ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Σύσταση για

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την επιβολή προστίμου στην Ισπανία λόγω μη ανάληψης αποτελεσματικής δράσης για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος

Σύσταση για

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την επιβολή προστίμου στην Ισπανία λόγω μη ανάληψης αποτελεσματικής δράσης για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ και ιδίως το άρθρο 6,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα,

(1) Το Συμβούλιο, με απόφαση που εξέδωσε στις 12 Ιουλίου 2016, διαπίστωσε ότι δεν έχει αναληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ισπανία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013 σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 7 της Συνθήκης.

(2) Μετά την απόφαση του Συμβουλίου με βάση το άρθρο 126 παράγραφος 8 της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία η Ισπανία δεν έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή θα πρέπει να προτείνει στο Συμβούλιο την επιβολή προστίμου.

(3) Το πρόστιμο που θα επιβληθεί στην Ισπανία πρέπει καταρχήν να ανέλθει στο 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου έτους, αλλά το ποσό του προστίμου μπορεί να μειωθεί ή να ακυρωθεί λόγω έκτακτων οικονομικών περιστάσεων ή κατόπιν αιτιολογημένου αιτήματος του οικείου κράτους μέλους.

(4) Το ΑΕΠ της Ισπανίας το 2015 ανήλθε σε 1081,19 δισ. EUR. Το 0,2% του ΑΕΠ αντιστοιχεί σε 2 162,38 εκατ. EUR.

(5) Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1173/2011, ως «έκτακτες οικονομικές περιστάσεις» νοούνται περιστάσεις όπου η υπέρβαση ενός δημοσιονομικού ελλείμματος σε σχέση με την τιμή αναφοράς θεωρείται έκτακτη κατά την έννοια του άρθρου 126 παράγραφος 2 στοιχείο α) δεύτερη περίπτωση της ΣΛΕΕ, όπως διευκρινίζεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Σύμφωνα με τον τελευταίο αυτόν κανονισμό, η εν λόγω υπέρβαση είναι έκτακτη εάν οφείλεται i) σε ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης ή ii) σε σοβαρή οικονομική ύφεση, εκφραζόμενη ως αρνητικός ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ή σωρευτική μείωση της παραγωγής κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου πολύ χαμηλών ετήσιων ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ σε σχέση με τον δυνητικό.

(6) Από την αξιολόγηση της εφαρμογής των ανωτέρω προϋποθέσεων στην Ισπανία προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:

- Ύστερα από δέκα διαδοχικά τρίμηνα αρνητικής αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ, η οικονομική ανάπτυξη στην Ισπανία ανέκαμψε στο τρίτο τρίμηνο του 2013. Ο ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ ανήλθε σε 1,4 % το 2014 και επιταχύνθηκε σε 3,2 % το 2015. Με βάση τις επικαιροποιημένες εαρινές

προβλέψεις της Επιτροπής του 2016, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ αναμένεται να ανέλθει σε 2,9 % το 2016. Πρόκειται για μια προς τα πάνω αναθεώρηση κατά 0,3 π.μ. σε σχέση με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016, βασιζόμενη σε υψηλότερη από την αναμενόμενη δημόσια και ιδιωτική κατανάλωση κατά το πρώτο τρίμηνο του έτους. Συνεπώς, δεν έχει σημειωθεί σοβαρή κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας κατά το διάστημα που καλύπτεται από τη σύσταση του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013 (δηλαδή κατά την περίοδο 2013-2016).

- Επιπλέον, κατά την περίοδο 2013-2016 δεν παρατηρήθηκε καμία ασυνήθης περίσταση εκτός του ελέγχου της κυβέρνησης, που να έχει σημαντική επίπτωση στα δημόσια οικονομικά. Παρά τον απρόσμενα χαμηλό πληθωρισμό στην Ισπανία, ο οποίος υποχώρησε ακόμα και σε αρνητικό ποσοστό το 2014, οι επιπτώσεις του στα δημόσια οικονομικά δεν ήταν σημαντικές καθώς αντισταθμίστηκαν σε μεγάλο βαθμό από την υψηλότερη από την αναμενόμενη αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, με ταχεία δημιουργία θέσεων εργασίας και μεγάλη συμμετοχή της φορολογικής συνιστώσας στην ανάπτυξη, γεγονός που συνέβαλε στη μείωση του ελλείμματος.

(7) Επομένως, δεν υφίστανται έκτακτες οικονομικές περιστάσεις οι οποίες θα δικαιολογούσαν μείωση του ποσού του προστίμου.

(8) Στις 13 Ιουλίου 2016, η Ισπανία υπέβαλε αιτιολογημένο αίτημα στην Επιτροπή να εισηγηθεί στο Συμβούλιο τον καθορισμό μηδενικού ποσού προστίμου. Προς υποστήριξη του αιτήματός της, η Ισπανία επικαλέστηκε τους εξής λόγους:

(9) Η Ισπανία υπενθυμίζει τα σημαντικά επιτεύγματα στην υλοποίηση ενός εκτεταμένου μεταρρυθμιστικού προγράμματος, παρά την εξαιρετικά δύσκολη οικονομική συγκυρία, που αποδείχθηκε αποφασιστικής σημασίας για τη στήριξη της ισχυρής ανάκαμψης της οικονομικής δραστηριότητας και της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, καθώς και τη διόρθωση των συσσωρευμένων ανισορροπιών. Επισημαίνει επίσης τη σημαντική δημοσιονομική προσαρμογή που εφαρμόστηκε μετά την εμφάνιση της κρίσης και τις αρνητικές επιπτώσεις των χαμηλών ή ακόμη και αρνητικών επιπέδων πληθωρισμού στη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής και στην οικονομία στο σύνολό της. Αναφέρονται επίσης και μεθοδολογικά ζητήματα, στα οποία εικάζεται ότι η τρέχουσα μέθοδος αξιολόγησης της συμμόρφωσης προς το ΣΣΑ δεν επιτρέπει να ληφθεί υπόψη η απρόσμενη αρνητική πορεία του πληθωρισμού ή να μετρηθεί με ακρίβεια η δυνητική αύξηση του ΑΕΠ στην περίπτωση της Ισπανίας. Τέλος, γίνεται αναφορά στα μέτρα και τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν για τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος το 2016 και επιβεβαιώνεται η δέσμευση για διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος έως το 2017.

(10) Από την εκτίμηση των προαναφερόμενων επιχειρημάτων προκύπτουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις.

(11) Η ισπανική οικονομία γνώρισε μια σημαντική μεταστροφή τα τελευταία έτη, μεταξύ άλλων χάρη στις μεταρρυθμίσεις που αναλήφθηκαν σε ένα δυσχερές οικονομικό περιβάλλον και οι οποίες συνέβαλαν στην υποχώρηση των υφιστάμενων αγκυλώσεων στις αγορές προϊόντων και εργασίας. Η επιτυχής ολοκλήρωση του προγράμματος χρηματοδοτικής συνδρομής για την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στην Ισπανία στις αρχές του 2014 και οι μείζονες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν συγχρόνως δημιούργησαν μια υγιή βάση για την οικονομική ανάκαμψη. Επίσης, μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος, η Ισπανία εξακολούθησε την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης του πλαισίου αφερεγγυότητας, της ολοκλήρωσης της αναδιάρθρωσης του τραπεζικού τομέα, της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης και της δημιουργίας ανεξάρτητου δημοσιονομικού συμβουλίου.

Με τη βοήθεια της νομισματικής πολιτικής και ενός ενισχυμένου πλαισίου διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ, η ανωτέρω προσπάθεια κατέστησε δυνατή την επανεισροή κεφαλαίων και τη βελτίωση των οικονομικών συνθηκών. Με την επιστροφή της ανάπτυξης κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2013 σημειώθηκε πρόοδος στην εσωτερική και εξωτερική επανεξισορρόπηση, μεταξύ άλλων χάρη στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας λόγω των μεταρρυθμίσεων. Η ανάκαμψη συνοδεύεται από υψηλή δημιουργία θέσεων απασχόλησης, στηριζόμενη στη συνεχιζόμενη συγκράτηση των μισθών και στον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας. Παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την επανεξισορρόπηση της οικονομίας, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις, καθώς τα συνεχιζόμενα υψηλά επίπεδα ιδιωτικού και δημόσιου χρέους, που αντικατοπτρίζονται στο πολύ υψηλό επίπεδο καθαρών εξωτερικών υποχρεώσεων, εκθέτουν τη χώρα σε κινδύνους που απορρέουν από τις μεταβολές του κλίματος των αγορών και η συνεχιζόμενη υψηλή ανεργία εμποδίζει την οικονομική προσαρμογή.

(12) Ενώ η Ισπανία δεν έλαβε αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείμματος σύμφωνα με τη σύσταση του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2013, θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι η Ισπανία έχει ήδη καταβάλει αξιοσημείωτη δημοσιονομική προσπάθεια διόρθωσης του υπερβολικού της ελλείμματος στον προϋπολογισμό του 2012 και, σε μικρότερο βαθμό, του 2013. Η κόπωση λόγω της εξυγίανσης που επισημαίνεται στην απόφαση του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2016, ήταν επακόλουθο της εν λόγω σημαντικής δημοσιονομικής διαρθρωτικής προσπάθειας και παρουσιάστηκε μετά από δύσκολες οικονομικές συνθήκες που είχαν αντίκτυπο στην κοινωνική συνοχή. Πράγματι, παρά την ισχυρή ανάκαμψη της οικονομίας από το τρίτο τρίμηνο του 2013, η Ισπανία εξακολούθησε να αντιμετωπίζει δυσμενείς οικονομικές συνθήκες κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτει η τελευταία σύσταση του Συμβουλίου. Το κενό παραγωγής ανήλθε σε -8,5 % του δυνητικού ΑΕΠ το 2013 και, παρά την ταχεία βελτίωση, παρέμεινε σαφώς αρνητικό (-4,0 %) το 2015. Το ποσοστό ανεργίας κορυφώθηκε το 2013 στο 26,1 % και ο κοινωνικός αποκλεισμός και οι ανισότητες επιδεινώθηκαν λόγω της κρίσης, αυξάνοντας το συνολικό ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στο 29,2 % το 2014, ένα από τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ.

(13) Στο πλαίσιο αυτό, ενώ μερικά από τα μέτρα που λήφθηκαν τα τελευταία χρόνια είχαν αρνητικό άμεσο αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά, ενδέχεται να συμβάλουν στην ανάπτυξη και την απασχόληση σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, και κατά συνέπεια στη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Οι απαλλαγές και μειώσεις όσον αφορά τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης συνέβαλαν στην εμμονή του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης, αλλά σε κάποιο βαθμό στήριξαν την κοινωνική συνοχή καθώς εστιάστηκαν σε άτομα με χαμηλότερα εισοδήματα, σε λιγότερο ειδικευμένους εργαζόμενους και σε νέες συμβάσεις αορίστου χρόνου. Οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις που εγκρίθηκαν στα τέλη του 2014, μολονότι είναι υποχρηματοδοτημένες, αποσκοπούν στο να καταστεί η δομή της φορολογίας φιλικότερη προς την ανάπτυξη, καθώς και στη βελτίωση της φορολογικής διακυβέρνησης και της ισότητας.

(14) Για το 2016, η επί του παρόντος υπηρεσιακή ισπανική κυβέρνηση έχει λάβει μέτρα μείωσης του ελλείμματος μετά τη σύσταση της Επιτροπής της 9ης Μαρτίου 2016 σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λάβει η Ισπανία για να εξασφαλιστεί η έγκαιρη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, τα οποία είναι ευπρόσδεκτα. Ειδικότερα, για την εφαρμογή διατάξεων εθνικής νομοθεσίας με σκοπό την επιβολή δημοσιονομικής πειθαρχίας στις περιφερειακές κυβερνήσεις, στις 6 Απριλίου, η κυβέρνηση ζήτησε από 12 περιφερειακές κυβερνήσεις να εγκρίνουν περικοπές στις πιστώσεις του

προϋπολογισμού προκειμένου να εξασφαλιστεί το 2016 η συμμόρφωση με τους στόχους για το έλλειμμα. Ενώ οι περικοπές δαπανών για το 2016 που εγκρίθηκαν μέχρι σήμερα από τις κυβερνήσεις αυτές είναι πολύ χαμηλότερες από το αναμενόμενο ποσό που αναφέρεται στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2016, η κεντρική κυβέρνηση της Ισπανίας ενέκρινε περικοπές στις πιστώσεις του προϋπολογισμού ύψους περίπου 0,2 % του ΑΕΠ. Στις 13 Ιουλίου, η ισπανική υπηρεσιακή κυβέρνηση ανακοίνωσε τη δέσμευσή της να ληφθούν περαιτέρω ευπρόσδεκτα μέτρα μείωσης του ελλείμματος. Στο σκέλος των εσόδων, έχουν προβλεφθεί τροποποιήσεις του νόμου για τον φόρο εισοδήματος εταιρειών, που θα πρέπει να εγκριθούν το συντομότερο μόλις σχηματιστεί η νέα κυβέρνηση, με στόχο να αντισταθμιστεί η αναμενόμενη απώλεια εσόδων της τάξης του 0,5 % του ΑΕΠ, περίπου, το 2016 εξαιτίας των αλλαγών που έγιναν στη ρύθμιση για την καταβολή με δόσεις (pagos fraccionados) του εταιρικού φόρου εισοδήματος, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί ότι τα έσοδα από τη φορολογία εισοδήματος των εταιρειών θα φθάσουν στο επίπεδο που προβλέπεται στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2016. Στο σκέλος των δαπανών, η επίσπευση του κλεισίματος του οικονομικού έτους της κεντρικής κυβέρνησης, που εγκρίθηκε στις 14 Ιουλίου, μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό των δαπανών κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2016. Εντούτοις, τα μέτρα αυτά εξακολουθούν να ενέχουν σημαντικούς κινδύνους εφαρμογής, ιδίως όσον αφορά την έγκαιρη έγκριση από το Κοινοβούλιο των απαιτούμενων τροποποιήσεων του νόμου για τον φόρο εισοδήματος εταιρειών και κατά πόσον θα είναι επαρκή ώστε να αντισταθμίσει την αναμενόμενη υστέρηση των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος εταιρειών. Η κυβέρνηση έχει επίσης δεσμευτεί να λάβει περαιτέρω μέτρα για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης.

(15) Στο αιτιολογημένο αίτημα που υπέβαλε η Ισπανία επισημαίνονται επίσης οι αρνητικές επιπτώσεις των χαμηλών ή ακόμη και αρνητικών επιπέδων πληθωρισμού στη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής και στο σύνολο της οικονομίας. Όπως τονίστηκε επίσης στην απόφαση του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2016, κατά την περίοδο 2013-2015 ο πληθωρισμός στην Ισπανία (όπως μετράται βάσει του αποπληθωριστή του ΑΕΠ) ήταν πράγματι πολύ χαμηλότερος από αυτόν σύμφωνα με το βασικό μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο βασίζεται η σύσταση (το 2014 ήταν ακόμα και αρνητικός, − 0,4 %). Ωστόσο, ο αρνητικός αντίκτυπος του χαμηλού ή ακόμη και αρνητικού πληθωρισμού στα δημοσιονομικά αποτελέσματα της Ισπανίας αντισταθμίστηκε σε μεγάλο βαθμό από την υψηλότερη από την αναμενόμενη αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ.

(16) Η Ισπανία επικαλείται επίσης και μεθοδολογικά ζητήματα, στα οποία εικάζεται ότι η τρέχουσα μέθοδος αξιολόγησης της ανάληψης αποτελεσματικής δράσης δεν επιτρέπει να ληφθούν υπόψη τα απρόσμενα αρνητικά επίπεδα του πληθωρισμού ή να μετρηθεί με ακρίβεια η αύξηση του δυνητικού ΑΕΠ στην περίπτωση της Ισπανίας. Όσον αφορά την πιθανή υποτίμηση της διαρθρωτικής προσπάθειας που καταβλήθηκε στην Ισπανία, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά την εκτίμηση της δυνητικής ανάπτυξης, η Επιτροπή εφαρμόζει την από κοινού συμφωνηθείσα μεθοδολογία της συνάρτησης παραγωγής, την οποία ενέκρινε το Συμβούλιο. Σχετικά με τον αντίκτυπο των επιπτώσεων του αρνητικού πληθωρισμού, η Επιτροπή αναγνωρίζει στις αναλυτικές εργασίες ότι η μεθοδολογία που συμφωνήθηκε για τη δημοσιονομική εποπτεία — και βασίζεται στη διόρθωση αριθμητικών στοιχείων του ονομαστικού ισοζυγίου μέσω εκτιμήσεων της δυνητικής παραγωγής — μπορεί, σε περίπτωση κλυδωνισμού λόγω αρνητικού πληθωρισμού, να οδηγήσει σε υποτίμηση της διαρθρωτικής προσπάθειας. Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση συμπληρώνεται από τη λεγόμενη επαγωγική μέτρηση της δημοσιονομικής προσπάθειας, η οποία εκτιμά το κατά πόσον έχουν επιτευχθεί οι στόχοι για τις δαπάνες και έχουν υλοποιηθεί τα προγραμματισμένα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων. Σε αντίθεση με τη μεταβολή στο διαρθρωτικό

ισοζύγιο, η εν λόγω επαγωγική μέτρηση θα υπερεκτιμά, κατά πάσα πιθανότητα, τη δημοσιονομική προσαρμογή μετά από αντιπληθωριστικό κλυδωνισμό. Στην περίπτωση της Ισπανίας, η χρήση της εν λόγω επαγωγικής μεθοδολογίας δείχνει επίσης ότι δεν υπήρξε σωρευτική προσαρμογή κατά την περίοδο 2013-2015, παρά τη σύσταση για σωρευτική διαρθρωτική προσαρμογή ίση προς 3,0 % του ΑΕΠ.

(17) Με βάση το αιτιολογημένο αίτημα που υπέβαλε η Ισπανία και λαμβάνοντας υπόψη τα προηγούμενα σημεία, ιδίως τις εκτεταμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν αναληφθεί από την ισπανική κυβέρνηση από το 2012 και συνεχίζονται, το δύσκολο οικονομικό περιβάλλον κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτεται από τη σύσταση του Συμβουλίου του Ιουνίου 2013, τις δεσμεύσεις μείωσης του ελλείμματος που ανακοινώθηκαν από την ισπανική υπηρεσιακή κυβέρνηση στο αιτιολογημένο αίτημά της, μαζί με τα μέτρα εξυγίανσης που θεσπίστηκαν μετά τη σύσταση της Επιτροπής της 9ης Μαρτίου 2016 σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λάβει η Ισπανία για να εξασφαλιστεί η έγκαιρη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, θεωρείται δικαιολογημένη η ακύρωση του προστίμου ύψους 0,2 % του ΑΕΠ.

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Το πρόστιμο ύψους 0,2% του ΑΕΠ, που θα πρέπει να επιβληθεί στην Ισπανία λόγω μη ανάληψης αποτελεσματικής δράσης σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013, ακυρώνεται.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στο Βασίλειο της Ισπανίας.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος