectoria decreciente de los niveles de deuda. Para ello será necesario un esfuerzo coordinado entre todos los niveles de la administración con medidas más ambiciosas y mejor especificadas que las previstas actualmente. Un incremento de los impuestos especiales y medioambientales y una gradual reducción de los tratamientos preferenciales en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) permitirían mejorar la recaudación a niveles más próximos a los de otros países europeos. A nivel regional, podrían obtenerse ahorros fiscales adicionales - por ejemplo mediante la reducción de costes en la provisión de servicios de sanidad y educación, y, tal y como fue recomendado por el Comité de Expertos para la Reforma Fiscal el año pasado, aumentando la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el copago de estos servicios.

Debería considerarse el fortalecimiento del marco fiscal autonómico. La contribución de los gobiernos autonómicos a la consolidación post-crisis ha sido significativa pero desigual, lo que sugiere posibles riesgos de ejecución en el futuro. Es necesario avanzar aún más en la mejora del marco fiscal autonómico, incluyendo:

- Mejorar el seguimiento y la ejecución de los objetivos y reglas fiscales regionales, así como también el acceso a los mecanismos de mutualización de la deuda en el marco de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y otros instrumentos relacionados. También podría considerarse la introducción de mecanismos impositivos alternativos que permitan la financiación de las autonomías en épocas de crisis.
- Abordar los defectos en el diseño del sistema de financiación autonómica que limitan la capacidad e incentivos de las regiones a la consolidación.
- Permitir el establecimiento de objetivos fiscales regionales diferenciados - mediante un sistema transparente y basado en reglas- que tengan en cuenta las diferencias estructurales entre las necesidades y las capacidades de ajuste.