DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE (UE) 2017/2351 A CONSILIULUI

din 9 august 2016

privind aplicarea unei amenzi Spaniei pentru nerespectarea obligației de a lua măsuri eficace pentru a remedia un deficit excesiv

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro ([1]), în special articolul 6,

întrucât:

(1) Printr-o decizie adoptată la 12 iulie 2016 în temeiul articolului 126 alineatul (8) din tratat, Consiliul a stabilit că Spania nu a luat măsuri eficace în vederea corectării deficitului excesiv ca răspuns la recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013, în conformitate cu articolul 126 alineatul (7) din tratat.

(2) Ca urmare a deciziei Consiliului din 12 iulie 2016, conform căreia Spania nu a luat măsuri eficace în vederea corectării deficitului excesiv, Comisia ar trebui să recomande Consiliului să aplice o amendă.

(3) Amenda care urmează să fie aplicată Spaniei ar trebui, în principiu, să se ridice la 0,2 % din PIB-ul acestei țări pentru anul precedent, dar valoarea sa poate fi redusă sau anulată în virtutea unor circumstanțe economice excepționale sau pe baza unei cereri motivate din partea statului membru în cauză.

(4) PIB-ul Spaniei pe 2015 a fost de 1 081,19 miliarde EUR, iar 0,2 % din acest PIB corespunde sumei de 2 162,38 milioane EUR.

(5) Conform articolului 2 punctul 3 din Regulamentul (UE) nr. 1173/2011, „circumstanțe economice excepționale" înseamnă circumstanțe în care un deficit public excesiv care depășește valoarea de referință este considerat excepțional în sensul articolului 126 alineatul (2) litera (a) a doua liniuță din tratat și în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului ([2]). Potrivit acestui din urmă regulament, un astfel de excedent este excepțional atunci când își are originea (i) într-un eveniment neobișnuit aflat în afara controlului respectivului stat membru și cu o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau (ii) într-o recesiune economică gravă, ceea ce înseamnă o rată anuală negativă de creștere a PIB-ului sau o pierdere acumulată de producție de-a lungul unei perioade prelungite de creștere anuală foarte mică a PIB-ului în raport cu potențialul acestuia.

(6) O evaluare a aplicării condițiilor menționate mai sus în cazul Spaniei duce la următoarele concluzii:

— După zece trimestre consecutive de creștere negativă a PIB-ului real, în Spania s-a înregistrat din nou creștere economică în al treilea trimestru al anului 2013. Creșterea PIB-ului real a atins 1,4 % în 2014 și s-a accelerat până la 3,2 % în 2015. Conform previziunilor actualizate ale Comisiei din primăvara anului 2016, se estimează că PIB-ul real va crește cu până la 2,9 % în 2016. Aceasta reprezintă o revizuire în sens ascendent, cu 0,3 puncte procentuale în comparație cu previziunile Comisiei din primăvara anului 2016, determinată de consumul privat și public mai ridicat decât se preconizase în primul trimestru al acestui an. În consecință, nu a existat o criză economică severă în perioada care face obiectul Recomandării Consiliului din 21 iunie 2013 (și anume, 2013-2016).

— În plus, nu au avut loc evenimente neobișnuite situate în afara controlului autorităților, cu impact major asupra finanțelor publice, în perioada 2013-2016. Deși inflația din Spania a fost surprinzător de redusă, chiar negativă în 2014, impactul acesteia asupra finanțelor publice nu a fost unul major, deoarece ea a fost compensată în mare măsură de creșterea peste așteptări a PIB-ului real, în timp ce crearea rapidă de locuri de muncă și creșterea bogată în venituri fiscale au favorizat reducerea deficitului.

([1]) JO L 306, 23.11.2011, p. 1.
([2]) Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L 209, 2.8.1997, p. 6).

(7) Prin urmare, nu există circumstanțe economice excepționale care ar justifica o reducere a cuantumului amenzii.

(8) La 13 iulie 2016, Spania a prezentat Comisiei o cerere motivată, prin care i se solicita acesteia să recomande Consiliului stabilirea la zero a cuantumului amenzii. În susținerea cererii sale, Spania a oferit următoarele argumente:

Spania reamintește importantele sale realizări în ceea ce privește implementarea unei agende de reforme cuprinzătoare, în pofida unui context economic extrem de dificil, care s-au dovedit decisive pentru sprijinirea redresării viguroase a activității economice și crearea de locuri de muncă, precum și pentru corectarea dezechilibrelor acumulate. Spania subliniază, de asemenea, efortul fiscal semnificativ implementat în urma crizei și impactul negativ al inflației scăzute și chiar negative asupra procesului de ajustare fiscală și a economiei în ansamblu. Sunt abordate, de asemenea, aspecte metodologice privind presupusa incapacitate a actualei metodologii de evaluare a conformității cu PSC de a ține seama de o eventuală inflație negativă neașteptată sau de a măsura cu acuratețe creșterea potențială a PIB-ului în cazul Spaniei. În fine, Spania face bilanțul măsurilor și al angajamentelor luate în vederea reducerii deficitului public în 2016 și își reafirmă angajamentul de a corecta deficitul excesiv până în 2017.

(9) O evaluare a argumentelor menționate mai sus duce la considerațiile expuse în continuare.

(10) Economia spaniolă a cunoscut o redresare semnificativă în ultimii ani datorită, de asemenea, reformelor întreprinse într-un mediu economic dificil care au contribuit la reducerea rigidităților existente pe piețele muncii și produselor. Finalizarea cu succes a programului de asistență financiară pentru recapitalizarea instituțiilor financiare din Spania, de la începutul anului 2014, și reformele structurale majore care au fost efectuate în paralel au creat o bază solidă pentru redresarea economică. Chiar și după încheierea programului, Spania a continuat să pună în aplicare reforme structurale, inclusiv o reformă a cadrului privind insolvența, finalizarea restructurării sectorului bancar, reforma administrației publice și crearea unui consiliu bugetar independent. Sprijinită de politica monetară și de un cadru consolidat de guvernanță a zonei euro, Spania a pregătit terenul pentru revenirea fluxurilor de capital și îmbunătățirea condițiilor financiare. Odată cu reluarea creșterii economice în cea de a doua jumătate a anului 2013, reechilibrarea internă și externă a avansat, fiind susținută, de asemenea, de câștiguri la nivel de competitivitate, datorate reformelor. Redresarea este însoțită de crearea unui număr semnificativ de locuri de muncă, ea fiind sprijinită de moderarea continuă a salariilor și de impactul reformelor de pe piața muncii. În pofida progreselor în ceea ce privește reechilibrarea economiei, există în continuare provocări importante, deoarece nivelul încă ridicat al datoriei publice și private, care se reflectă în nivelul foarte ridicat al datoriei externe nete, expune Spania unor riscuri rezultând din modificarea percepției pieței, în timp ce rata încă ridicată a șomajului reprezintă un obstacol în calea ajustării economice.

(11) Deși Spania nu a luat măsuri eficace pentru a reduce deficitul excesiv, în conformitate cu Recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013, ar trebui recunoscut faptul că Spania a făcut deja eforturi bugetare considerabile pentru a corecta acest deficit excesiv în bugetul pentru 2012 și, într-o mai mică măsură, în cel pentru 2013. Încetinirea eforturilor de consolidare, evidențiată în decizia Consiliului din 12 iulie 2016 a urmat acestui efort structural fiscal semnificativ și s-a produs în urma unor condiții economice dificile care au afectat coeziunea socială. Într-adevăr, în pofida redresării viguroase a economiei începând din al treilea trimestru al anului 2013, Spania a continuat să se confrunte cu condiții economice nefavorabile în perioada care face obiectul celei mai recente recomandări a Consiliului. Deviația PIB-ului a ajuns la – 8,5 % din PIB-ul potențial în 2013 și, deși s-a îmbunătățit rapid, aceasta era încă în mare măsură negativă în 2015, și anume – 4,0 %. Rata șomajului a atins un nivel maxim de 26,1 % în 2013, iar excluziunea și inegalitatea socială s-au înrăutățit în urma crizei, astfel încât proporția persoanelor amenințate de riscul sărăciei sau al excluziunii sociale a ajuns până la 29,2 % în 2014, una dintre cele mai ridicate rate din Uniune.

(12) În acest context, în timp ce unele dintre măsurile luate în ultimii ani au avut un impact negativ direct asupra finanțelor publice, ele pot contribui la creșterea economică și la ocuparea forței de muncă pe termen mediu și lung, consolidând, astfel, viabilitatea finanțelor publice. Scutirile și reducerile contribuțiilor la sistemul de securitate socială au contribuit la persistența deficitului public, dar, într-o anumită măsură, acestea au sprijinit coeziunea socială deoarece au vizat persoanele cu venituri mici, lucrătorii mai slab calificați și noile contracte cu durată nedeterminată. Reformele fiscale adoptate la sfârșitul anului 2014, deși subfinanțate, sunt menite să facă structurile fiscale mai favorabile creșterii și să îmbunătățească guvernanța și echitatea în materie fiscală.

(13) Pentru 2016, guvernul spaniol, în calitatea sa de guvern interimar, a luat măsuri cu efect de reducere a deficitului, în urma recomandării Comisiei din 9 martie 2016 privind măsurile care trebuie luate de Spania pentru a asigura corectarea la timp a deficitului său excesiv, iar acest lucru este binevenit. În special, în vederea punerii în aplicare a unor dispoziții din legislația națională pentru a consolida disciplina fiscală a administrațiilor regionale, la 6 aprilie, guvernul a solicitat unui număr de 12 administrații regionale să aprobe reducerea creditelor bugetare

pentru a asigura respectarea țintelor de deficit pe care acestea le au pentru 2016. În timp ce reducerile cheltuielilor pentru 2016 adoptate până în prezent de aceste administrații sunt considerabil mai mici decât valoarea preconizată raportată în programul de stabilitate pentru 2016, administrația centrală din Spania a aprobat o reducere a creditelor bugetare reprezentând aproximativ 0,2 % din PIB. La 13 iulie, guvernul interimar din Spania și-a anunțat angajamentul de a institui noi măsuri binevenite de reducere a deficitului. În ceea ce privește veniturile, au fost avute în vedere modificări ale legii privind impozitul pe profit al întreprinderilor, care urmează să fie adoptate de îndată ce noul guvern va fi format, pentru a compensa pierderea de venituri de aproximativ 0,5 % din PIB preconizată pentru 2016 în urma modificărilor aduse regulamentului privind plata eșalonată (*pagos fraccionados*) a impozitului pe profitul societăților, astfel încât să se asigure că veniturile din impozitul pe profitul societăților ating nivelul preconizat în programul de stabilitate pentru 2016. În ceea ce privește cheltuielile, devansarea datei închiderii anului fiscal al administrației centrale, adoptată la 14 iulie, poate contribui la limitarea evoluției cheltuielilor în a doua jumătate a anului 2016. Cu toate acestea, aceste măsuri sunt în continuare supuse unor riscuri de implementare considerabile, în special în ceea ce privește adoptarea la timp de către parlament a modificărilor care ar trebui aduse legii privind impozitul pe profitul întreprinderilor și în ceea ce privește capacitatea lor de a compensa deficitul preconizat la nivelul veniturilor din impozitul pe profitul întreprinderilor. Guvernul s-a angajat, de asemenea, să ia măsuri suplimentare împotriva fraudei fiscale.

(14) Cererea motivată adresată Comisiei de către Spania evidențiază, de asemenea, impactul negativ al inflației scăzute și chiar al inflației negative asupra procesului de ajustare fiscală și asupra economiei în ansamblu. Astfel cum s-a afirmat în decizia Consiliului din 12 iulie 2016, în perioada 2013-2015, inflația din Spania (măsurată pe baza deflatorului PIB) a fost, într-adevăr, semnificativ mai scăzută decât în scenariul macroeconomic de referință care a stat la baza recomandării (ea fiind chiar negativă în 2014, și anume – 0,4 %). Cu toate acestea, impactul negativ al inflației scăzute sau chiar negative asupra rezultatelor bugetare din Spania a fost compensat în mare măsură de creșterea peste așteptări a PIB-ului real.

(15) Spania invocă, de asemenea, aspecte metodologice privind presupusa incapacitate a actualei metodologii de luare a unor măsuri eficace de a ține seama de o inflație negativă neașteptată sau de a măsura cu acuratețe creșterea potențială a PIB-ului în cazul Spaniei. În ceea ce privește posibila subestimare a efortului structural realizat în Spania, trebuie amintit că, pentru a estima creșterea potențială, Comisia aplică metodologia funcției de producție, stabilită de comun acord și avizată de către Consiliu. În ceea ce privește impactul inflației negative, Comisia recunoaște în analizele sale că metodologia convenită pentru supravegherea fiscală – și bazată pe corectarea cifrelor soldului global prin intermediul unor estimări ale PIB-ului potențial – poate duce, în prezența unui șoc de inflație negativă, la subestimarea efortului structural. Cu toate acestea, abordarea menționată este completată de o așa-numită măsură ascendentă a efortului bugetar, care evaluează dacă au fost îndeplinite obiectivele în materie de cheltuieli și dacă au fost implementate măsurile discreționare prevăzute pe partea de venituri. Spre deosebire de variația soldului structural, această măsură ascendentă va supraestima probabil efortul bugetar în urma unui șoc de dezinflație. În plus, în cazul Spaniei, utilizarea unei astfel de metodologii ascendente arată că nu s-a realizat niciun efort cumulat în perioada 2013-2015, în contrast cu efortul structural cumulativ recomandat de 3,0 % din PIB.

(16) Având în vedere cererea motivată a Spaniei și având în vedere punctele de mai sus, în special reformele structurale aprofundate efectuate de guvernul spaniol începând cu 2012 și aflate încă în vigoare, provocările reprezentate de mediul economic pe parcursul perioadei acoperite de recomandarea Consiliului din iunie 2013, angajamentele de reducere a deficitului anunțate de guvernul interimar al Spaniei în cererea sa motivată, în paralel cu măsurile de consolidare instituite în urma recomandării Comisiei din 9 martie 2016 privind măsurile care trebuie luate de Spania pentru a asigura corectarea la timp a deficitului său excesiv, se consideră justificată anularea amenzii de 0,2 % din PIB,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Se anulează amenda de 0,2 % din PIB care urma să fie aplicată Spaniei pentru neadoptarea unor măsuri eficace ca răspuns la recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Regatului Spaniei.

Adoptată la Bruxelles, 9 august 2016.

Pentru Consiliu
Președintele
M. LAJČÁK