COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Recomandare de

DECIZIE A CONSILIULUI

de stabilire a faptului că Spania nu a luat măsuri eficace ca răspuns la Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013

{SWD(2016) 241 final}

Recomandare de

DECIZIE A CONSILIULUI

de stabilire a faptului că Spania nu a luat măsuri eficace ca răspuns la Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 126 alineatul (8),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

întrucât:

(1) În conformitate cu articolul 126 din tratat, statele membre trebuie să evite deficitele publice excesive.

(2) Pactul de stabilitate și de creștere are la bază obiectivul unor finanțe publice solide ca mijloc de consolidare a condițiilor propice stabilității prețurilor și unei creșteri susținute și durabile, care să contribuie la crearea de locuri de muncă. Pactul de stabilitate și de creștere include Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv[1], care a fost adoptat cu scopul de a stimula corectarea rapidă a deficitelor publice generale excesive.

(3) La 27 aprilie 2009, Consiliul a decis, în conformitate cu articolul 104 alineatul (6) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, la recomandarea Comisiei, că în Spania există un deficit excesiv și a emis o recomandare pentru corectarea deficitului excesiv până în 2012 cel târziu, în conformitate cu articolul 104 alineatul (7) din tratatul menționat. De atunci, Consiliul a emis trei noi recomandări adresate Spaniei pe baza articolului 126 alineatul (7) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (la 2 decembrie 2009, la 10 iulie 2012 și la 21 iunie 2013), prelungind termenul pentru corectarea deficitului excesiv până în 2013, 2014 și, respectiv, 2016. În toate cele trei recomandări, Consiliul a considerat că Spania a luat măsuri eficace, însă finanțele publice au avut mult de suferit din cauza unor evenimente economice negative neprevăzute[2].

---

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 6.

[2] Toate documentele referitoare la procedura aplicabilă deficitelor excesive pentru Spania pot fi consultate la adresa: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

(4) Cea mai recentă recomandare a Consiliului adresată Spaniei în temeiul articolului 126 alineatul (7) din tratat a fost emisă la 21 iunie 2013. Potrivit recomandării, Spania ar fi trebuit să atingă un obiectiv de deficit global de 6,5 % din PIB în 2013, de 5,8 % din PIB în 2014, de 4,2 % din PIB în 2015 și de 2,8 % din PIB în 2016, obiectiv care să corespundă, pe baza previziunilor din primăvara anului 2013 ale serviciilor Comisiei, extinse până în 2016, unei îmbunătățiri a soldului structural de 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % și 1,2 % din PIB în perioada 2013-2016. Pentru a realiza această îmbunătățire, Spaniei i s-a solicitat să pună în aplicare măsuri suplimentare, pentru a se ajunge la 2 %, 1 % și 1,5 % din PIB în 2014, 2015 și, respectiv, 2016. În plus, Spaniei i s-a solicitat (i) să consolideze eficacitatea cadrului instituțional prin creșterea transparenței în ceea ce privește punerea în aplicare a Legii privind stabilitatea bugetară, precum și prin instituirea unui consiliu bugetar independent care să efectueze analize, să emită avize și să monitorizeze conformitatea politicii bugetare cu normele fiscale naționale și ale Uniunii, (ii) să ia măsuri concrete pentru a limita creșterea deficitului structural din sistemul de asigurări sociale și (iii) să depună un efort sporit pentru a face consolidarea mai favorabilă creșterii economice, inclusiv prin efectuarea de revizuiri sistematice ale cheltuielilor și ale sistemului fiscal. În fine, pentru a garanta succesul strategiei de consolidare fiscală, recomandarea a subliniat, de asemenea, că este important ca strategia să fie sprijinită prin reforme structurale cuprinzătoare, în concordanță cu recomandările Consiliului adresate Spaniei în contextul semestrului european și al procedurii privind dezechilibrele macroeconomice.

(5) Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2013 extinse până în 2016, care au stat la baza Recomandării Consiliului din 21 iunie 2013, economia spaniolă urma să scadă cu 1,5 % în 2013, apoi să crească cu 0,9 %, 1,4 % și, respectiv, 1,9 % în următorii trei ani. Creșterea PIB-ului nominal a fost estimată la 0,1 % și 2,0 % în 2013 și, respectiv, 2014, și la 2,6 % și 3,2 % în următorii doi ani.

(6) În recomandarea sa, Consiliul a stabilit termenul de 1 octombrie 2013, până la care trebuiau luate măsuri eficace în conformitate cu dispozițiile articolului 3 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97. La 15 noiembrie 2013, pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2013, aceasta a concluzionat că Spania a luat măsuri eficace în conformitate cu Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013, deși a subliniat riscurile de nerespectare în 2014. Pe această bază, Comisia a considerat că la momentul respectiv nu erau necesare măsuri suplimentare în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive. De atunci, procedura aplicabilă deficitelor excesive este suspendată.

(7) Riscurile nerespectării Recomandării Consiliului din 21 iunie 2013 au fost subliniate din nou în evaluările ulterioare. În iulie 2014, Consiliul a concluzionat că trebuie să se ofere mai multe precizări privind măsurile care stau la baza strategiei bugetare stabilite în cadrul programului de stabilitate din 2014 și că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se conforma pe deplin Recomandării Consiliului din 21 iunie 2013. Pe baza evaluării sale a programului de stabilitate din 2015, Consiliul a concluzionat, în iulie 2015, că există riscul ca Spania să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere. În mod similar, toate avizele Comisiei privind proiectele de planuri bugetare ale Spaniei pentru anii 2014, 2015 și 2016 au concluzionat că Spania este expusă riscului de a nu respecta normele Pactului de stabilitate și de creștere. În special, Comisia a indicat riscuri legate de faptul că efortul structural din planuri este mai mic decât cel recomandat de Consiliu. În plus, Comisia a scos în evidență riscurile privind atingerea obiectivelor de deficit global.

(8) La 9 martie 2016, pe baza previziunilor Comisiei din iarna anului 2016, Comisia a concluzionat, de asemenea, că există un risc de nerespectare a termenului de corectare a deficitului excesiv, având în vedere persistența unei depășiri considerabile preconizate de peste 4,2 % din PIB pentru obiectivul intermediar de sold global pentru 2015 și faptul că efortul bugetar realizat până în acel moment a fost cu mult mai redus decât cel care fusese recomandat. Pe această bază, Comisia a emis o recomandare adresată Spaniei de a își intensifica eforturile pentru a asigura respectarea Recomandării Consiliului din 21 iunie 2013. În acest scop, Spaniei i s-a recomandat (i) să ia măsuri pentru a asigura corectarea la timp și durabilă a deficitului excesiv, inclusiv prin utilizarea pe deplin, după caz, a instrumentelor preventive și corective prevăzute în Legea spaniolă privind stabilitatea, pentru a controla eventuale abateri, la nivelul administrației subcentrale, de la obiectivele respective privind deficitul, datoria și regula privind cheltuielile și (ii) să prezinte Comisiei rapoarte privind măsurile luate ca răspuns la recomandarea Comisiei în proiectul de plan bugetar actualizat pentru 2016 sau, cel mai târziu, în cadrul unei secțiuni dedicate viitorului său program de stabilitate din 2016.

(9) O nouă evaluare a măsurilor luate de Spania pentru corectarea deficitului excesiv până în 2016, ca răspuns la Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013, conduce la următoarele concluzii:

– Pe baza datelor notificate de Spania în primăvara anului 2016 și validate de Comisie (Eurostat) la 21 aprilie 2016, deficitul public era de 5,9 % din PIB în 2014 și de 5,1 % din PIB în 2015, depășind obiectivele intermediare stabilite de Consiliu, de 5,8 % și, respectiv, de 4,2 % din PIB. Deficitul din 2014 s-a datorat unei revizuiri în jos a PIB-ului nominal efectuate în momentul celei de a doua notificări PDE din octombrie 2015, precum și operațiunilor din sectorul financiar cu efect de creștere a deficitului, în valoare de 0,1 % din PIB. Relaxarea politicii bugetare în 2015 a avut un impact important asupra rezultatelor bugetare.

– Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2016, variația soldului structural în 2015 este estimată la -1,0 % din PIB, cu mult sub nivelul de 0,8 % din PIB recomandat de Consiliu. Variația cumulată a soldului structural în perioada 2013-2015 a fost de 0,6 % din PIB, situându-se astfel cu mult sub nivelul de 2,7 % din PIB recomandat de Consiliu. De asemenea, efortul structural ajustat în funcție de efectele revizuirii creșterii PIB-ului potențial și ale veniturilor excepționale sau ale nerealizării profiturilor estimate în comparație cu scenariul de referință care a stat la baza recomandării a ajuns la - 0,7 % din PIB în 2015 și la - 0,2 % din PIB în perioada 2013-2015, mult sub nivelul recomandat. Când este măsurat în conformitate cu metoda ascendentă (bottom-up), efortul bugetar se situează la - 0,5 % din PIB în 2015, iar în perioada 2013-2015 nu a fost înregistrat niciun efort, deși eforturile structurale recomandate au fost de 1 % și, respectiv, 3 % din PIB. Măsurile de consolidare, de exemplu în contextul reformei administrației publice și a sistemului de pensii, nu au fost suficiente pentru a compensa impactul anumitor măsuri expansioniste puse în aplicare în 2015, cum ar fi reducerea impozitului pe venitul persoanelor fizice și pe profitul societăților și o reinstalare parțială a primelor de Crăciun care fuseseră eliminate, precum și tendința de creștere a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației.

– În perioada 2013-2015, inflația în Spania (măsurată cu ajutorul deflatorului PIB) a fost cu mult sub nivelul prevăzut în scenariul macroeconomic de referință care stă

la baza recomandării (fiind chiar negativă în 2014, de - 0,4 %), ceea ce îngreunează atingerea obiectivelor bugetare. Cu toate acestea, impactul negativ al inflației scăzute sau chiar negative asupra rezultatelor bugetare din Spania a fost compensat în mare măsură de creșterea reală, peste așteptări, a PIB-ului. În ciuda unei evoluții mai puțin dinamice a deflatorului PIB, nivelul PIB-ului nominal în 2015 s-a dovedit a fi doar cu 1 % mai scăzut decât cel prevăzut în scenariul de referință, deoarece PIB-ul real a crescut mult mai rapid în decursul aceleiași perioade. În plus, crearea rapidă de locuri de muncă și creșterea bogată în venituri fiscale au favorizat și mai mult reducerea deficitului.

– În ansamblu, pe parcursul anilor 2014 și 2015, rata scăzută a dobânzii și o redresare economică mai puternică decât se prevăzuse, datorată și reformelor întreprinse ca răspuns la criză, realizării cu succes a programului de asistență financiară și evoluțiilor favorabile de pe piața muncii, au contribuit la reducerea deficitului public al Spaniei. În același timp, procesul de consolidare fiscală a fost afectat de o inflație negativă surprinzătoare față de scenariul macroeconomic care stă la baza Recomandării Consiliului din 21 iunie 2013. Cu toate acestea, câștigurile excepționale, în special în 2015, nu au fost utilizate pentru a accelera reducerea deficitului. În schimb, politica bugetară a fost relaxată, în special prin intermediul reformei fiscale și a creșterii dinamice a cheltuielilor.

(10) Previziunile Comisiei din primăvara anului 2016 estimează un deficit public de 3,9 % din PIB în 2016 și de 3,1 % din PIB în 2017. Programul de stabilitate pentru 2016 vizează un deficit de 3,6 % și de 2,9 % din PIB în 2016 și, respectiv, în 2017. Prin urmare, este puțin probabil ca Spania să asigure corectarea la timp și durabilă a deficitului său excesiv în 2016. Raportul dintre datoria publică și PIB a scăzut ușor de la 99,3 % în 2014 la 99,2 % în 2015, datorită vânzărilor nete de active financiare care au compensat cu prisosință impactul deficitului care crește mai rapid decât crește PIB-ul nominal. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2016, se așteaptă ca ponderea datoriei să crească din nou în 2016, la 100,3 %, și apoi să scadă.

(11) Începând din 2012, cadrul bugetar al Spaniei a fost consolidat, printre altele, pentru a preveni abaterile și a asigura respectarea la toate nivelurile administrației a obiectivelor acestora referitoare la deficit, datorie și regula privind cheltuielile. Din momentul emiterii recomandării Consiliului din 21 iunie 2013, Spania a continuat să își consolideze cadrul bugetar intern, prin modificarea Legii din 2012 privind stabilitatea, pentru a oferi stimulente administrațiilor publice de a reduce arieratele sectorului public la furnizorii comerciali, și prin crearea, în noiembrie 2013, a unei instituții bugetare independente (AIReF). Cu toate acestea, deși Legea spaniolă privind stabilitatea include instrumente pentru prevenirea și corectarea abaterilor de la obiectivele bugetare interne, experiența din 2014 și 2015 demonstrează că aceste instrumente ar fi putut fi utilizate într-o mai mare măsură. Ca urmare a recomandării Comisiei din martie 2016, guvernul spaniol a început să pună în aplicare dispoziții privind măsurile corective din Legea privind stabilitatea, care nu fuseseră puse în aplicare în trecut.

(12) În decembrie 2013, Spania a adoptat o reformă de revizuire a indexării pensiilor și de introducere, începând cu 2019, a unei ajustări automate a noilor pensii ale viitorilor pensionari, pentru a se ține seama de evoluția speranței de viață. În plus, începând cu luna iunie 2013, Spania a pus în aplicare o reformă a administrației publice, cu scopul de a obține câștiguri la nivelul eficienței. În același timp, în 2014, Spania a adoptat o

reformă a impozitului pe venitul persoanelor fizice și pe profitul societăților, care, în pofida unor caracteristici pozitive, nu a fost finanțată în totalitate.

(13) Aceste considerații duc la concluzia că răspunsul Spaniei la Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013 a fost insuficient. Spania nu a atins obiectivul intermediar de deficit global în 2015 și nu se preconizează că va pune capăt deficitului său excesiv până în 2016. Efortul bugetar este cu mult inferior celui recomandat de Consiliu, iar orientarea fiscală a fost chiar relaxată în 2015,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Spania nu a luat măsuri eficace ca răspuns la Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Regatului Spaniei.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele