

Revue générale du droit. Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

La gouvernance pour les finances publiques espagnoles après 2022

Luis Miguel Muleiro Parada¹

Citer cette publication : Luis Miguel Muleiro Parada, La gouvernance pour les finances publiques espagnoles après 2022, Revue générale du droit, Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

¹ Universidad de Vigo.

1. Introduction

Le pacte de stabilité budgétaire devrait être en vigueur en 2023. Mais rien n'est moins sûr car la Commission européenne évaluera au printemps s'il est possible de réactiver les règles européennes de discipline budgétaire, puisqu'il est possible que l'invasion russe de l'Ukraine ralentisse la reprise économique après la pandémie. En tous cas, on peut se demander s'il faut adapter les règles alors que cela va impliquer plus de disparités économiques entre les pays de la zone euro. La crise de la COVID-19 est un grand choc pour l'économie européenne mais l'impact économique de la crise sur les secteurs et les entreprises varie en fonction du pays et d'un certain nombre de facteurs. Les États membres ont déjà adopté des mesures de politique budgétaire et de soutien. Est-il suffisant de garder les mêmes règles ou d'instituer plus de convergences pour une union budgétaire ? Après la pandémie, tous les pays de la zone euro présentent des taux d'endettement, d'inflation, de croissance, etc. tous différents. Le point de départ de ce travail prend en compte trois aspects :

- 1) Les niveaux d'endettement ont considérablement augmenté dans tous les pays à la suite de la réponse budgétaire à la pandémie.
- 2) On devrait faire face à un investissement massif pour la double transition vers une économie verte et numérique.
- 3) Il y a une nécessité d'accord sur le cadre budgétaire le plus approprié pour réduire les ratios de déficit et d'endettement, de manière progressive, afin de maintenir une croissance forte.

Les règles devraient être rétablies dans le futur mais avec des changements tenant compte des nouvelles réalités économiques de l'UE : la dette publique élevée après la pandémie et la nécessité d'énormes investissements publics pour lutter contre le changement climatique. En tout cas, ça sera une nécessité dans l'Union européenne mais aussi une exigence en Espagne.

2. Les critères budgétaires doivent-ils être révisés ?

2.1. La révision des critères budgétaires dans l'Union Européenne

Si on fait un peu d'histoire, on doit rappeler que le pacte de stabilité et de croissance a été conçu pour garantir que les pays de l'UE maintiennent des finances publiques saines après l'introduction de l'euro comme monnaie unique. Formellement, ce pacte a été canalisé à travers d'une résolution (dépourvue de force juridique) adoptée par le Conseil européen le 17 juin 1997 à Amsterdam, et en deux règlements : l'un, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi qu'à la surveillance et à la coordination des politiques économiques, prévoit que chaque État membre doit rendre public chaque année un « programme de stabilité » à moyen terme, le Conseil pouvant adresser des recommandations aux pays s'écartant de ce programme ; l'autre définit les programmes de stabilité ou de convergence et précise la procédure concernant les déficits excessifs². Afin d'éviter de futurs déséquilibres, les règles sur la gouvernance économique de l'UE ont été précisées ensuite à travers huit règlements communautaires et un nouveau traité international (« Six Pack », « Two Pack » et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012).

Actuellement, avec une dette dans la zone euro dépassant 100% du produit intérieur brut (PIB), les économistes estiment qu'obliger les pays à revenir à 60% de dette publique est actuellement tout simplement irréaliste. En revanche, le concept de soutenabilité a changé : tout aussi important que le niveau de la dette est le flux d'intérêts (aujourd'hui très faible) ou l'évolution et la structure du déficit public. Certains auteurs écrivent même qu'il serait plus efficace d'avoir des règles budgétaires plus sophistiquées qui tiennent compte de la demande de dette sans risque, de l'équilibre entre l'épargne et l'investissement, de la structure des dépenses

² Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

publiques et des interventions de la BCE visant à assurer la solvabilité budgétaire des États.

Une proposition soutenue qui nous semble intéressante dans la doctrine espagnole est basée sur la création d'une capacité budgétaire permanente pour la zone euro, basée sur une version institutionnalisée et améliorée de *NextGeneration* de l'UE qui faciliterait la trajectoire d'ajustement des États membres vers l'équilibre. Cette trajectoire ne serait pas commune, mais adaptée à chaque pays, avec des valeurs de référence de déficit et de dette personnalisées. Le gouvernement espagnol soutient la nécessité d'accord sur le cadre budgétaire le plus approprié pour réduire nos ratios de déficit et d'endettement, de manière progressive, afin de maintenir une croissance et une création d'emplois fortes.

2.2. La révision des critères budgétaires en Espagne

2.2.1. Les règles avant la pandémie

Avec le but déclaré de « renforcer la confiance dans la stabilité de l'économie espagnole à moyen et long terme », en août 2011, de l'article 135 de la Constitution a été révisé. En ce qui concerne les règles budgétaires, la nouvelle rédaction de l'article 135 établit :

- 1) L'État et les communautés autonomes ne peuvent pas avoir un déficit structurel qui dépasse les marges fixées, le cas échéant, par l'Union européenne pour ses États membres.
- 2) Les entités locales doivent présenter un budget équilibré. De même, il y a eu un renvoi à une loi organique pour la répartition des plafonds de déficit et d'endettement entre les différentes administrations publiques, les hypothèses exceptionnelles pour les surmonter et la correction des écarts qui pourraient survenir ; la méthodologie et la procédure de calcul du déficit structurel ; et la responsabilité de chaque administration publique en cas de non-respect des objectifs de stabilité budgétaire.

Conformément au mandat constitutionnel précité, la loi organique 2/2012 sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière (LOEPSF) a été votée le

27 avril 2012. Les règles fiscales antérieures ont été précisées et d'autres ont été créés, à savoir : établissement d'objectifs de stabilité budgétaire et d'endettement public pour toutes les administrations publiques ; une norme de dépenses ; l'affectation obligatoire de l'excédent budgétaire et les mesures préventives, coercitives et correctives.

L'article 11 de la LOEPSF renforce le régime prévu à l'article 135.2 CE (qui oblige seulement à ne pas avoir « un déficit structurel supérieur au marges fixées, le cas échéant, par l'Union européenne pour ses États membres »), précisant qu' « aucune administration publique ne peut avoir déficit structurel ». Cependant, la rigueur de cette règle était atténuée de deux manières : il est permis d'atteindre un déficit structurel de 0,4% du PIB pour l'ensemble des administrations publiques en cas de réformes structurelles à effets budgétaires à long terme, conformément à la réglementation européenne ; et le respect de cet objectif au cours de l'exercice 2020. L'article 15 LOEPSF pose que le gouvernement, par un accord du Conseil des ministres, doit établir les objectifs de stabilité budgétaire (en termes SEC 2010) et l'objectif de dette publique se référant aux trois années suivantes, tant pour l'ensemble des Administrations publiques et pour chacun de ses sous-secteurs. Après ce qui précède, l'accord susmentionné du Conseil des ministres (qui doit également inclure le plafond des dépenses non financières du budget de l'État) doit être envoyé au Parlement accompagné des recommandations et du rapport correspondant. Si le Congrès des députés ou le Sénat rejette les objectifs, le Gouvernement, dans un délai maximum d'un mois, soumettra une nouvelle convention qui sera soumise à la même procédure.

En Espagne, le législateur a décidé d'instituer une règle de dépenses nationale exigeante, en instaurant dans l'article 12.1 LOEPSF que « [l]a variation des dépenses calculables de l'Administration Centrale, des Communautés Autonomes et des Collectivités Locales, ne peut dépasser le taux de croissance de référence du produit intérieur brut de moyen terme de l'économie espagnole. Ce taux de référence est fixé par le Ministère de l'économie suivant la méthodologie de la Commission européenne, en tenant compte les cinq exercices précédents et les prévisions pour le présent et les quatre exercices futurs ». Si une violation

de cette règle se produit, est posée en conséquence la formulation automatique d'un plan économique et financier, qui doit être approuvé dans le cas des entités locales par l'organisme qui en a la tutelle (Ministère des Finances ou communauté autonome). La règle des dépenses vise à générer des plus grands excédents en période de prospérité. En complément, à l'article 12.5 LOEPSF et, plus en détail, à l'article 32 LOEPSF, il est posé que l'excédent, entendu comme la capacité de financement calculée selon le Système européen des comptes (SEC) devrait être utilisé pour réduire le niveau de la dette nette. La seule exception à cette affectation obligatoire du surplus est la possibilité d'affecter l'argent à des investissements financièrement durables.

2.2.2. Les règles pendant la pandémie

Malgré une grande incertitude entourant les conséquences concrètes de la déclaration du Congrès (au cours du mois de novembre de 2020), l'interprétation donnée par le ministère des Finances a été acceptée et ont été suspendus non seulement les objectifs de déficit et de dette pour 2020 et 2021, mais également les règles de dépenses, la destination obligatoire du surplus et les mesures correctives et coercitives, à l'exception des mesures correctives automatiques prévues à l'article 20 de la LOEPSF. Pour l'année 2022, le Conseil des ministres du 27 juillet 2021 a convenu de maintenir la suspension des règles budgétaires que le Congrès des députés a ensuite ratifiées pour la deuxième fois en septembre 2021.

2.2.3. Les règles après la pandémie

Si nous regardons les cinq années précédant la pandémie, on peut conclure que la règle de dépenses a été respectée, en général, par les entités locales mais elle a été systématiquement bafouée par les régions et l'État. Avec les conséquences de la pandémie, une réforme profonde est nécessaire. Premièrement une modification législative devrait concerner les effets de l'appréciation par le Congrès d'une situation exceptionnelle justifiant la suspension des règles fiscales. Au-delà de cette question, nous partageons l'opinion doctrinale qui défend de nombreuses réformes législatives :

- 1) Il faudrait modifier à la fois la limite de déficit structurel fixée à l'article 11.2 LOEPSF ainsi que la limite d'endettement contenu dans l'article 13 LOEPSF, soit avec une référence à la réglementation de l'Union européenne ou, dans le cas où l'on souhaite fixer des objectifs nationaux encore plus ambitieux, des cibles crédibles.
- 2) Les critères de la norme de dépenses doivent être réformés dans un double sens : d'un côté, la réglementation actuelle accorde un traitement égal aux Administrations qui remplissent les objectifs d'endettement public et de stabilité et à celles qui ne le font pas, ce qui est incongru avec la pérennité financière qu'elle prétend poursuivre ; d'un autre côté, il n'y a pas eu d'évolution législative ou réglementaire faisant référence à la manière dont la règle de dépenses doit être calculée (quelle doit être la base de calcul, quels ajustements doivent être faits, etc.).
- 3) La réforme de la règle des dépenses devrait s'accompagner de la modification de l'affectation obligatoire de l'excédent budgétaire (art. 32 LOEPSF). En effet, l'obligation actuelle d'affecter le surplus au remboursement anticipé de la dette présente les mêmes défauts qui ont été signalés concernant la règle de dépenses.
- 4) Le contrôle du respect des règles fiscales ne doit pas être attribué aux administrations tutélaires, mais aux organes de contrôle externes (Cour des comptes et organes autonomes similaires), de manière à assurer une application de la réglementation aussi rigoureuse et impartiale que possible.

3. Les dernières réformes fiscales en Espagne. Quel futur est possible ?

3.1. Les principales réformes fiscales pendant la pandémie

Avec un budget pour 2022 marqué par un niveau de dépenses record, de nombreuses mesures sociales et financé à plus de 10% par des fonds européens, la gouvernance financière devra passer aussi pour une réforme de l'ensemble du système fiscal. La vérité est que si nous regardons les dernières réformes fiscales en Espagne, il ne s'agit que de réformes

partielles qui ont cherché à augmenter légèrement la collecte des impôts mais elles n'ont pas servi à atteindre une plus grande justice fiscale. Par exemple, le 15 octobre 2020, le Parlement espagnol a approuvé l'introduction d'un impôt sur les transactions financières et un impôt sur les services digitales (en vigueur le 16 janvier 2021). Le montant recouvré a été beaucoup plus faible que prévu. Et il y a aussi des problèmes de contrôle par l'administration fiscale.

Après ces impôts, les principales mesures fiscales incorporées dans la loi 11/2020 sur les budgets généraux de l'État espagnol pour l'année 2021 ont été :

1) Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF) : Augmentation des taux pour les revenus les plus élevés et diminution de la réduction de la base d'imposition des cotisations et des contributions aux régimes de sécurité sociale.

2) Impôt sur le revenu des non-résidents (IRNR) : Il est établi que tous les États inclus dans l'Espace économique européen, et non seulement les États membres de l'Union européenne comme ce fut le cas auparavant, peuvent bénéficier de l'exonération des intérêts et autres revenus provenant de la cession à des tiers de capitaux propres.

3) Impôt sur les sociétés (IS) : Limitation de l'exonération des dividendes et des revenus positifs provenant du transfert de titres représentatifs des capitaux propres d'entités résidentes et non résidentes sur le territoire espagnol.

4) Impôt sur la fortune (IF) : La principale modification apportée concerne le niveau de la taxe par l'État. Le taux d'imposition pour la dernière tranche de l'assiette de l'impôt pour bases liquidables supérieures à 10.695.996,06 euros est augmenté d'un point de pourcentage, le taux d'imposition applicable passant de 2,5% à 3,5%.

D'autres réformes d'intérêt ont été réalisées par la loi 11/2021 sur les mesures de prévention et de lutte contre la fraude fiscale : établissement d'une règle générale anti-abus ; nouveau régime de transparence fiscale internationale ; traitement des asymétries hybrides ; limitation de la

déductibilité des intérêts ; réglementation de l'imposition de sortie. Les principales mesures fiscales incorporées dans la loi 11/2021 ont été :

1) Loi fiscale générale : La Loi reconnaît l'interdiction de l'établissement de tout mécanisme extraordinaire de régularisation fiscale entraînant une diminution du montant de la dette fiscale, et en même temps une violation des principes d'organisation du système fiscal, en traduisant au niveau juridique un paramètre clair de constitutionnalité, reconnu par la Haute Cour. Un nouveau calcul de surtaxe par présentation tardive est introduit. La surtaxe sera de 1% supplémentaire pour chaque mois complet de retard de déclaration d'autoliquidation. Après 12 mois, la surtaxe sera de 15% plus les intérêts cumulés correspondants. En cas de procès-verbal contrôle fiscal, les sanctions peuvent être réduites de 65%. Les réductions pour le versement anticipé -à condition qu'aucune réclamation ne soit déposée contre les liquidations ou les sanctions- sont fixées à 40%. Le délai pour commencer la procédure de sanction est étendu à 6 mois (avant il était de 3 mois).

2) Impôt sur les sociétés : Les règles CFC comprennent les revenus obtenus par les établissements stables situés à l'étranger, sans possibilité d'appliquer l'exonération prévue dans l'article 22 de la loi sur l'IS. Y sont inclus différents types de revenus qui n'étaient jusqu'à présent pas couverts par la loi espagnole, tels que les revenus provenant d'opérations de crédit-bail ou d'activités d'assurance, bancaires et autres activités financières. Par ailleurs, la directive prévoit que, lorsque le transfert d'actifs a fait l'objet d'une imposition de sortie dans un État membre de l'UE, la valeur déterminée de cet État membre est acceptée comme valeur fiscale en Espagne, à moins qu'elle ne reflète la valeur marchande. Et, en dehors de la directive, des exigences sont fixées pour que les sociétés d'investissement en capital variable (SICAV) puissent appliquer le taux de prélèvement de 1%. Les règles CFC ne seront pas applicables si l'entité étrangère est établie dans un État membre de l'UE ou fait partie de l'accord sur l'Espace économique européen et si l'entité justifie l'exécution des activités économiques ou il s'agit d'un Organisme de placement collectif en valeurs mobilières (Directive OPCVM).

3) Impôt sur le revenu des non-résidents : la directive introduit le cas du transfert d'actifs à l'étranger à partir d'un établissement stable situé sur le territoire espagnol. Un nouveau cas prévu de génération d'une taxe de sortie est ajouté en cas de transfert de l'activité effectuée par l'établissement stable. Des changements sont introduits conformément au paragraphe sur l'Impôt sur les sociétés, mais ayant des effets sur les établissements stables en Espagne des entités non-résidentes (« exit tax »). La nécessité de désigner un représentant pour les entités résidentes dans un État membre de l'UE qui exercent leurs activités en Espagne par le biais d'un établissement stable est supprimée. Grâce à ces nouvelles mesures, les entités de l'UE qui possèdent une succursale en Espagne (ou d'autres formes d'établissement stables) ne seront plus tenues de désigner un représentant en Espagne à des fins fiscales.

4) Impôt sur le revenu des personnes physiques : une modification du texte est effectuée concernant les acquisitions lucratives pour cause de décès issues de contrats ou de pactes successoraux. Cela concerne le bénéficiaire qui transmet les biens acquis avant l'expiration d'un délai de 5 ans à compter de la conclusion du pacte successoral, ou du décès du défunt (s'il est antérieur). Le bénéficiaire est subrogé dans la position du titulaire initial en ce qui concerne la valeur et la date d'acquisition des biens (reçus par l'accord) qui font l'objet de la transmission, lorsque ladite valeur est inférieure à celle applicable par la convention aux fins des droits de succession et de donation. Concernant les règles CFC, des changements similaires à ceux mentionnés dans l'Impôt sur les sociétés ont été introduits.

5) Impôts sur les successions et les dons : L'assiette de l'impôt sur les successions et les donations est également modifiée en remplaçant la valeur réelle par la « valeur de référence », qui sera assimilée à la valeur marchande. Dans les cas où le prix d'achat est en fait plus élevé que cette « valeur de référence », c'est le prix d'achat qui sera utilisé. Cette mesure doit être introduite à partir du 1er janvier 2022. La « valeur de référence » sera déterminée annuellement par le Bureau du Cadastre, sur la base des prix enregistrés par les notaires et en tenant compte de la zone géographique et du type de bien immobilier. Elle ne tiendra toutefois pas

compte de l'état du bien et de la nécessité éventuelle d'une remise en état qui aurait entraîné un prix d'achat inférieur.

6) Impôt sur les transferts de patrimoine et les actes juridiques documentés : L'assiette de cet impôt est modifiée de la même manière que pour l'impôt sur les successions et les donations. En outre, il introduit la soumission à la modalité des transferts de patrimoine, des opérations d'achats à des particuliers d'articles d'or et de bijoux, par des commerçants de ce secteur.

7) En ce qui concerne l'impôt sur la fortune, il est établi que les biens immobiliers seront calculés à la valeur la plus élevée des valeurs suivantes : 1) la valeur cadastrale, 2) la valeur « déterminée » ou vérifiée par l'Administration aux fins d'autres impôts ou 3) le prix, la contrepartie ou la valeur de l'acquisition. La nouveauté réside dans le fait que la « valeur de référence » déterminée par l'Administration peut être considérée aux fins du point 2). Toutefois, cette valeur de référence ne sera applicable au titre de l'Impôt sur la fortune qu'après que le bien a été transféré et soumis à l'impôt sur les successions et les donations ou à l'impôt sur les transmissions patrimoniales et les actes juridiques, puisque c'est à ce moment-là que la valeur de référence sera utilisée pour la première fois. Par conséquent, la valeur de référence pour l'Impôt sur la fortune ne s'appliquera pas automatiquement aux biens immobiliers acquis avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles modifications.

Enfin, les principales mesures fiscales incorporées dans la loi 22/2021, du 28 décembre, des budgets généraux de l'État espagnol pour l'année 2022, ont été :

1) Impôt sur les sociétés : L'impôt minimum à certains contribuables est approuvé (« Pillar Two OCDE »).

2) Impôt sur le revenu des personnes physiques : Des modifications sont à nouveau introduites dans le régime fiscal des cotisations individuelles et des cotisations des entreprises aux systèmes de protection sociale.

3.2. Les dernières propositions de réformes

Le Fonds monétaire international (FMI) a proposé au gouvernement espagnol une augmentation des impôts pour réduire le déficit à partir de 2023. Le dernier rapport du Fonds monétaire international (février 2022) suggère d'augmenter les impôts après avoir vérifié qu'il existe une possibilité de mobiliser davantage de ressources de TVA et des taxes environnementales. Les analystes estiment qu'une réduction du déficit structurel de 0,5 % du PIB chaque année permettrait à l'Espagne de se rapprocher de l'équilibre budgétaire au cours de la prochaine décennie.

La demande du FMI coïncide avec les conclusions du comité d'experts (livre blanc, mars 2022). Le rapport des experts contient 108 propositions (700 pages) pour améliorer le système fiscal espagnol. Des experts proposent d'augmenter la TVA ("Révision et réduction" des tarifs réduits et super-réduits), des aides pour les bas salaires et un minimum pour l'IF et les droits de succession. Les experts ont averti que l'invasion de l'Ukraine et la crise du Covid-19 constituaient un « handicap » pour une éventuelle reprise et que cela affectait les conditions fiscales. Ils ont déclaré qu'il est plus difficile d'approuver des réformes fiscales dans le contexte actuel. La ministre des Finances et de la Fonction publique a reçu le livre blanc préparé par le comité d'experts sur la réforme du système fiscal (le 3 mars 2022), mais elle a exclu que le gouvernement envisage « d'effectuer immédiatement toute augmentation d'impôt » dans le contexte économique actuel, encore fragile après la pandémie et avec la guerre en Ukraine, et elle a remis l'application des propositions du rapport sur le moyen et le long terme.

4. Conclusions

- Il faut réviser les critères budgétaires dans l'Union Européenne. Une version institutionnalisée et améliorée de *NextGeneration* pourrait faciliter la trajectoire d'ajustement des États membres vers l'équilibre. En tout état de cause, cette trajectoire devrait être individuelle et progressive pour chaque pays, avec des valeurs de référence de déficit et de dette personnalisées.

- En Espagne il faudrait modifier beaucoup de règles également. À mon sens, le plus important sera modifier à la fois la limite de déficit structurel ainsi que la limite d'endettement (avec des limites crédibles). En même temps, la norme de dépenses devrait être précisée dans la loi, sachant qu'on ne peut poser des règles similaires pour toutes les administrations publiques.

- En Espagne, la gouvernance financière après 2022 passe aussi par une réforme de l'ensemble du système fiscal. C'est risqué en ce moment mais il faudra le faire. Les critères de la justice fiscale doivent être repensés et la réforme du financement des administrations territoriales est toujours en suspens. Ces dernières années, l'Espagne n'a mené que des réformes très partielles, or la viabilité financière future nécessite une réforme fiscale plus sérieuse.