



# OECD ECONOMIC POLICY REFORMS GOING FOR GROWTH 2018

## *SPANISH VERSION*

- EDITORIAL
- EXECUTIVE SUMMARY
- SPAIN NOTE

*G20 FINANCE MINISTERS & CENTRAL BANK  
GOVERNORS MEETING*

*19 MARCH 2018*

*BUENOS AIRES, ARGENTINA*

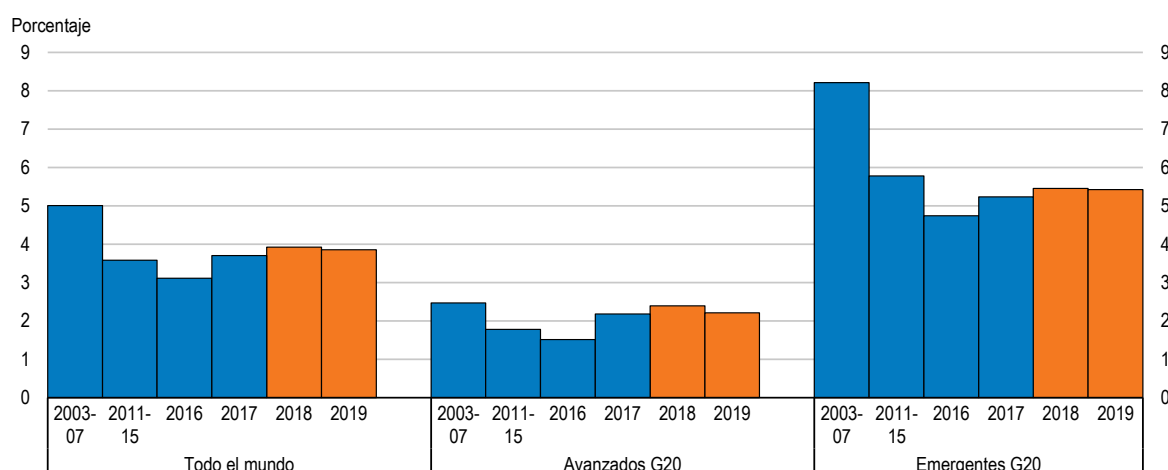


*Editorial.*  
*Una oportunidad que los gobiernos no deberían desaprovechar*

El crecimiento mundial recupera por fin la velocidad de crucero. Por primera vez en muchos años, todas las regiones principales del mundo experimentan un repunte generalizado y en gran medida sincronizado, a pesar de que la expansión sostenida haya sido mucho más prolongada en unas economías que en otras. Cabe esperar que el estancamiento en el nivel de vida que ha padecido un importante porcentaje de la población en muchos países de la OCDE esté llegando a su fin. El descenso de las tasas de desempleo, que se ha acelerado en los últimos meses, es sin duda un dato prometedor. No obstante, las mejoras observadas en los mercados laborales no se han traducido aún en un incremento salarial importante de carácter general. Para conseguir que este nivel de crecimiento superior se mantenga tras este repunte cíclico, genere más puestos de trabajo mejor remunerados, aumente las oportunidades y refuerce la inclusión, es necesario introducir reformas estructurales.

**Figura 1. El crecimiento mundial recupera la velocidad de crucero**

PIB real, crecimiento interanual



*Nota:* promedio de las tasas de crecimiento anual correspondientes a los períodos 2003 a 2007 y 2011 a 2015. Proyecciones de la OCDE para 2018 y 2019.

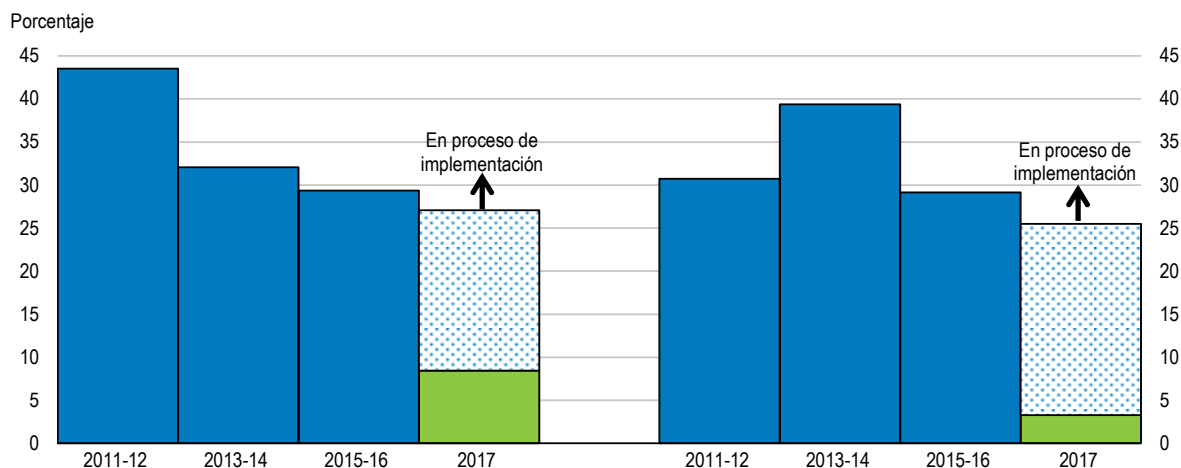
*Fuente:* OCDE, *Interim Economic Outlook*, marzo de 2018.

Según el análisis que presenta este informe *Going for Growth* ("Apuesta por el crecimiento") de las medidas adoptadas con respecto a las prioridades establecidas en materia de políticas estructurales, existen escasos indicios de que el ritmo de las reformas vaya a recuperarse de forma inminente. En todo caso, este análisis señala que en 2017 se registró una nueva desaceleración respecto al nivel observado durante los dos años anteriores, que ya era moderado. Sin embargo, algunos países consiguieron introducir reformas importantes durante el pasado año. En Japón, se tomaron medidas para mejorar el acceso a servicios de guardería, lo que ha contribuido a que las mujeres sigan formando parte de la fuerza de trabajo. Francia llevó a cabo una amplia reforma del mercado laboral que introdujo cambios en la legislación sobre la protección del empleo y la negociación

colectiva. India ha creado un impuesto sobre bienes y servicios, mientras que Argentina acaba de aprobar una completa reforma fiscal.

**Figura 2. El ritmo de las reformas es moderado**

Número de medidas de reforma adoptadas como porcentaje de las recomendaciones de *Going for Growth*



*Nota:* las barras que se han coloreado por completo corresponden a las reformas íntegramente implementadas. Con respecto al año 2017, se incluyen las reformas en proceso de implementación, con el objeto de garantizar su comparabilidad con los períodos bianuales anteriores. La tasa de respuesta correspondiente a los períodos bianuales se ha anualizado. En las economías emergentes se incluyen Chile, México, Turquía, Argentina, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Indonesia, India, Rusia y Sudáfrica. En las economías avanzadas se incluyen todos los países miembros de la OCDE no emergentes y Lituania.

Por lo general, los gobiernos han seguido prestando más atención a la protección social y el empleo, también mediante actuaciones destinadas a mejorar la atención sanitaria. Este es el caso de Grecia e Italia, que han adoptado importantes medidas para reforzar los mecanismos de protección social, además de China, donde ha mejorado el acceso de los trabajadores migrantes a los servicios de atención sanitaria. Esta mayor concentración en el empleo y las ayudas económicas es importante para potenciar la inclusión y una distribución más equitativa de la renta. En gran medida, las iniciativas de reforma están dando sus frutos, puesto que se observa una mejora de las tasas de empleo de jóvenes y empleados de baja calificación –que siguen siendo bajas en los países más afectados por la crisis– y, por término medio, ya casi han recuperado los niveles registrados antes de la crisis en los diferentes países, al tiempo que sigue aumentando la participación de la mujer en el mercado laboral.

No obstante, han sido escasas y asiladas las reformas de calado destinadas a impulsar la productividad y reducir la dependencia de los estímulos generados por la política macroeconómica. La recuperación de unos niveles superiores de crecimiento mundial ofrece la posibilidad de reactivar reformas estructurales, con mayores posibilidades de conseguir resultados de forma más rápida. Es necesario que, tanto de manera individual como colectiva, los responsables de tomar decisiones encuentren vías para superar la resistencia política observada ante reformas que pretenden salvar obstáculos de sobra conocidos, y sienten las bases para que sus economías aprovechen al máximo la transformación digital en curso. Un crecimiento superior y más sostenido también ayudaría a atenuar los riesgos financieros asociados con los elevados niveles de endeudamiento público y privado acumulados en una coyuntura de tipos de interés bajos.

Aunque por fin está cobrando impulso, en comparación con períodos de expansión anteriores, la inversión empresarial sigue siendo escasa. Además, según datos recientes, la inversión en tecnologías digitales, que resulta fundamental para impulsar la productividad, muestra enormes diferencias entre países y empresas. La creciente brecha de productividad que se observa entre empresas punteras y otras más rezagadas constituye en sí misma una fuente cada vez mayor de desigualdad salarial y descenso de la productividad. El análisis de la OCDE sugiere que las empresas se enfrentan a diferentes obstáculos que afectan tanto a sus incentivos como a su capacidad para invertir en dichas tecnologías.

Para aumentar los incentivos a la inversión se requieren actuaciones que generen un entorno empresarial más competitivo, en particular promover la entrada de empresas mediante la reducción de las barreras regulatorias a las que se enfrentan las empresas de reciente creación y de los obstáculos a la inversión extranjera directa. A pesar de los avances observados en estos ámbitos –por ejemplo, en la Unión Europea con el reciente Paquete de Servicios–, la entrada en el sector de servicios empresariales de países como Francia, Alemania y España sigue viéndose entorpecida por barreras de carácter administrativo y regulatorio. Al mismo tiempo, es necesario adoptar medidas adicionales que reduzcan los obstáculos a la inversión extranjera allí donde siguen siendo relativamente importantes, como es el caso de Indonesia, México y Rusia. El proteccionismo comercial no puede sino menoscabar la inversión, al elevar los costos y el nivel de incertidumbre, erosionar la competitividad y reducir el margen de crecimiento de las empresas prósperas.

En muchos países, también existe margen para reformar los regímenes de insolvencia, a fin de facilitar una reestructuración o salida ordenada de las empresas con dificultades. Este extremo resulta importante tanto para fomentar la experimentación con nuevas ideas como para desbloquear los recursos necesarios, con miras a que las empresas innovadoras de éxito puedan expandirse. En el capítulo 3 del presente informe se presentan los nuevos indicadores de los regímenes de insolvencia de la OCDE de diferentes países y se establecen las principales características en cuanto a diseño para lograr dichos objetivos. En países como Australia, Italia y Sudáfrica, resulta prioritario reducir el número de obstáculos a la reestructuración empresarial en situaciones adversas. Asimismo, es necesario introducir reformas que armonicen los procedimientos en caso de insolvencia de los diferentes estados miembros de la Unión Europea.

La fiscalidad es otro de los ámbitos en los que pueden actuar los gobiernos con miras a aumentar los incentivos privados a la inversión. Para ello se pueden reformar los sistemas tributarios con el fin de ampliar la base imponible, mediante la eliminación de vacíos legales (entre otros los que benefician principalmente a las personas con altos niveles de renta o grandes patrimonios), dejando abierta la posibilidad de reducir los tipos impositivos, en particular los aplicados a fuentes de ingresos más fácilmente trasladables, como pueden ser las rentas del trabajo y del capital. En países como Argentina, Canadá y España se han introducido reformas en estas líneas y en Estados Unidos, se han rebajado los tipos del impuesto de sociedades. Sin embargo, las reformas todavía no han resuelto una distorsión fundamental de los sistemas tributarios, a saber, favorecer el financiamiento por endeudamiento frente al financiamiento mediante recursos propios. Este sesgo no solo da lugar a que el crecimiento posea una dependencia excesiva de la deuda, sino que además juega en contra de las empresas jóvenes e innovadoras.

En términos más generales, la mayoría de los países poseen un amplio margen para introducir reformas que puedan conciliar los objetivos de crecimiento e inclusión,

principalmente incrementando los ingresos fiscales obtenidos mediante el impuesto de sucesiones y sobre bienes inmuebles. En el ámbito internacional, en un esfuerzo por alcanzar una mayor ecuanimidad y transparencia del impuesto de sociedades, se están consiguiendo avances para limitar la evasión fiscal por parte de las multinacionales mediante el denominado Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), elaborado bajo los auspicios del G20 y la OCDE, así como mediante la implementación de sistemas de intercambio automático de información.

En países como India, Indonesia y Turquía, y también en Italia y Grecia, la informalidad del empleo sigue planteando un reto fundamental para impulsar el crecimiento inclusivo. Para superarlo, es necesario reformar las complejas regulaciones en materia laboral y de productos, y también reducir la presión fiscal existente sobre los trabajadores con bajos salarios allí donde siga siendo elevada. Con el incremento del empleo formal mejorarían las perspectivas de desarrollo de competencias y también la productividad, al tiempo que se ofrecería a los trabajadores una mayor protección social. En China, la introducción de medidas adicionales para aumentar la igualdad de acceso a los servicios públicos y abolir el sistema de registro de residencia promovería la movilidad laboral, la productividad y la inclusión. La eficacia de las reformas en estos ámbitos tiene su mejor apoyo en la correcta aplicación de medidas que intensifiquen la lucha contra la corrupción (como los pasos adoptados en México) para reforzar el Estado de derecho.

Tanto en las economías emergentes como en las avanzadas, uno de los factores que impide que muchas empresas puedan adoptar tecnologías digitales es la escasez de competencias, entre ellas las competencias gerenciales y las capacidades de organización. Una respuesta a más largo plazo consiste en reformar los sistemas de educación y capacitación, con miras a garantizar que los trabajadores adquieran las competencias cognitivas y no cognitivas cada vez más necesarias para el nuevo capital basado en los conocimientos y las tecnologías. Ese tipo de medidas incluye facilitar el acceso a la educación de grupos desfavorecidos, en aras de reducir la brecha digital. A más corto plazo, la respuesta a esta escasez de competencias consiste en dotar a los trabajadores de mejores oportunidades para aumentar su calificación y reducir el desequilibrio entre las competencias que estos poseen y las que demandan las empresas. Un reto que comparten la mayoría de países es crear programas de capacitación y aprendizaje de por vida que beneficien a quienes más lo necesitan.

Por lo tanto, a pesar de que el crecimiento económico se ha afianzado, no es momento para la complacencia. *Going for Growth* establece prioridades políticas y recomendaciones para fomentar el desarrollo de competencias y la capacidad de innovación, promover el dinamismo empresarial y la difusión de conocimientos, así como ayudar a que los trabajadores se beneficien de un mercado laboral que cambia a un ritmo vertiginoso. Con la intención de garantizar la sostenibilidad de ese incremento de los ingresos y del bienestar, también presta una mayor atención a los obstáculos y riesgos de carácter medioambiental (véase el capítulo 2). La actual recuperación económica nos ofrece la posibilidad de implementar satisfactoriamente mejores reformas, con miras a alcanzar el objetivo de que el crecimiento sea sólido, inclusivo y sostenible. No deberíamos desaprovechar esta oportunidad.



Álvaro Pereira

Economista jefe en funciones de la OCDE

## Resumen

Con casi un 4% proyectado para 2018, la tasa de crecimiento anual del PIB de la economía mundial se aproxima al ritmo de crecimiento anterior a la gran recesión. Este periodo de crecimiento mundial firme y generalizado crea condiciones favorables para la aplicación exitosa de las reformas estructurales, necesarias para que la reactivación se convierta en un crecimiento más robusto y sostenible para todos a largo plazo.

Entre estas novedades positivas a corto plazo, aún respaldadas por una política monetaria y fiscal favorable, persisten las dificultades a mediano y más largo plazo para los responsables de la formulación de políticas. El crecimiento de la productividad sigue siendo decepcionante. A pesar de la muy esperada recuperación del empleo, los salarios no han seguido la misma tendencia a la fecha y muchos grupos vulnerables aún enfrentan perspectivas desfavorables en el mercado laboral. La desigualdad es persistente y la tendencia a más largo plazo aumenta en muchos países, lo cual indica que algunas partes de la sociedad no se han beneficiado mucho del crecimiento. Encima de esto, las megatendencias — como la digitalización, las presiones ambientales y demográficas— pueden entrañar riesgos para la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo, a menos que se solucionen adecuadamente las dificultades de política pública que plantean.

Apuesta por el Crecimiento ofrece a los responsables de la formulación de políticas recomendaciones de reformas concretas en áreas identificadas como las cinco prioridades absolutas específicas por país para superar dificultades a mediano plazo, reactivar la productividad y el crecimiento del empleo, al tiempo que garantiza ampliar la distribución de los beneficios. Esas prioridades se identificaron al aprovechar los conocimientos especializados de la OCDE en reformas de políticas estructurales y crecimiento incluyente. Las áreas objeto de estudio son variadas, entre ellas la regulación del mercado laboral y de productos, la educación y capacitación, los sistemas tributarios y de transferencias, así como las normas para el comercio y la inversión, la infraestructura física y jurídica y las políticas de innovación. Las recomendaciones de política pública en estas áreas se articulan para configurar una estrategia de reforma coherente, que es decisiva para conseguir sinergias, gestionar ventajas y desventajas y asegurar que, con el tiempo, los beneficios se compartan en forma generalizada. En sí, el esquema conceptual de Apuesta por el Crecimiento ha contribuido decisivamente a ayudar a los países del G20 a avanzar en sus programas de reforma estructural, incluso mediante la supervisión de sus estrategias de crecimiento para lograr que este sea sostenido y equilibrado.

Este informe intermedio examina el progreso logrado en las reformas estructurales con respecto a las prioridades identificadas en la edición de 2017 de Apuesta por el Crecimiento.

## Medidas tomadas sobre prioridades de política pública

- En 2017, el ritmo de las reformas se mantuvo similar al ritmo relativamente lento observado en los últimos dos años e inferior al observado durante la secuela inmediata de la crisis.
- Sin embargo, se tomaron algunas medidas audaces, más de una tercera parte de las medidas implementadas en 2017 pueden considerarse como “pasos importantes”. Entre los ejemplos notables figuran las reformas para fortalecer la protección social en Grecia e Italia, una muy postergada reforma del mercado laboral en Francia, medidas importantes en Japón para aumentar la capacidad de los servicios de guardería infantil y una reforma tributaria integral en Argentina, que se escalonará durante los próximos cinco años.
- En términos más generales, la intensidad de las reformas varió en todas las áreas de política pública. Entre las reformas para impulsar la adquisición de habilidades y la capacidad innovadora, se tomaron medidas generalizadas para aumentar el tamaño y eficiencia del apoyo en Investigación y Desarrollo (I+D).
- La mayor parte de las medidas tomadas para promover el dinamismo empresarial y la difusión del conocimiento se centraron en fortalecer la infraestructura física y jurídica, así como en hacer que la regulación del mercado de productos sea más propicia para la competencia.
- Se tomaron medidas importantes en el área de prestaciones sociales, lo que es decisivo para la cohesión social. Para ayudar aún más a los trabajadores a sobrellevar cambios posiblemente rápidos en los trabajos y las tareas, se necesitan más reformas en áreas complementarias, como mejorar el mercado laboral activo y las políticas del mercado inmobiliario de la vivienda para facilitar la transición y la movilidad en el mercado del empleo.

## Capítulos especiales – revisión de indicadores para enriquecer el análisis de Apuesta por el Crecimiento

Este informe incluye dos capítulos especiales que examinan indicadores para ampliar el alcance del esquema conceptual de Apuesta por el Crecimiento: indicadores de crecimiento verde e indicadores de la OCDE para los regímenes de insolvencia.

### *Los vínculos entre la ecología y el crecimiento: qué revelan los indicadores*

La habilidad para mantener mejoras de largo plazo en el PIB y el bienestar, como se aboga en Apuesta por el Crecimiento, depende —entre otras cosas— de la capacidad de atenuar los efectos negativos asociados con la actividad económica (por ej., la contaminación), reducir al mínimo los riesgos ambientales y disminuir la dependencia de los (limitados) recursos de capital natural. Por consiguiente, en Apuesta por el Crecimiento se justifica un enfoque más sistemático para los desafíos ambientales. Al mismo tiempo, los vínculos entre el medio ambiente, las políticas ambientales y el crecimiento económico son complejos. En ese sentido, en el capítulo 2 se examinan los indicadores disponibles y el progreso reciente logrado en cuanto a medición de resultados y políticas ambientales. Aunque no existe una medición única de la ecoeficiencia que sea generalmente aceptada, se ha logrado un progreso importante en la medición del crecimiento verde, de manera señalada como parte de los Indicadores de Crecimiento Verde de la OCDE, al allanar el camino para un tratamiento más sistemático del crecimiento verde en Apuesta por el Crecimiento.

***Facilitar una salida ordenada: percepciones de los nuevos indicadores de la OCDE para regímenes de insolvencia***

Los regímenes de insolvencia que funcionan de manera muy deficiente pueden vincularse con tres fuentes de vulnerabilidad en la productividad laboral que se relacionan entre sí: la supervivencia de las llamadas empresas "zombis", que en otras circunstancias deberían salir del mercado; la distribución inadecuada del capital, es decir, acaparar recursos en usos de baja productividad; y el estancamiento de la difusión tecnológica. En el capítulo 3 se presentan los recién creados indicadores de la OCDE para regímenes de insolvencia, que permitirán ampliar y perfeccionar las recomendaciones de Apuesta por el Crecimiento en materia de reformas para las políticas de salida del mercado. El análisis revela diferencias importantes entre los países en el grado en que los regímenes de insolvencia promueven la salida ordenada de las empresas inviables, lo que indica que algunos países tienen margen para mejorar la distribución de recursos y la productividad mediante reformas de las leyes y procedimientos de quiebra.



## España

*Going for Growth* ("Apuesta por el crecimiento") es el informe de referencia de la OCDE que analiza los parámetros de las políticas estructurales y el rendimiento económico, para ofrecerles a los responsables políticos recomendaciones sobre reformas concretas que impulsen el crecimiento y garanticen que el conjunto de la sociedad pueda participar de sus beneficios. El Informe Provisional de 2018 repasa los principales retos para el crecimiento y hace balance de las diferentes reformas introducidas en el último año, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, con respecto a las prioridades políticas identificadas en la edición anterior de *Going for Growth*.

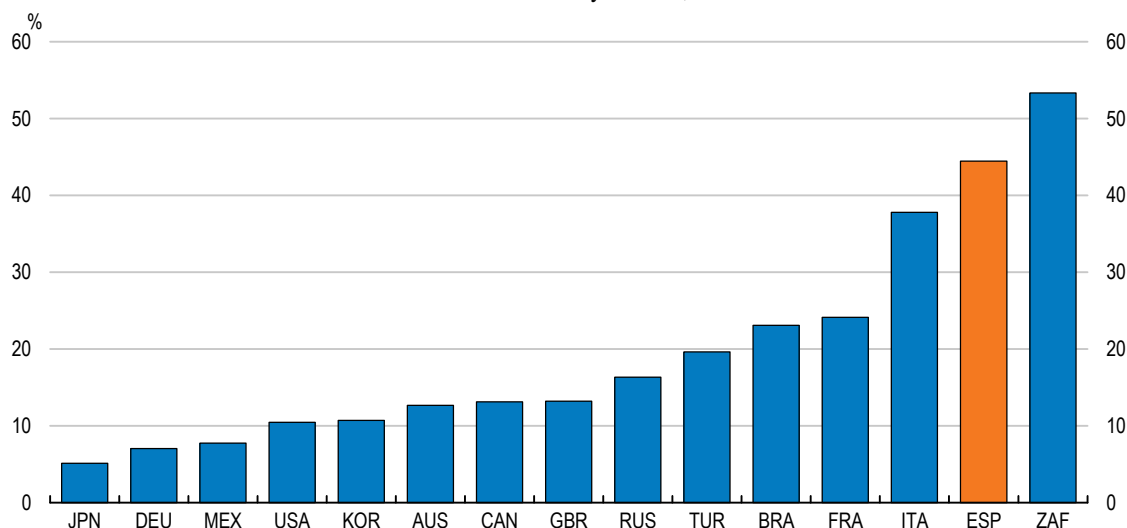
### Aspectos más relevantes sobre el país

La brecha del PIB per cápita en relación con los países más avanzados de la OCDE sigue siendo amplia, debido al lento crecimiento de la productividad total de los factores —que no ha comenzado a mostrar visos de recuperación hasta hace poco—. La desigualdad se mantiene por encima de la media de la OCDE, en parte debido al descenso del porcentaje de ingresos que se destina a los segmentos más pobres de la población y a varios años consecutivos de moderación salarial.

Si se mejorase el acceso a la educación profesional y superior, así como el contenido de los programas, en consonancia con el mercado laboral, se reforzarían las competencias adquiridas y aumentaría la productividad, al tiempo que se atenuaría el elevado nivel de desempleo juvenil. Reducir aún más las barreras existentes en el sector servicios también contribuiría a generar empleo e incrementar la productividad. La introducción de una reforma fiscal que eliminase gradualmente las exenciones existentes, mejorase la administración del IVA y recurriese más a los impuestos medioambientales favorecería el crecimiento y mejoraría la eficacia del sistema tributario.

#### Tasas de desempleo juvenil

Personas de entre 15 y 64 años, 2016



Nota: los datos sobre Brasil corresponden al año 2015.

Fuente: base de datos *Labour Force Statistics by sex and age* de la OCDE.

### Entre las recomendaciones del informe Going for Growth de 2017 se encuentran las siguientes:

- **Favorecer la eficacia y la progresividad del sistema tributario**, reduciendo aún más la presión fiscal sobre los trabajadores con salarios bajos, tanto en el caso de los contratos temporales como de los fijos. Ampliar la base imponible mediante la eliminación gradual de las exenciones al impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades, el IVA y los impuestos medioambientales. Mejorar la administración y la aplicación del IVA. Incrementar los impuestos medioambientales, entre otros los aplicados a los carburantes destinados al transporte por carretera y el impuesto por litro de gasóleo, como mínimo al mismo nivel del impuesto con el que se grava la gasolina.
- **Facilitar el acceso a la educación superior y profesional, y garantizar que los programas asociados se adapten a las necesidades del mercado laboral**, para lo cual se potenciará la calidad de la docencia mediante una formación universitaria adecuada y la realización de prácticas. Proseguir con el desarrollo y la modernización de la educación y la formación profesional, ampliar los programas de educación y formación profesional dual, y velar por que los empresarios tengan un mayor peso en el diseño de los programas de estudios y la formación de los alumnos. Aumentar la especialización universitaria. No reducir las becas universitarias medias hasta que se disponga de otras alternativas de financiación, por ejemplo préstamos cuya devolución se vincule a los ingresos.
- **Reforzar las políticas activas de empleo**, dando continuidad al aumento de los recursos y las iniciativas destinadas a favorecer la eficacia de los servicios públicos de colocación, con el fin de mejorar la forma en que se aplican las políticas de activación. Hacer efectiva la reforma del sistema de capacitación para los desempleados, introducir una evaluación sistemática de los programas de formación y examinar los subsidios salariales. Reciclar laboralmente a los desempleados de larga duración por medio del sistema de educación y formación profesional y de escuelas de segunda oportunidad.
- **Atenuar la dualidad existente en el mercado laboral**, persiguiendo una mayor convergencia entre los costes por despido de trabajadores fijos y temporales.
- **Reducir las barreras de entrada en sectores distintos al industrial** disminuyendo el número de profesiones para cuyo ejercicio se exija pertenecer a un colegio profesional, ya que esto conlleva un coste. Rebajar las barreras regulatorias de entrada en el sector del transporte marítimo y ferroviario. Acelerar la adaptación sectorial de la ley de unidad de mercado y su plena aplicación a todas las actividades económicas.

### Entre las medidas políticas adoptadas recientemente en estos ámbitos se encuentran las siguientes:

- **Se han intensificado las políticas activas de empleo**, mediante el incremento del gasto y la ampliación de programas específicos. También ha mejorado la coordinación entre las administraciones.
- **Ha aumentado la eficacia del sistema tributario** gracias a la reciente ampliación de la base imponible del impuesto de sociedades. Asimismo han subido los impuestos sobre el alcohol y el tabaco. Se ha legislado la introducción de un sistema electrónico para declarar el IVA, que pretende atajar el fraude relacionado con dicho impuesto.