

Consulta del Art. IV de 2013 con España

Declaración final de la misión

Madrid, 18 de junio de 2013

El fuerte progreso de las reformas está ayudando a estabilizar la economía, y los desequilibrios exterior y fiscal se están corrigiendo rápidamente. Sin embargo, el desempleo se mantiene inaceptablemente alto y las perspectivas siguen siendo difíciles. Esto requiere actuaciones urgentes para generar crecimiento y empleo, tanto por parte de España como de Europa.

El importante progreso en las reformas está apoyando la economía pese a las fuertes condiciones adversas

- 1. Se ha producido un fuerte progreso en reformas cruciales y difíciles desde la última consulta.** Se ha adoptado una reforma laboral de gran envergadura en julio. Se han emprendido acciones decisivas para contribuir al saneamiento de los bancos en el contexto del programa del sector financiero apoyado por el MEDE. Se ha aplicado un amplio rango de medidas fiscales a todos los niveles de la administración, y se ha incrementado de forma pronunciada el nivel de transparencia. La reforma en los mercados de bienes y servicios ha avanzado. Las políticas europeas también se han reforzado, en particular mediante el programa OMT del BCE y los pasos hacia la unión bancaria.
- 2. Ayudados por estas actuaciones de política económica, los desequilibrios clave se están corrigiendo rápidamente y los diferenciales de la deuda soberana se han reducido notablemente.** Los diferenciales de la deuda soberana han caído a la mitad desde el pasado verano al fortalecerse la confianza de los mercados financieros. El crecimiento de los salarios se ha moderado y los costes laborales unitarios han caído. Esto ha mejorado la competitividad, las exportaciones han evolucionado muy favorablemente (entre las mejores del área Euro), y la balanza por cuenta corriente ha pasado rápidamente a ser superavitaria, reduciendo de este modo las vulnerabilidades de la economía. De forma igualmente notable, a pesar de la recesión el déficit fiscal ha caído fuertemente, con contribución de todas las Comunidades Autónomas. La deuda privada también está cayendo.
- 3. No obstante, fuertes condiciones adversas han mantenido a la economía en recesión, con unos niveles de desempleo inaceptables.** Los menores costes de financiación del soberano no se están trasladando a la economía real: el crédito está contrayéndose de forma pronunciada y los tipos de interés de los préstamos siguen siendo demasiado elevados. El desempleo ha alcanzado el 27% y la economía se ha contraído durante siete trimestres, lastrada por el desapalancamiento del sector privado, la consolidación fiscal, y las rigideces del mercado laboral.
- 4. Aunque hay signos de que la contracción de la economía podría terminar pronto, las perspectivas siguen siendo difíciles.** En nuestro escenario central, esperamos que el crecimiento empiece a ser positivo más adelante en el año y que se recupere gradualmente hasta el entorno del uno por ciento en el medio plazo, con mejoras limitadas en términos de empleo. El sector exterior seguramente continúe siendo el punto fuerte, pero probablemente no baste para generar un crecimiento suficientemente pujante dada la débil demanda interna. Un escenario más positivo similar al previsto por el gobierno es ciertamente posible, especialmente a medio plazo si se llevan a cabo las reformas previstas en su integridad tanto en España como en

Europa. Pero también hay riesgos a la baja: el desapalancamiento del sector privado podría lastar el crecimiento o las presiones de los mercados financieros podrían intensificarse.

El imperativo de política económica: generar empleo y crecimiento.

5. **Estas perspectivas exigen elevar el esfuerzo reformista a la altura de los retos.** Las políticas del área Euro deben ofrecer mucho más apoyo, pero España necesita cumplir con su programa anunciado, y de hecho ir más allá en algunas áreas. El eje debería centrarse en una estrategia favorable al empleo que permita a la economía crecer y generar empleo. Esto significa apoyarse en los progresos realizados para que la mayor parte del ajuste se realice en términos de precios y no de cantidades, favorecer el desapalancamiento del sector privado, asegurarse de que los bancos pueden conceder crédito a las empresas sanas, y minimizar el lastre al crecimiento derivado de la inevitable consolidación fiscal. Esto significa también evitar que se utilice la esperada mejora económica como argumento para ralentizar el esfuerzo de reformas.

Hacer que el mercado laboral sea más favorable al empleo inclusivo.

6. **La reforma laboral necesita ir más allá para generar empleo.** La reforma del año pasado supuso mejoras sustanciales y está teniendo impacto. Sin embargo, la dinámica del mercado de trabajo necesita mejorar para reducir suficientemente el desempleo.
 - *Flexibilidad Interna.* Esta está mejorando, pero se debe hacer un mayor uso de los nuevos instrumentos para que las empresas se ajusten modificando las condiciones laborales y no mediante despidos. Esto puede cambiar en los próximos meses, especialmente con el término de muchos convenios. Pero si no es así, podrían necesitarse reformas más profundas en la negociación colectiva (sobre la que la revisión independiente planeada podría aportar información útil). Entre tanto, las herramientas actualmente disponibles podrían fortalecerse, especialmente mediante la simplificación de los procedimientos de descuelgue.
 - *Dualidad.* El progreso en la reducción de la perniciosa brecha entre contratos permanentes y temporales ha sido insuficiente. La probabilidad de encontrar un trabajo fijo continúa siendo demasiado baja y la de perder uno temporal demasiado alta. Esto requiere que se alineen los costes de despido para los contratos indefinidos con la media de la Unión Europea y que se incrementen de forma más gradual con la antigüedad. También requiere reducir el número de contratos, ampliar el uso del nuevo contrato permanente, y reducir el margen de interpretación judicial de los despidos objetivos.
 - *Mejorar las oportunidades de empleo.* Para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo, se necesitan mejores servicios de colocación y formación. Para determinados grupos, como jóvenes y trabajadores de baja cualificación, pueden ser necesarias unas políticas más ambiciosas para reducir el coste (incluido el fiscal) de su contratación.
7. **Unos avances más rápidos en el impulso de la competencia y en el clima de negocios complementarían la reforma laboral reduciendo los precios y estimulando el empleo.** El gobierno se ha fijado como objetivo un adecuado conjunto de reformas - ahora necesita llevarlas a la práctica. Las prioridades incluyen aplicar una ley de Unidad de Mercado ambiciosa, reducir las barreras regulatorias que impiden el crecimiento de las

empresas, eliminar la indexación de los precios públicos, y encontrar una solución duradera al déficit de tarifa eléctrica. El plan de liberalización de los servicios profesionales también es importante y debe evitarse que resulte socavado por intereses creados y que sufra nuevos retrasos. Para identificar prioridades futuras y generar consenso, podría ser útil crear una “comisión de crecimiento” independiente.

- 8. Se debería explorar un mecanismo que permita adelantar las ganancias de empleo derivadas de las reformas estructurales.** Esto complementaría los esfuerzos en marcha para ayudar a guiar a la economía española hacia un mejor resultado, y podría comprender de dos elementos: (1) el compromiso de los empresarios de generar incrementos significativos en el empleo a cambio de la aceptación por los sindicatos de una significativa moderación salarial y (2) algunos incentivos fiscales a través de reducciones inmediatas en las cotizaciones a la seguridad social compensadas por incrementos en la recaudación por imposición indirecta en el medio plazo. Un incremento significativo en el empleo y una reducción de la inflación serán cruciales para no penalizar la capacidad adquisitiva de los hogares en términos agregados. Los retos para todas las partes involucradas son enormes y será crucial evitar que el planteamiento quede diluido o que las reformas estructurales necesarias sean retrasadas.

Favorecer el desapalancamiento del sector privado.

- 9. El desapalancamiento en el sector privado se está produciendo, pero hay margen para suavizar el proceso de ajuste.** Aunque cualquier cambio que se contemple no debería poner en peligro la estabilidad financiera, sigue existiendo margen para mejorar el régimen de insolvencia.
- *Empresarial.* El procedimiento funcionaría mejor eliminando trabas para la pronta refinanciación/reestructuración de empresas viables, agilizando la liquidación de las empresas no viables, fortaleciendo la capacidad de los juzgados mercantiles y estableciendo un marco que favorezca los acuerdos extra judiciales para PyMES (ej: mediación).
 - *Personal.* Las autoridades han aplicado un conjunto de medidas para abordar las dificultades financieras vinculadas a las hipotecas de primera vivienda. Deberían considerar progresos adicionales complementando en un futuro estas reformas mediante la introducción (como en otros países del área Euro) de un régimen de insolvencia personal, con condiciones estrictas, que preserve la cultura de pago. También ayudaría una mayor información y asesoramiento a personas altamente endeudadas sobre las opciones para abordar sus problemas de deuda.

- 10. Los bancos, la otra cara de la moneda en el desapalancamiento, también tienen que contribuir.**

Las pérdidas han de ser reconocidas con prontitud y los activos problemáticos han de ser vendidos para evitar comprometer recursos que podrían ser canalizados hacia usos más productivos. Aunque es lógico esperar que el crédito agregado se contraiga en una recesión fruto de una burbuja crediticia, un ajuste más gradual beneficiaría a la economía en su conjunto.

Apoyando el crédito al mismo tiempo que se protege la estabilidad financiera

- 11. El sistema bancario es ahora significativamente más sólido pero persisten riesgos.** Aunque el programa apoyado por el MEDE¹ está contribuyendo a abordar el riesgo derivado de los activos problemáticos procedentes del fin de la burbuja inmobiliaria, las debilidades macro podrían generar un efecto de retroalimentación negativo entre el crédito y la economía, con deterioro de la cartera crediticia y presión sobre los beneficios.
- 12. Esto exige una vigilancia proactiva para salvaguardar la solvencia del sistema y apoyar el crédito.** Las prioridades incluyen continuar con: (1) el refuerzo de la calidad y la cantidad del capital, incluyendo una prudencia elevada en la distribución de dividendos; (2) el saneamiento de las carteras de préstamos y el fomento de la venta rápida de activos deteriorados, así como continuar con la positiva iniciativa de clarificar la clasificación de los préstamos refinanciados; y (3) eliminar cualesquiera restricciones de oferta, por ejemplo, mediante el desarrollo de mecanismos bien diseñados de garantía y asunción compartida de riesgos orientados al crédito a PYMEs, la continuación de los planes para incrementar la financiación no bancaria, reducir los tipos de los depósitos y solventar los pagos atrasados del sector público. Estas acciones podrían incentivarse mediante el intercambio de activos de impuestos diferidos por créditos fiscales. La acción supervisora debería guiarse por ejercicios prospectivos rigurosos y periódicos de resistencia de los bancos en distintos escenarios.

Minimizar el lastre al crecimiento derivado de la inevitable consolidación fiscal

- 13. La consolidación fiscal requerida ha de ser tan gradual y favorable al crecimiento como sea posible.** A pesar del sustancial ajuste de 2012, el déficit sigue siendo muy alto y se necesita continuar reduciéndolo para asegurar la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, un ajuste demasiado rápido dañaría el crecimiento. Los nuevos objetivos del gobierno de reducción del déficit estructural a medio plazo logran un equilibrio razonable entre la reducción del déficit y el apoyo al crecimiento. Será crucial detallar cómo se lograrán estos objetivos y garantizar que las medidas sean permanentes y tan favorables al crecimiento como sea posible. Los objetivos nominales (y, si es necesario, estructurales) deberían ser flexibles en caso de que el crecimiento no alcance el nivel previsto por el gobierno - cuanto más creíble sea el plan de consolidación, tanto mayor será el margen de flexibilidad con los objetivos. Dada la necesidad de estabilizar la economía y suponiendo que se logra la consolidación estructural en marcha para 2013, no resultan deseables medidas adicionales para 2013.
- 14. El alentador progreso en las reformas fiscales estructurales ha de ser complementado con una legislación ambiciosa y una aplicación rigurosa.**
- *Consejo fiscal independiente:* El consejo propuesto tiene varias fortalezas. Es esencial su independencia, tanto real como aparente. Esto se vería favorecido mediante el establecimiento de un mandato no renovable para su presidencia de cinco años o más.

- *Factor de sostenibilidad*: La propuesta del comité proporciona un marco sólido para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

- *Revisión de ingresos y gastos*: Se debería seguir adelante con la creación de un panel de expertos que provea recomendaciones sobre la reforma fiscal y la financiación de las s Autónomas. Una revisión del gasto que abarque diversos niveles de las administraciones públicas ayudaría a localizar sinergias, favorecería una provisión más eficiente de los servicios públicos y permitiría identificar medidas de fomento del crecimiento.

- *Presupuesto plurianual*: Es necesaria una presupuestación más centrada en el medio plazo y una consolidación de los diversos documentos presupuestarios en uno solo que comprenda el conjunto de las administraciones públicas, reconcilie los cambios en los presupuestos de años anteriores, y muestre claramente el impacto de cambios de las políticas.

- *Disciplina fiscal en las Comunidades Autónomas*: El buen resultado en materia fiscal de las Comunidades Autónomas del año pasado debería consolidarse mediante mejoras adicionales en la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Europa debería hacer más.

15. Por último, pero sin duda no menos importante: se debería hacer más a nivel europeo para facilitar el ajuste de España. Las recientes acciones en el área Euro han reducido los riesgos de cola y la tensión en los mercados financieros. Sin embargo, estas iniciativas no han sido suficientes para revertir la fragmentación financiera, restablecer el dañado mecanismo de transmisión monetaria, y lograr mayor crecimiento y empleo, ni para el área Euro ni para España. Sería de particular importancia para España avanzar más rápido hacia una unión bancaria completa, que ayudaría a romper el vínculo soberano/bancario, permitiendo a las empresas españolas financiarse con base en sus propios méritos, independientemente del país donde está domiciliada. También sería importante que el BCE adoptara medidas adicionales para reducir los mayores costes de financiación a los que se enfrenta el sector privado en España. Para ayudar a cimentar la confianza del mercado y reducir los tipos de interés, España y el área Euro deberían mantener abierta la posibilidad de poder solicitar el programa OMT del BCE.