DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2017/2351 DEL CONSEJO

de 9 de agosto de 2016

sobre imposición de una multa a España por no haber adoptado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro ([1]), y en particular su artículo 6,

Considerando lo siguiente:

(1) Mediante una decisión de12 de julio de 2016, adoptada en virtud del artículo 126, apartado 8 del Tratado, el Consejo ha establecido que España no ha adoptado ninguna medida efectiva para corregir su déficit excesivo en respuesta a la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013 conforme al artículo 126, apartado 7, del Tratado.

(2) A raíz de la decisión del Consejo de 12 de julio de 2016, en la que se declara que España no ha adoptado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo, la Comisión puede recomendar al Consejo la imposición de una multa.

(3) La multa que debe imponerse a España debe ser, en principio, igual al 0,2 % de su PIB del año anterior, pero su importe puede reducirse o anularse si se dan circunstancias económicas excepcionales o el Estado miembro de que se trate presenta una petición motivada.

(4) El PIB de España en 2015 fue de 1 081,19 billones EUR. El 0,2 % de dicho PIB es de 2 162,38 millones EUR.

(5) De conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1173/2011, se entiende por «circunstancias económicas excepcionales» circunstancias en las que el importe en que el déficit público supera el valor de referencia se considera excepcional a tenor de lo dispuesto en el artículo 126, apartado 2, letra a), del TFUE, tal y como se especifica en el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ([2]). Con arreglo a este último Reglamento, tal importe es excepcional cuando se deriva de i) un hecho inhabitual fuera del control del Estado miembro de que se trate y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o ii) una recesión económica grave, es decir, una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o una pérdida acumulada de producción durante un período prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial.

(6) Una evaluación de la aplicación de las condiciones antes mencionadas a España arroja los siguientes resultados:

— Tras diez trimestres consecutivos de crecimiento negativo del PIB real, el crecimiento de la economía española se recuperó en el tercer trimestre de 2013. El crecimiento del PIB real alcanzó el 1,4 % en 2014 y aumentó al 3,2 % en 2015. Según las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión actualizadas, se espera que el crecimiento del PIB real alcance el 2,9 % en 2016. Se trata de una revisión al alza de 0,3 puntos porcentuales en comparación con las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, gracias a un crecimiento del consumo público y privado más elevado de lo esperado en el primer trimestre del año. Por consiguiente, no hubo ninguna recesión económica grave durante el período abarcado por la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013 (2013-2016).

— Por otra parte, no se produjeron hechos inhabituales fuera del control del Gobierno, con un gran impacto sobre las finanzas públicas en el período 2013-2016. Aunque la tasa de inflación española sorprendió por su bajo nivel y fue incluso negativa en 2014, su impacto en las finanzas públicas no fue grande ya que quedó ampliamente compensado por el crecimiento del PIB real superior al previsto, con una rápida creación de puestos de trabajo y un crecimiento particularmente generador de ingresos tributarios en beneficio de la reducción del déficit.

([1]) DO L 306 de 23.11.2011, p. 1.
([2]) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

(7) Por lo tanto, no hay circunstancias económicas excepcionales que justifiquen una reducción del importe de la multa.

(8) El 13 de julio de 2016, España presentó a la Comisión una petición motivada de que el Consejo fije el importe de la multa en cero. En apoyo de su petición, España alegó los siguientes motivos:

España recuerda sus importantes logros en la aplicación de un programa de reforma de amplio alcance, a pesar de un contexto económico muy difícil, que resultó ser decisivo para apoyar el fuerte repunte de la actividad económica y la creación de empleo, así como la corrección de los desequilibrios acumulados. Asimismo, España destaca el importante esfuerzo presupuestario realizado tras la crisis y el impacto negativo de la baja o incluso negativa inflación sobre el proceso de ajuste presupuestario y la economía en su conjunto. España también aduce cuestiones metodológicas, en relación con la supuesta incapacidad de la metodología actual de evaluación del cumplimiento del PEC para tener en cuenta la inflación negativa inesperada o medir con precisión el crecimiento del PIB potencial español. Por último, España señala los compromisos y medidas adoptados para reducir el déficit público en 2016 y reitera el compromiso de corregir el déficit excesivo en 2017 a más tardar.

(9) Tras evaluar los argumentos que se acaban de mencionar, se llega a las conclusiones que se exponen a continuación.

(10) La economía española ha experimentado un cambio significativo en los últimos años, en parte gracias a las reformas emprendidas en un entorno económico difícil que han contribuido a reducir las rigideces existentes en los mercados de trabajo y de productos. La finalización con éxito del programa de ayuda financiera para la recapitalización de las entidades financieras en España a principios de 2014 y las importantes reformas estructurales que se llevaron a cabo al mismo tiempo han creado una base sólida para la recuperación económica. Además, tras la finalización del programa, España siguió aplicando reformas estructurales, incluida una reforma del marco de insolvencia, la ultimación de la reestructuración del sector bancario, la reforma de la administración pública y la creación de un consejo presupuestario independiente. Con la ayuda de la política monetaria y el refuerzo del marco de gobernanza de la zona del euro, ello sentó las bases para el retorno de las entradas de capital y la mejora de la situación financiera. A medida que se fue recuperando el crecimiento en el segundo semestre de 2013, se avanzó en el reequilibrio interno y externo, con el apoyo del aumento de competitividad conseguido gracias a las reformas. La recuperación vino acompañada de una fuerte creación de empleo, respaldada por la continuada moderación salarial y los efectos de las reformas del mercado de trabajo. A pesar de los avances conseguidos en el reequilibrio de la economía, siguen existiendo retos importantes, dado que la deuda privada y pública elevada, que se refleja en el elevado nivel de los pasivos exteriores netos, entraña para España riesgos de cambio de las expectativas de los mercados, a lo que se une la elevada tasa de desempleo, que dificulta el ajuste económico.

(11) Aunque España no ha tomado las medidas efectivas necesarias para corregir el déficit excesivo en aplicación de la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013, debe reconocerse que España hizo un considerable esfuerzo para corregir su déficit excesivo en los presupuestos de 2012 y, en menor medida, de 2013. La fatiga en la labor de saneamiento presupuestario señalada en la Decisión del Consejo de 12 de julio de 2016 se debió al esfuerzo estructural realizado y se produjo en el contexto de una situación económica difícil que afectó a la cohesión social. De hecho, a pesar de la fuerte recuperación de la economía desde el tercer trimestre de 2013, España siguió sufriendo condiciones económicas desfavorables durante el período abarcado por la última recomendación del Consejo. La brecha de producción llegó al – 8,5 % del PIB potencial en 2013 y, pese a su rápida mejora, siguió manteniéndose en un nivel claramente negativo, en el – 4,0 % en 2015. La tasa de desempleo alcanzó un máximo del 26,1 % en 2013, y la exclusión y la desigualdad sociales empeoraron a raíz de la crisis, lo que elevó el porcentaje total de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, que fue del 29,2 % en 2014, uno de los porcentajes más elevados de la Unión.

(12) En este contexto, aunque algunas de las medidas adoptadas en los últimos años han tenido unos efectos negativos directos en las finanzas públicas, dichas medidas pueden contribuir al crecimiento y a la creación de empleo a medio y largo plazo y, en consecuencia, a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las exenciones y reducciones de las cotizaciones a la seguridad social han contribuido a la persistencia del déficit de las administraciones públicas, pero apoyaron en cierta medida la cohesión social, al centrarse en las personas con bajos ingresos, los trabajadores menos cualificados y los nuevos contratos indefinidos. Las reformas fiscales adoptadas a finales de 2014, aunque cuentan con una financiación insuficiente, tienen por objetivo conseguir que la estructura impositiva sea más favorable al crecimiento, así como mejorar la gobernanza presupuestaria y la equidad fiscal.

(13) Para 2016, el Gobierno español, en su posición de gobierno en funciones, ha tomado medidas de reducción del déficit a raíz de la Recomendación de la Comisión de 9 de marzo de 2016 relativa a las medidas que debe adoptar España para garantizar una corrección oportuna de su déficit excesivo, de lo que hay que congratularse. En particular, con miras a la aplicación de las disposiciones de la legislación nacional destinadas a hacer cumplir la disciplina presupuestaria a las administraciones locales y regionales, el 6 de abril el Gobierno instó a doce

administraciones regionales a aprobar recortes de los créditos presupuestarios para garantizar el cumplimiento de sus objetivos de déficit para 2016. Los recortes del gasto para 2016 realizados hasta la fecha por dichas administraciones son considerablemente inferiores al importe previsto en el programa de estabilidad de 2016, mientras que la administración central ha aprobado unos recortes de los créditos presupuestarios de alrededor del 0,2 % del PIB. El 13 de julio, el Gobierno español en funciones anunció su compromiso de establecer nuevas medidas de reducción del déficit. Por el lado de los ingresos, se han previsto modificaciones de la Ley del Impuesto de Sociedades, que se aprobarán tan pronto como se forme un nuevo Gobierno, con el fin de compensar la pérdida de ingresos de alrededor del 0,5 % del PIB prevista para 2016 tras los cambios realizados en la normativa de los pagos fraccionados del impuesto de sociedades, de modo que los ingresos derivados del impuesto de sociedades llegue al nivel previsto en el programa de estabilidad de 2016. Por el lado de los gastos, el adelanto de la fecha de cierre del ejercicio presupuestario de la administración central, aprobado el 14 de julio, puede ayudar a contener la evolución del gasto en el segundo semestre de 2016. No obstante, estas medidas siguen estando sujetas a riesgos de ejecución considerables, en especial por lo que respecta a la oportuna adopción por el Parlamento de los cambios necesarios de la Ley del Impuesto de Sociedades y a que dichas medidas sean suficientes para compensar la disminución prevista de los ingresos derivados del impuesto de sociedades. El Gobierno también se ha comprometido a adoptar medidas adicionales de lucha contra el fraude fiscal.

(14) En la petición motivada de España a la Comisión también se destaca el impacto negativo de la baja e incluso negativa inflación sobre el proceso de ajuste presupuestario y la economía en su conjunto. Tal y como se indica también en la Decisión del Consejo de 12 de julio de 2016, en el período 2013-2015 la inflación en España (medida por el deflactor del PIB) fue efectivamente muy inferior a la prevista en el escenario macroeconómico de referencia en el que se basa la Recomendación [en 2014 fue incluso negativa (– 0,4 %)]. Sin embargo, el impacto negativo de una inflación baja o incluso negativa en los resultados presupuestarios de España se vio compensada en gran medida por un crecimiento del PIB real mayor de lo previsto.

(15) España también aduce cuestiones metodológicas, en relación con la supuesta incapacidad de la metodología actual de evaluación del cumplimiento del PEC para tener en cuenta la inflación negativa inesperada o medir con precisión el crecimiento del PIB potencial español. En cuanto a la posible subestimación del esfuerzo estructural realizado en España, hay que tener en cuenta que, a la hora de estimar el potencial de crecimiento, la Comisión aplica la metodología de función de la producción establecida de común acuerdo y aprobada por el Consejo. Por lo que se refiere al impacto de la inflación negativa, la Comisión reconoce en su trabajo analítico que la metodología acordada de supervisión presupuestaria, teniendo en cuenta la corrección de las cifras del saldo global mediante estimaciones de la producción potencial, puede, en caso de perturbación de inflación negativa, conducir a una subestimación del esfuerzo estructural. No obstante, este enfoque se complementa con la denominada medición ascendente del esfuerzo presupuestario, que evalúa si se han alcanzado los objetivos presupuestarios y se han aplicado las medidas discrecionales por el lado de los ingresos. A diferencia de la variación del saldo estructural, esta medición ascendente probablemente sobreestimará el esfuerzo presupuestario en caso de perturbación de desinflación. Además, en el caso de España, la utilización de dicha metodología ascendente pone de manifiesto que no se realizó ningún esfuerzo acumulado a lo largo del período 2013-2015 en relación con el esfuerzo estructural acumulado recomendado del 3,0 % del PIB.

(16) Dada la petición motivada de España y teniendo en cuenta los puntos que se han mencionado anteriormente, en especial las profundas reformas estructurales realizadas por el Gobierno español desde 2012 y que siguen en curso, el difícil entorno económico durante el período abarcado por la Recomendación del Consejo de junio de 2013 y los compromisos de reducción del déficit anunciados por el Gobierno español en funciones en su petición motivada, así como las medidas de saneamiento adoptadas tras la Recomendación de la Comisión de 9 de marzo de 2016 relativa a las medidas que debe adoptar España para garantizar una corrección oportuna de su déficit excesivo, se considera justificada la anulación de la multa del 0,2 % del PIB.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda anulada la multa del 0,2 % del PIB que debía imponerse a España por no haber adoptado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 9 de agosto de 2016.

Por el Consejo
El Presidente
M. LAJČÁK