

AVIZUL CONSILIULUI
din 10 martie 2009
privind programul de stabilitate actualizat al Spaniei pentru perioada 2008-2011

(2009/C 68/04)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice ⁽¹⁾, în special articolul 5 alineatul (3),

având în vedere recomandarea Comisiei,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

EMITE PREZENTUL AVIZ:

- (1) La 10 martie 2009, Consiliul a examinat programul de stabilitate actualizat al Spaniei, pentru perioada 2008-2011.
- (2) Conform previziunilor intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, creșterea PIB-ului Spaniei ar fi scăzut în termeni reali în 2008 la 1,25 %. Spania se confruntă cu provocări vizând ajustări interne și externe. Pe plan intern, sectorul imobiliar se contractează în timp ce prețul locuințelor scade. Pe plan extern, deficitul persistent al contului curent a condus la creșterea rapidă a îndatorării și, prin urmare, la creșterea plăților de dobânzi în străinătate. Începând cu prima jumătate a anului 2008, autoritățile spaniole au adoptat diverse măsuri de stimulare a activității economice. Printre acestea se numără reduceri temporare și permanente ale impozitelor și proiecte de investiții care se ridică la aproximativ 2 % din PIB în 2009, precum și o serie de reforme structurale. În plus față de aceste măsuri discreționare, finanțele publice sunt grav afectate de încetinirea economică, ceea ce limitează posibilitatea de a da alte impulsuri bugetare fără a pune în pericol poziția bugetară solidă pe termen lung. Prin urmare, Spania se confruntă cu provocarea de a mări creșterea potențială pe fondul unei încetiniri economice prelungite, facilitând în același timp corectarea în curs a dezechilibrelor macroeconomice existente.
- (3) Scenariul macroeconomic care stă la baza programului prevede o scădere în termeni reali a PIB-ului cu 1,6 % în 2009 și o redresare în 2010 și 2011, cu o creștere a PIB-ului real de 1,2 %, respectiv 2,6 %. Această accelerare se va datora în principal cererii interne, în timp ce se prevede o scădere a deficitului extern de la peste 9 % din PIB în 2008 la 5,5 % în 2011. Programul ține seama de măsurile de stimulare adoptate drept răspuns la încetinirea economică, dar nu prezintă estimări explicite ale impactului acestora asupra creșterii PIB-ului real. Evaluat pe baza informațiilor disponibile în prezent ⁽²⁾, acest scenariu pare să se bazeze pe ipoteze de creștere ușor optimiste pentru 2009 și deosebit de optimiste pentru perioada ulterioară. Programul prevede o scădere a deficitului extern de la 9,2 % din PIB în 2008 la 5,4 % din PIB în 2011, pe baza unei reduceri a deficitului balanței de bunuri și servicii.
- (4) În previziunile interimare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, deficitul public pentru anul 2008 este estimat la 3,4 % din PIB ⁽³⁾, ceea ce corespunde cifrelor din programul de stabilitate actualizat. Acest deficit se situează însă foarte departe de obiectivul unui excedent de 1,2 % din PIB stabilit în actualizarea precedentă. Deteriorarea bugetară se datorează atât măsurilor discreționare, cât și activității economice mult mai slabe. Scăderea veniturilor din impozite directe reflectă pe de o parte reduceri ale impozitelor pe societăți și ale impozitelor pe venituri și, pe de altă parte, o scădere semnificativă a profiturilor întreprinderilor, legată de o piață a activelor slabă, incluzând o piață imobiliară slabă.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1. Documentele la care se face trimitere în prezentul text sunt disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Evaluarea ia în considerare în calcul previziunile serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, dar și alte informații care au devenit disponibile ulterior.

⁽³⁾ Având în vedere depășirea declarată a valorii de referință prevăzute în tratat, Comisia a întocmit la 18 februarie 2009 un raport în temeiul articolului 104 alineatul (3) din tratat.

Veniturile din impozite indirecte au scăzut datorită încetirii cheltuielilor consumatorilor și, în special, datorită diminuării tranzacțiilor cu locuințe, precum și măsurilor unice de reducere a veniturilor, cum ar fi modificări ale plăților și ale declarațiilor de TVA. Depășirea cheltuielilor reflectă în special acțiunea stabilizatorilor automați prin transferuri sociale mai ridicate, incluzând ajutoarele de șomaj.

- (5) Actualizarea prevede pentru 2009 un deficit bugetar de 5,8 % din PIB, față de 6,2 % în previziunile interimare ale serviciilor Comisiei. Deteriorarea soldului bugetar se explică prin adoptarea unei serii de măsuri discreționare care se ridică la aproximativ 2 % din PIB, dar și prin acțiunea stabilizatorilor automați ca răspuns la încetinirea economică (estimată la aproximativ 1 % din PIB). Măsurile discreționare includ și pachetul de stimulare din noiembrie 2008 (puțin peste 1 % din PIB). Pachetul prevede crearea unui Fond central pentru investiții publice locale, cu un buget reprezentând 0,75 % din PIB, în scopul realizării de noi lucrări publice. Măsurile unice cu efect de reducere a veniturilor se ridică la aproximativ ¾ % din PIB, inclusiv modificarea sistemului de declarații de TVA și reducerea impozitului pe venituri reținut la sursă pentru persoanele cu împrumuturi ipotecare. Orientarea politicii bugetare va fi per ansamblu expansionistă în 2009 și conformă recomandărilor din PERE.
- (6) După un punct culminant în 2009, se așteaptă ca deficitul să scadă sub 4 % din PIB în 2011. În mod similar, soldul primar va atinge un deficit de 1,9 % din PIB până în 2011, comparativ cu 4,1 % în 2009. În termeni structurali, deficitul public va crește de la 3,5 % din PIB în 2008 la 4,75 % în 2009, reflectând impactul bugetar al măsurilor discreționare, dar și scăderea veniturilor legată de ajustările în curs din sectorul imobiliar. Aceasta exclude măsurile unice de reducere a veniturilor incluse în bugetul pentru 2009, care reprezintă 0,75 din PIB. Actualizarea prevede însă o strategie de ajustare fiscală cu o îmbunătățire a soldului structural de 1,25 % din PIB în 2010, respectiv ușor peste 0,25 % din PIB în 2011.

Drept rezultat, programul prevede o reducere a deficitului structural la 2¾ % în 2011 ⁽¹⁾. Conform programului, obiectivul acestei ajustări este revenirea la obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM) al unei poziții echilibrate, dar nu se așteaptă atingerea acestuia în timpul perioadei acoperite de program. Ameliorarea din 2010 poate fi explicată parțial prin natura temporară a pachetului de măsuri de stimulare adoptat în noiembrie 2008. În rest, programul nu detaliază măsurile care stau la baza scăderii previzionate a soldului structural. Se prevede creșterea datoriei publice brute, estimată la 39,5 % din PIB în 2008, cu 14 puncte procentuale în perioada acoperită de program. În plus față de creșterea deficitului și scăderea creșterii PIB, achiziționarea de active de la bănci în cadrul pachetului de măsuri de salvare a sectorului financiar contribuie la creșterea ponderii datoriei, în principal în 2009.

- (7) Asupra rezultatelor bugetare prevăzute planează riscuri semnificative pe parcursul întregii perioade acoperite de program. În primul rând, scenariul macroeconomic prevăzut în programul actualizat pare să fie bazat pe ipoteze optimiste de creștere, în special pentru ultimii ani ai programului. În al doilea rând, obiectivele bugetare pentru 2010 și 2011 nu sunt susținute și cu alte măsuri în afară de întreruperea anunțată a pachetului de măsuri din noiembrie 2008. În plus, administrațiile regionale și locale sunt autorizate să afișeze în 2009 deficite fără a avea obligația obișnuită de a prezenta un plan de reechilibrare, în conformitate cu legea privind stabilitatea bugetară care autorizează această derogare atunci când activitatea economică efectivă se îndepărtează în mod semnificativ de previziunile inițiale. Evoluția ponderii datoriei poate fi mai puțin favorabilă decât fusese prevăzut în programul actualizat, din cauza riscurilor care planează asupra scenariului macroeconomic și a obiectivelor economice, precum și a incertitudinii relative la impactul garanțiilor acordate în contextul măsurilor de salvare a sectorului financiar. Creșterea datoriei legată de măsurile luate pentru a susține sectorul financiar ar putea fi însă inversată dacă planul de sprijin și operațiunile financiare legate de acesta obțin rezultate pozitive.

⁽¹⁾ Utilizând soldul ajustat ciclic recalculat, pe baza informațiilor din program și a definiției măsurilor unice și a altor măsuri temporare aplicate de serviciile Comisiei, soldul structural ar fi de - 3,1 % din PIB în 2008, - 4,1 în 2009 și - 3,4 în 2010.

- (8) Impactul bugetar pe termen lung al îmbătrânirii populației se situează cu mult peste media din UE, datorită în principal unei creșteri relativ accentuate în deceniile următoare a cheltuielilor cu pensiile, ca pondere din PIB. În timp ce poziția bugetară puternică de până în anul 2007 a contribuit la compensarea parțială a impactului bugetar previzionat pe termen lung al îmbătrânirii populației, evoluția bugetară anunțată în program ar putea avea un efect opus. De asemenea, dacă se consideră ca punct de plecare poziția bugetară pentru anul 2009 din previziunile interimare ale serviciilor Comisiei, decalajul față de o situație de sustenabilitate ar crește în mod substanțial în comparație cu ultima actualizare. Îmbunătățirea soldului primar pe termen mediu și implementarea unor măsuri structurale suplimentare de frânare a creșterii semnificative a cheltuielilor datorate îmbătrânirii populației ar contribui la reducerea riscurilor ridicate care amenință sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung.
- (9) Cadru bugetar pe termen mediu a fost esențial în promovarea unei planificări bugetare corespunzătoare și prezintă per ansamblu rezultate bune, deși acestea s-au degradat începând cu anul 2008. Nu este prevăzută nicio reformă a acestui cadru. Programul prezintă însă în linii mari o serie de reforme pentru îmbunătățirea calității finanțelor publice. Pe partea veniturilor, acestea includ o reducere a sarcinii fiscale asupra veniturilor salariale printr-o deducere fiscală de până la 400 EUR pe contribuabil, un mecanism de plată a creditelor ipotecare din deducerea fiscală, eliminarea impozitului pe avere și a doua etapă a reformei impozitului pe profit, precum și măsuri de îmbunătățire a funcționării sistemului de impozitare, precum posibilitatea obținerii de rambursări lunare de TVA. Pe partea cheltuielilor, se acordă prioritate cheltuielilor productive și necesității de a ține sub control consumul public intermediar. Programul subliniază rolul Agenției de stat pentru evaluarea politicilor publice și a calității serviciilor (*Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*) în promovarea unei culturi a evaluării care ar trebui să îmbunătățească eficiența și calitatea serviciilor publice.
- (10) Autoritățile spaniole au adoptat o serie de măsuri de stabilizare a sectorului financiar. Printre acestea se numără o creștere a plafonului de intervenție a Fondului de garantare a depunerilor și investițiilor (de la 20 000 la 100 000 EUR pe titular de cont și pe bancă) și crearea unui Fond de cumpărare a activelor financiare în vederea promovării împrumuturilor acordate întreprinderilor și persoanelor fizice, fond înzestrat cu un capital de 30 miliarde EUR (aproape 3 % din PIB) cu posibilitatea extinderii acestuia până la 50 miliarde EUR. În plus, autoritățile au decis acordarea de autorizații speciale Ministerului economiei și finanțelor pentru acordarea în 2009 de garanții de stat pentru noile tranzacții de finanțare ale băncilor rezidente în Spania, până la concurența sumei de 100 miliarde EUR (10 % din PIB), cu scadența între trei luni și trei ani, și pentru achiziționarea de titluri de valoare emise de bănci rezidente în Spania în vederea consolidării propriilor fonduri.
- (11) Drept răspuns la scăderea economică, guvernul spaniol a adoptat măsuri bugetare discreționare semnificative. Pachetul de măsuri de stimulare pentru 2009 este conform PERE aprobat în decembrie 2008 de Consiliul European și reprezintă un răspuns adecvat la încetinirea economică, acordând un sprijin temporar activității economice în 2009. Acesta se concentrează în mare parte pe investiții, pe puterea de cumpărare a gospodăriilor, pe întreprinderi și IMM-uri. Măsuri reprezentând aproximativ 1 % din PIB existau deja în pachetele de măsuri specifice anunțate în aprilie și august 2008, în timp ce restul îl reprezintă acțiuni noi adoptate în cadrul unui pachet de măsuri de impulsioneare bugetară prezentat în noiembrie 2008 (puțin peste 1 % din PIB). Măsurile din acest pachet adoptat în noiembrie 2008 sunt oportune, orientate și temporare. Ele răspund în linii mari principalelor obiective de politică pe termen scurt. Versiunea actualizată include și o serie de măsuri structurale, care fac parte din programul politic de reformă pe termen mai lung, dar contribuie la identificarea de soluții pentru provocările actuale rezultând din încetinirea economică. Aceste măsuri sunt legate de programul de reformă pe termen mediu și de recomandările adresate de către Comisie la 28 ianuarie 2009 fiecărui stat membru în cadrul Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă. Scopul acestora îl reprezintă îmbunătățirea potențialului de creștere, a competitivității și ocupării forței de muncă, precum și sprijinirea veniturilor grupurilor dezavantajate și includ transpunerea directivei privind serviciile.

- (12) Orientarea fiscală globală prezentată în program este expansionistă în 2009 și ușor restrictivă în 2010. Mai precis, programul prevede pentru anul 2010 o inversare a expansiunii bugetare din 2009 și îmbunătățiri structurale suplimentare în 2011. Ținând însă seama de riscurile care planează asupra previziunilor bugetare, pentru ca inversarea tendinței să se producă în 2010 sunt necesare acțiuni suplimentare. Conform programului, deficitul ar trebui să rămână peste valoarea de referință de 3 % din PIB. Reducerea deficitului avută în vedere începând cu anul 2010 nu este susținută de nicio măsură.
- (13) În ceea ce privește cerințele specificate în codul de conduită privind prezentarea de date pentru programele de stabilitate și de convergență, programul prezintă lacune în privința datelor obligatorii și a celor opționale ⁽¹⁾.

Concluzia generală este că după o perioadă lungă în care finanțele publice spaniole erau aproape de echilibru sau în excedent, încetinirea bruscă a activității economice și anumite măsuri discreționare au condus în 2008 la un deficit de peste 3 % din PIB. Actualizarea programului de stabilitate vizează un impuls bugetar semnificativ în 2009, în conformitate cu PERE, pentru a contracara încetinirea activității economice. Acest fapt va conduce la mărirea deficitului public, în timp ce rata de îndatorare rămâne cu mult sub 60 % din PIB. Îmbunătățirea sustenabilității bugetare pe termen lung ar trebui să reprezinte o prioritate. Ipotezele macroeconomice favorabile pot implica o contribuție mai mică decât fusese prevăzut în program a creșterii economice la consolidarea fiscală, în timp ce calea de ajustare nu este susținută în totalitate cu măsuri concrete. În plus, îmbunătățirea calității finanțelor publice este importantă și din punctul de vedere al susținerii unei ajustări armonioase a economiei, date fiind dezechilibrele sale actuale.

Având în vedere evaluarea de mai sus, Spania este invitată:

- (i) să implementeze politica bugetară pentru 2009 astfel cum a fost planificată, în conformitate cu PERE și în cadrul PSC, evitând deteriorarea suplimentară în 2009 a finanțelor publice și să efectueze cu determinare consolidarea structurală prevăzută în anul 2010 și în anii ulteriori, susținând-o cu măsuri;
- (ii) să îmbunătățească sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice prin implementarea de măsuri suplimentare vizând reducerea creșterii cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației;
- (iii) să se asigure că și măsurile de consolidare bugetară sunt orientate spre îmbunătățirea calității finanțelor publice, conform previziunilor, în lumina ajustării necesare a dezechilibrelor existente.

Tabel comparativ al principalelor previziuni macroeconomice și bugetare

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (variație %)	PS ian. 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	COM ian. 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	n.a.
	PS dec. 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	n.a.
Inflație IAPC (%)	PS ian. 2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	COM ian. 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	n.a.
	PS dec. 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	n.a.

⁽¹⁾ Mai precis, nu sunt furnizate datele obligatorii privind măsurile unice și alte măsuri temporare (tabelul 2) și datele opționale privind IAPC (tabelul 1b), productivitatea muncii pe oră lucrată (tabelul 1c), cheltuielile publice pe funcții (tabelul 3), soldul structural (tabelul 5) și informațiile detaliate privind evoluția datoriei (tabelul 4), cum ar fi diferențele dintre lichidități și angajamente în evoluția datoriei publice, acumularea netă a activelor financiare, veniturile din privatizare, efectele evaluării și altele, activele financiare lichide și datoria financiară netă.

		2007	2008	2009	2010	2011
Output gap ⁽¹⁾ (% din PIB potențial)	PS ian. 2009	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	COM ian. 2009 ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	n.a.
	PS dec. 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	n.a.
Soldul net față de restul lumii (% din PIB)	PS ian. 2009	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	COM ian. 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	n.a.
	PS dec. 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	n.a.
Venituri la bugetul general (% din PIB)	PS ian. 2009	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	COM ian. 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	n.a.
	PS dec. 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	n.a.
Cheltuielile bugetului general (% din PIB)	PS ian. 2009	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	COM ian. 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	n.a.
	PS dec. 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	n.a.
Soldul bugetului general (% din PIB)	PS ian. 2009	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	COM ian. 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	n.a.
	PS dec. 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	n.a.
Sold primar (% din PIB)	PS ian. 2009	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	COM ian. 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	n.a.
	PS dec. 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	n.a.
Sold ajustat ciclic ⁽¹⁾ (% din PIB)	PS ian. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	COM ian. 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	n.a.
	PS dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.a.
Sold structural ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (% din PIB)	PS ian. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	COM ian. 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	n.a.
	PS dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Datorie publică brută (% din PIB)	PS ian. 2009	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	COM ian. 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	n.a.
	PS dec. 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	n.a.

Observații:

- (¹) Output gaps (deviațiile PIB) și soldurile ajustate ciclic în conformitate cu programele, recalculate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din programe.
- (²) Pe baza unei creșteri potențiale estimate de 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % și respectiv 0,9 % în perioada 2007-2010.
- (³) Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile unice și alte măsuri temporare. În programul cel mai recent nu există nicio măsură unică. Măsurile unice și alte măsuri temporare reprezintă mai puțin de 0,5 % din PIB în 2008 și peste 0,5 % din PIB în 2009, toate având ca obiectiv reducerea deficitului, și sunt incluse în previziunile interimare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009.
- (⁴) Utilizând soldul ajustat ciclic recalculat, pe baza informațiilor din program și a definiției măsurilor unice și a altor măsuri temporare utilizate de serviciile Comisiei, soldul structural ar fi de - 3,1 % din PIB în 2008, - 4,1 în 2009, și - 3,4 în 2010.

Surse:

Programul de stabilitate (PS); previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009 (COM); calcule efectuate de serviciile Comisiei.