



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 537 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Portugal

**Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske
Unions funktionsmåde**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Portugal

Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

1. INDLEDNING

Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til koordinering af politikken inden for rammerne af pagten.

Ifølge de data, der blev indberettet af Portugal den 31. marts 2020 og efterfølgende valideret af Eurostat¹, udgjorde Portugals offentlige saldo 0,4 % af BNP i 2019, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 117,7 % af BNP. I henhold til de indberettede data havde Portugal planlagt et offentligt overskud på 0,2 % af BNP for 2020 på baggrund af det statsbudget, der blev vedtaget inden udbruddet af covid-19-pandemien, og landet forventede, at den offentlige gældskvote ville falde til 114,9 %. Portugals stabilitetsprogram for 2020, som ikke blev forelagt inden den frist, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) 1466/97, omfattede ikke nogen forventet offentlig saldo for 2020.

I modsætning til de indberettede data forventede Kommissionen i sin forårsprognose 2020, som bl.a. afspejler de forventede økonomiske og budgetmæssige konsekvenser af covid-19-pandemien, et samlet offentligt underskud på 6,5 % af BNP for 2020, mens den offentlige gældskvote forventedes at stige til 131,6 %. Al foreliggende dokumentation, herunder opgørelser fra de portugisiske myndigheder over omfanget af de budgetmæssige foranstaltninger, der er truffet som reaktion på det alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-pandemien, peger i retning af et offentligt underskud på langt over den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP i 2020. I sit brev af 7. maj 2020 anmodede Kommissionen de portugisiske myndigheder om at præcisere størrelsen af det forventede

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

offentlige underskud i 2020. I deres brev af 13. maj 2020 fremlagde de portugisiske myndigheder ikke de ønskede præciseringer, men henviste til de exceptionelle omstændigheder, der følger af covid-19-pandemien. På grundlag heraf finder Kommissionen, at dens nuværende prognose om et offentligt underskud på 6,5 % af BNP i 2020 udgør tilstrækkeligt overbevisende umiddelbar dokumentation for et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i traktatens artikel 126, stk. 2, litra a).

Kommissionen har derfor udarbejdet nærværende rapport, hvori den undersøger Portugals overholdelse af traktatens underskudskriterium og gældskriterium. Alle relevante forhold er taget med i betragtning, og der er taget behørigt hensyn til det alvorlige økonomiske chok som følge af covid-19-pandemien.

Tabel 1. Samlet offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
						KOM	KOM
Gælds-kriterie	Offentlig saldo	-1,9	-3,0	-0,4	0,2	-6,5	-1,8
Underskuds-kriterie	Offentlig bruttogæld	131,5	126,1	122,0	117,7	131,6	124,4
	Forskel til gældsreduktionsmålet	<i>I EDP</i>	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>	3,5	-0,2
	Ændring i strukturel saldo	0,4	0,4	0,7	0,4	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
	Krævet MLSA	<i>I EDP</i>	0,0	-0,3	-1,8	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>

Note: MLSA (minimum linear structural adjustment) henviser til den minimale lineære strukturtilpasning, EDP (excessive deficit procedure) henviser til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, og n.r. står for "ikke relevant".

Kilde: Eurostat, Kommissionens forårsprognose 2020.

2. UNDERSKUDSKRITERIET

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 forventes Portugals offentlige saldo at nå et underskud på 6,5 % af BNP i 2020. Selv om budgetomkostningerne ved de foranstaltninger, som de portugisiske myndigheder har truffet for at håndtere covid-19-pandemien, anslås til 2,5 % af BNP, forventes de automatisk stabilisatorer specifikt at bidrage med mere end 4 % af BNP til det forventede samlede offentlige underskud i 2020. I Kommissionens prognose ligger det offentlige underskud i 2020 over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2020 er exceptionel, da den skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager højde for konsekvenserne af covid-19-pandemien, forventes det reale BNP at falde med 6,8 % i 2020.

Den prognosticerede overskridelse af traktatens referenceværdi ventes at være midlertidig, idet det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 vil være under 3 % af BNP i 2021. Disse prognoser er imidlertid forbundet med usædvanlig stor usikkerhed.

Alt i alt ligger det offentlige underskud i 2020 ifølge Kommissionens prognose over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse betragtes som exceptionel som defineret i traktaten og i stabilitets- og vækstpakten, og den betragtes i øjeblikket også som midlertidig. Al foreliggende dokumentation, herunder opgørelser fra de portugisiske myndigheder over omfanget af de budgetmæssige foranstaltninger, der er truffet som reaktion på det alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-pandemien, peger i retning af et offentligt underskud på langt over den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP i 2020. I sit brev af 7. maj 2020 anmodede Kommissionen de portugisiske myndigheder om at præcisere størrelsen af det forventede offentlige underskud i 2020. I deres brev af 13. maj 2020 fremlagde de portugisiske myndigheder ikke de ønskede præciseringer, men henviste til de exceptionelle omstændigheder, der følger af covid-19-pandemien. På grundlag heraf finder Kommissionen, at dens nuværende prognose om et offentligt underskud på 6,5 % af BNP i 2020 udgør tilstrækkeligt overbevisende umiddelbar dokumentation for et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i traktatens artikel 126, stk. 2, litra a). Analysen antyder således, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 umiddelbart ikke er opfyldt.

3. GÆLDSKRITERIET

Den offentlige gældskvote faldt fra 122,0 % i 2018 til 117,7 % i 2019. Faldet i 2019 afspejlede den gældsreducerende virkning af et solidt primært overskud (på 3,2 % af BNP) og en favorabel nominal BNP-rentevækstrate, hvorved den kombinerede virkning af realvæksten i BNP og inflationen (på i alt 4,6 %) opvejer den store — om end gradvist faldende — renteburde på den store gældsætning (på 3,0 % af BNP). Stock-flow-tilpasningen var ikke desto mindre positiv i 2019 (på 0,5 % af BNP).

Efter ophævelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i juni 2017 var Portugal underlagt en treårig overgangsperiode, hvor landet skulle sikre tilstrækkelig fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet. Overgangsperioden varede fra 2017 til 2019. For at sikre stadige og effektive fremskridt hen imod opfyldelsen af kriteriet i overgangsperioden skal følgende to betingelser være opfyldt samtidig:

- a. Den årlige strukturelle tilpasning må ikke afvige mere end 0,25 % af BNP fra den minimale lineære strukturelle tilpasning (MLSA), der sikrer, at gældsreduktionsmålet opfyldes ved overgangsperiodens udløb.
- b. Den resterende årlige strukturelle tilpasning må på intet tidspunkt i overgangsperioden overstige 0,75 % af BNP (medmindre den første betingelse indebærer en årlig indsats over 0,75 % af BNP).

De indberettede data viser, at Portugal har gjort tilstrækkelige fremskridt i retning af at opfylde gældsreduktionsmålet i 2019, da den strukturelle saldo anslås at være blevet forbedret med 0,4 % af BNP sidste år sammenlignet med den gældende MLSA på -1,8 % af BNP.

Analysen baseret på de endelige budgettal for 2019 antyder således, at gældskriteriet er opfyldt.

4. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, skal Kommissionen udarbejde en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I denne rapport *"tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt"*.

I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til *"alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen"*.

Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvot overstiger traktatens referenceværdi på 60 %, og det overordnede princip om den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at det offentlige underskud fortsat er tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, og at overskridelsen af denne referenceværdi er midlertidig — ved vurderingen af, om Portugals underskud er for stort, ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

I den aktuelle situation udgør covid-19-pandemien og dens økonomiske effekter, som har betydelig indvirkning på budgetstillingen og skaber stor usikkerhed om fremtidsudsigterne, et vigtigt yderligere forhold, der skal tages med i betragtning. Pandemien har desuden ført til aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul.

4.1. Covid-19-pandemien

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok, som har betydelig negativ indvirkning i hele Den Europæiske Union. Dens konsekvenser for BNP-væksten vil afhænge dels af pandemiens varighed, dels af de tiltag, der iværksættes af de nationale myndigheder og på europæisk og globalt plan for at inddæmme spredningen, beskytte produktionskapaciteten og understøtte den samlede efterspørgsel. Medlemsstaterne har allerede truffet eller er i færd med at træffe budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemernes kapacitet og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Der er også truffet omfattende foranstaltninger til at understøtte likviditeten, og der er indført andre garantier. Når der foreligger mere detaljerede oplysninger, skal de kompetente statistiske myndigheder undersøge, hvorvidt disse foranstaltninger har umiddelbar indvirkning på den offentlige saldo eller ej. Sammen med faldet i den økonomiske aktivitet vil disse foranstaltninger føre til et væsentligt større samlet offentligt underskud og højere gæld.

4.2. Den økonomiske situation på mellemlang sigt

Væksten i den portugisiske økonomi var gradvist ved at blive mere moderat før udbruddet af covid-19-pandemien med en realvækst i BNP, der var faldet til 2,2 % i 2019 fra 2,6 % i 2018. Økonomien klarede sig godt i de første to måneder af 2020.

Ifølge Kommissionen forårsprognose 2020, som blandt andre faktorer afspejler den forventede økonomiske virkning af covid-19-pandemien, forventes den økonomiske aktivitet nu at falde kraftigt i 2020, idet den reale BNP forventes at falde med 6,8 %. For så vidt angår den indenlandske efterspørgsel forventes det private forbrug at falde lidt mindre end BNP, eftersom de politiske tiltag delvis opvejer tabene af husholdningsindtægter, forventes investeringerne at blive ramt hårdest på grund af den vedvarende usikkerhed og på trods af den nyligt indførte fleksibilitet i de europæiske struktur- og investeringsfonde. For så vidt angår den eksterne efterspørgsel forventes både eksport og import at falde med to cifrede tal, og eksporten forventes at blive særlig hårdt ramt på grund af fald i udenlandsk turisme. Arbejdsløsheden forventes at stige fra 6,5 % i 2019 til 9,7 % i 2020.

Selv om det reale BNP forventes at vokse med 5,8 % i 2021, forventes konsekvenserne af krisen at være ved i nogle sektorer, særligt turistsektoren. Som følge heraf forventes BNP at forblive under 2019-niveauet frem til 2021.

De makroøkonomiske udsigter er præget af usædvanlig stor usikkerhed om covid-19-pandemiens varighed og dens deraf følgende økonomiske virkninger. Landespecifikke risici forventes også at gå i negativ retning i betragtning af, at den portugisiske økonomi er afhængig af udenlandsk turisme, som forventes at blive ramt hårdt af covid-19-pandemien. Disse faktorer udgør formildende omstændigheder ved vurderingen af Portugals opfyldelse af underskudskriteriet i 2020.

4.3. Budgetstillingen på mellemlang sigt

Portugals offentlige saldo endte med et overskud på 0,2 % i 2019 hjulpet på vej af stærke indtægter — særligt fra socialsikringsbidrag og indirekte skatter — og fortsat faldende renteudgifter. De offentlige investeringer lå stabilt på 1,9 % af BNP i 2019 — sammenlignet med et observeret offentligt overskud — hvilket var lavere end regeringen havde planlagt og end EU-gennemsnittet på 3 % af BNP. Ser man bort fra virkningen af en yderligere aktivering af mekanismen, hvor der stilles betinget kapital til rådighed for Novo Banco (0,5 % af BNP sidste år) og andre engangsforanstaltninger, nåede den offentlige saldo et overskud på 0,8 % af BNP i 2019.

Den 13. juli 2018 henstillede Rådet til Portugal at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige udgifter, eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger, ikke oversteg 0,7 % i 2019 ("udgiftsmålet"), svarende til en årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP². Ud fra de endelige tal og Kommissionens forårsprognose 2020 lå væksten i de primære nettoudgifter et godt stykke over det gældende udgiftsmål, hvilket tyder på en væsentlig afvigelse fra kravene i 2019 på 1,0 % af BNP. Samtidig forventes den strukturelle saldo at være blevet forbedret med 0,4 % af BNP, hvilket tyder på en vis afvigelse fra den anbefalede strukturelle tilpasningssti mod den mellemfristede budgetmålsætning i 2019. En overordnet vurdering bekræfter, at der er væsentlige afvigelser fra kravene i den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten i 2019 og i 2018 og 2019 samlet set.

De data, som blev indberettet af de portugisiske myndigheder den 25. marts 2020, tyder på, at Portugal forventede et offentligt overskud på 0,2 % af BNP for 2020, baseret på

² Rådets henstilling af 13. juli 2018 om Portugals nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2018 (EUT C 320 af 10.9.2018, s. 92).

statsbudgettet for 2020, som blev vedtaget inden udbruddet af covid-19-pandemien. Det forventes imidlertid, at de økonomiske og sociale konsekvenser af pandemien vil medføre en væsentlig forværring af den offentlige saldo i 2020, hvilket afspejler de automatiske stabilisatorer og behovet for betydelig finanspolitisk støtte.

Stabilitetsprogrammet indeholder oplysninger om de væsentlige foranstaltninger, der er truffet for at styrke sundhedssystemets beredskabskapacitet, beskytte beskæftigelsen, yde social støtte og beskytte virksomhedernes likviditet. De samlede direkte budgetudgifter til disse politiske foranstaltninger blev anslået til omkring 2,5 % af BNP på skæringsdatoen for Kommissionens forårsprognose 2020 (23. april 2020). Den mellemfristede budgetmæssige situation er forbundet med en usædvanlig stor usikkerhed, og risici forventes at gå i negativ retning, hvilket især er forbundet med stigningen i offentlige eventualforpligtelser, som hidrører fra visse offentlige selskaber og den private sektor, herunder risikoen for, at der trækkes på statsgarantier stillet til fordel for virksomheder og selvstændige i kølvandet på covid-19-pandemien. Disse risici kommer oven i ikke ubetydelige allerede eksisterende risikoniveauer, som delvis er forbundet med eventuelle yderligere bankstøtteforanstaltninger.

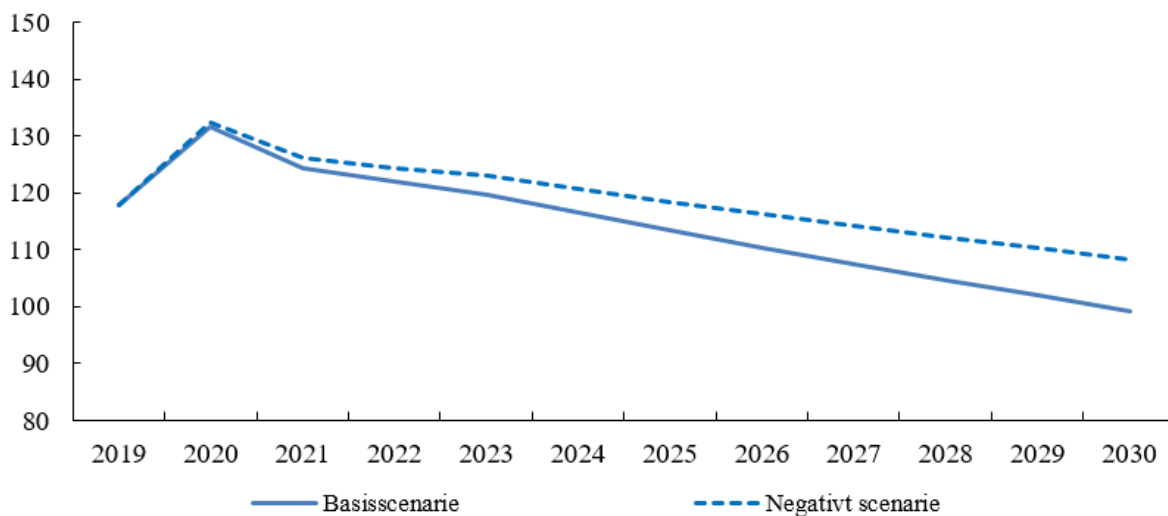
4.4. Den offentlige gæld på mellemlang sigt

Portugals offentlige gældskvote faldt til 117,7 % i 2019 hjulpet på vej af et solidt overskud på den primære saldo og en favorabel nominal BNP-rentevækstrate. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 vil det pludselige primære underskud og den forventede dynamiske udvikling i det reale BNP tynde den offentlige gældskvote i 2020, idet den forventes at stige til 131,6 %. Den offentlige gældskvote forventes at falde til 124,4 % i 2021, og dermed genoptage den gradvise nedadgående tendens som følge af den forventede økonomiske genopretning.

Gældsholdbarhedsanalysen er blevet ajourført på grundlag af Kommissionens forårsprognose 2020. Med forbehold af ovennævnte risici peger vurderingen af gældsholdbarheden overordnet set i retning af, at gældssituationen forbliver holdbar på mellemlang sigt, som også tager væsentlige formildende omstændigheder i betragtning, der især knytter sig til gældsprofilen og det historisk lave renteniveau. Selv om den offentlige gæld på kort sigt stiger som følge af covid-19-pandemien, forventes gældskvoten i basisscenariet dog fortsat at følge en holdbar (faldende) kurs på mellemlang sigt³.

³ Basisscenariet er baseret på Kommissionens forårsprognose 2020. Efter 2021 antages det, at der vil ske en gradvis tilpasning af finanspolitikken i overensstemmelse med den økonomiske og finanspolitiske samordning og rammerne for overvågning i EU. Fremskrivningerne af realvæksten i BNP er foretaget efter den såkaldte EPC/OGWG t+10-metode. Den bygger på følgende antagelser: Den faktiske (reale) vækst i BNP drives af den potentielle vækst og påvirkes af eventuelle yderligere planlagte finanspolitiske justeringer (gennem den finanspolitiske multiplikator). Inflationen antages gradvist at nærme sig 2 %. Renten fastsættes i overensstemmelse med finansmarkedernes forventninger. I det negative scenarie antages renterne at stige (med 500 basispoint) og BNP-væksten at falde (med -0,5 procentpoint) i forhold til basisscenariet (over prognosens tidshorisont).

Figur 1: Gældskvote, Portugal, i % af BNP



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

4.5. Andre forhold, som medlemsstaten finder relevante

Den 13. maj 2020 fremsendte de portugisiske myndigheder et brev vedrørende relevante forhold, jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. Analysen i de foregående afsnit dækker allerede i bred forstand de vigtige forhold, som myndighederne gør opmærksom på. I deres brev understregede de portugisiske myndigheder den positive udvikling i Portugals budgetstilling i årene op til udbruddet af covid-19-pandemien, hvor den offentlige saldo var blevet forbedret til et overskud i 2019, og den offentlige gældskvote var støt faldende. Selv om stabilitetsprogrammet for 2020 hverken omfattede et makroøkonomisk scenarie eller budgetplaner for 2020, og selv om brevet ikke præciserede størrelsen af det forventede offentlige underskud i 2020, understregede de portugisiske myndigheder på ny deres tilsagn om at fremlægge disse oplysninger i forbindelse med den portugisiske budgetprocedure ved udgangen af første semester 2020.

5. KONKLUSIONER

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 forventes Portugals offentlige underskud i 2020 at udgøre 6,5 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den prognosticerede overskridelse af traktatens referenceværdi på 3 % af BNP betragtes som exceptionel og i øjeblikket som midlertidig.

Al foreliggende dokumentation, herunder opgørelser fra de portugisiske myndigheder over omfanget af de budgetmæssige foranstaltninger, der er truffet som reaktion på det alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-pandemien, peger i retning af et offentligt underskud på langt over den traktatfæstede referenceværdi på 3 % af BNP i 2020. I sit brev af 7. maj 2020 anmodede Kommissionen de portugisiske myndigheder om at præcisere størrelsen af det forventede offentlige underskud i 2020. I deres brev af 13. maj 2020 fremlagde de portugisiske myndigheder ikke de ønskede præciseringer, men henviste til de

exceptionelle omstændigheder, der følger af covid-19-pandemien. Under disse omstændigheder finder Kommissionen, at dens nuværende prognose om et offentligt underskud i 2020 udgør tilstrækkeligt overbevisende umiddelbar dokumentation for et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i traktatens artikel 126, stk. 2, litra a).

Den offentlige bruttogældskvote faldt til 117,7 % i 2019, hvilket er over traktatens referenceværdi på 60 %. Portugal har gjort tilstrækkelige fremskridt hen imod opfyldelsen af gældsreduktionsmålet i 2019.

I overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder denne rapport også en analyse af relevante forhold. Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der imidlertid, eftersom den offentlige gældskvote overstiger traktatens referenceværdi på 60 %, og det overordnede princip om den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at det offentlige underskud fortsat er tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, og at overskridelsen af denne referenceværdi er midlertidig — ved vurderingen af, om Portugals underskud er for stort, ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

Overordnet set antyder analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.