

I

(Mededelingen)

RAAD

ADVIES VAN DE RAAD

van 12 juli 2005

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal voor de periode 2005-2009

(2005/C 228/01)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ⁽¹⁾, met name op artikel 5, lid 3,

Gelet op de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES UITGEBRACHT:

- (1) Op 12 juli 2005 heeft de Raad het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal voor de periode 2005-2009 behandeld. Het programma voldoet aan de gegevensvereisten van de gedragscode voor de inhoud en de vorm van de stabiliteits- en convergentieprogramma's ⁽²⁾. In het programma worden echter geen prognoses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn verstrekt. Portugal wordt dan ook verzocht zich volledig naar de gegevensvereisten van de gedragscode te voegen.
- (2) De actualisering van het stabiliteitsprogramma is gebaseerd op de noodzaak het overheidstekort te corrigeren, dat volgens de prognoses met 6,2 % van het BBP in 2005 de referentiewaarde van 3 % aanzienlijk zal overschrijden. Dit cijfer volgt op een tekort van 2,9 % van het BBP in de jaren 2002-2004 ⁽³⁾, dat onlangs door de Portugese autoriteiten is meegedeeld als gevolg van hun besprekingen met Eurostat en geeft een aanzienlijke achteruitgang aan ten opzichte van de in het vorige geactualiseerde programma vervatte tekortdoelstelling van 2,2 % van het BBP voor 2005. Deze verslechtering valt te verklaren door de achterblijvende groei, een hernieuwde evaluatie van de uitgavenstijging, overschrijdingen van de begroting en niet-invoering van de in het vorige programma geplande eenmalige maatregelen, en door het pakket corrigerende maatregelen ten belope van circa 0,6 % van het BBP dat in juni 2005 door de nieuwe regering is goedgekeurd. Voor de terugdringing van het tekort wordt in het geactualiseerde programma een strategie geschetst die veeleer op structurele maatregelen berust dan op een uitgebreid gebruik van eenmalige en tijdelijke maatregelen, wat duidt op een verandering ten opzichte van de in de vorige geactualiseerde programma's beschreven begrotingsstrategie. Het overheidstekort zal naar wordt verwacht in de komende jaren voortdurend verbeteren, maar zal tot 2007 de referentiewaarde van 3 % van het BBP overschrijden.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

⁽²⁾ De Portugese autoriteiten hadden in december 2004 een geactualiseerd programma ingediend en voldeden aldus aan de formeel vereiste datum van indiening. Met het oog op de komende algemene verkiezingen in Portugal werd echter destijds besloten dat programma niet te evalueren, maar op de door de nieuwe regering in te dienen actualisering te wachten.

⁽³⁾ De tekorten bedroegen 4,1 %, 5,4 % en 5,2 % van het BBP in respectievelijk 2002, 2003 en 2004, als de belangrijkste eenmalige en tijdelijke maatregelen buiten beschouwing worden gelaten.

- (3) Volgens het macro-economische scenario dat aan het programma ten grondslag ligt zal de reële BBP-groei, die in 2005 0,8 % bedroeg, geleidelijk aantrekken tot 3,0 % in 2009, waarbij in de tussenvallende jaren achtereenvolgens groeicijfers van 1,4 %, 2,2 % en 2,6 % worden verwezenlijkt. Op basis van de op dit ogenblik beschikbare gegevens zijn de groeihypotheseën voor de eerste jaren van de programmaperiode geloofwaardig, terwijl er voor de laatste jaren van het programma meer risico's zijn. Structurele maatregelen ter verbetering van productiviteit en concurrentievermogen en voor het herstel van het vertrouwen zijn van fundamenteel belang om het verwachte groeipad te verwezenlijken.
- (4) Het programma is erop gericht in 2008 een overheidstekort te bereiken dat onder de referentiewaarde van 3 % van het BBP ligt. Verwacht wordt dat het overheidstekort daalt van 6,2 % van het BBP in 2005 tot 4,8 % in 2006, 3,9 % in 2007, 2,8 % in 2008 en 1,6 % in 2009. Volgens de berekeningen van de diensten van de Commissie waarbij de algemeen aanvaarde methode op de gegevens in het programma is toegepast zal het conjunctuurgezuiverde tekort oplopen tot 5,3 % van het BBP in 2005 en daarna geleidelijk dalen tot 1,4 % in 2009. De consolidatie-inspanning zal gedurende de gehele programmaperiode plaatsvinden, waarbij het zwaartepunt in de eerste jaren ligt, aangezien een aanzienlijke consolidatie in 2006 plaatsvindt. In het eerste deel van de programmaperiode steunt de consolidatie hoofdzakelijk op de verhoging van de ontvangsten, door hogere belastingen (met name verhoging van het normale BTW-tarief van 19 % tot 21 %), geringere belastingvoordelen en verbetering van de belastinginning, die de gedeelde ontvangsten uit eenmalige maatregelen ten dele compenseren. Wat de laatste jaren betreft zal de grotere bijdrage van de uitgavenbeperkingen naar wordt aangenomen afkomstig zijn van maatregelen van blijvende aard — zoals de hervorming van de overheidsadministratie, beheersing van de lonen en wijzigingen in de pensioenstelsels — waarvan de budgettaire gevolgen voornamelijk op de middellange termijn significant zullen zijn. Het aandeel van de investeringen in de totale overheidsuitgaven zal gedurende de programmaperiode slechts licht teruglopen.
- (5) Het begrotingsresultaat zoals dit in het programma wordt verwacht, is aan verscheidene risico's onderhevig. Ten eerste zou de versnelling van de economische activiteit trager kunnen zijn dan wordt aangenomen, afhankelijk van het daadwerkelijke effect van de maatregelen tot consolidatie van de begroting en gezien de verwachte toename van de internationale concurrentie op de Portugese exportmarkten. Ten tweede kunnen de maatregelen tot verhoging van de ontvangsten en beperking van de uitgaven minder doeltreffend zijn dan wordt aangenomen of kan het langer duren voordat zij de gewenste resultaten opleveren. Door de hogere belastingen neemt het risico op belastingontduiking toe, niettegenstaande het feit dat er aanzienlijke maatregelen worden genomen ter verbetering van de naleving van de belastingwetgeving, zoals nauwere administratieve samenwerking die gericht is op grensoverschrijdende BTW-fraude. Bovendien moet de aangekondigde uitgavenbeperking voor het grootste deel nog in wetgeving worden verankerd. Gelet op deze evaluatie zou de regering kunnen worden verzocht haar verbintenis na te komen om aanvullende maatregelen te nemen om te voorkomen dat het tekort gedurende een langere periode dan is gepland de 3 % van het BBP overschrijdt. Voorts biedt, zelfs indien het verwachte pad wordt gevolgd, de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie tot minstens 2009 geen voldoende veiligheidsmarge tegen overschrijding van de tekortdrempel bij normale macro-economische fluctuaties. De strategie volstaat evenmin om te waarborgen dat de in het stabiliteits- en groeipact vastgelegde middellange-termijndoelstelling van een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is, binnen de programmaperiode wordt gehaald, ondanks dat het onderliggende tekort tussen 2005 en 2009 zo'n 4 procentpunten van het BBP zal zijn gedaald. Een sensitiviteitsanalyse laat zien dat het tekort in het geval van ongunstige macro-economische ontwikkelingen in 2009 nog steeds 3 % zou bedragen of zich dichtbij dat percentage zou bevinden.
- (6) De schuldquote overschreed de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het BBP in 2003 en liep in 2004 op tot 61,9 %. Volgens het geactualiseerde programma zal de schuldquote, na in 2005 66,5 % te hebben bereikt, in 2007 het hoogste peil bereiken met 67,8 % van het BBP en vervolgens dalen naar 64,5 % in 2009. Gelet op de risico's voor de economische activiteit, de begrotingsdoelstellingen en op de mogelijkheid dat zich, net als in het verleden, schuldverhogende stock-flow adjustments voordoen, met name de accumulatie van financiële activa, zou de bruto-schuldquote zich ook ongunstiger kunnen ontwikkelen dan verwacht.
- (7) Gelet op de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing lijken er in Portugal risico's te bestaan voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. De maatregelen op het gebied van de structurele hervorming die tot dusverre zijn vastgesteld, met name voor het pensioenstelsel en de gezondheidszorg, zullen naar verwachting de gevolgen van de vergrijzing voor de begroting temperen. Deze hervormingen lijken echter niet voldoende om de houdbaarheid te waarborgen. De in het geactualiseerde programma voorgestelde hervormingen, met name op het gebied van pensioenvoorzieningen in de openbare sector, zouden, indien zij volledig ten uitvoer worden gelegd, hiertoe kunnen bijdragen. De regering heeft opdracht gegeven tot het opstellen van een rapport om de houdbaarheid op lange termijn van het sociale-zekerheidstelsel te evalueren.

- (8) Algemeen genomen is het in het geactualiseerde programma geschetste economische beleid slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de landenspecifieke globale richtsnoeren voor het economisch beleid op het gebied van de openbare financiën. Zoals aanbevolen zal, volgens de programmaprognoses, de consolidatie van de overheidsfinanciën in grote mate door de uitgavenzijde worden gedragen, zonder eenmalige of tijdelijke maatregelen. De programmaprognoses houden, indien deze worden verwezenlijkt, een verbetering in van het conjunctuurgezuiverde primaire saldo (los van eenmalige en tijdelijke maatregelen) met meer dan 0,5 % van het BBP per jaar. Het voorziet echter niet in maatregelen om het tekort vóór 2008 tot onder de 3 % van het BBP terug te dringen en de geplande uitgavenbeperkingen zijn ontoereikend om voor het einde van de programmaperiode de middellangetermijndoelstelling van het stabiliteits- en groeipact te halen en een vrijwel sluitende begroting te hebben.
- (9) Op basis van de in het geactualiseerde programma vervatte schuld- en tekortgegevens voor 2005 en de volgende jaren heeft de Commissie op 22 juni de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van Portugal ingeleid. Wanneer de Raad besluit of er in Portugal al dan niet een buitensporig tekort bestaat zal hij tevens een aanbeveling tot het land richten met het verzoek deze situatie te verhelpen; deze aanbeveling zal onder andere een uiterste termijn voor de correctie van het buitensporige tekort bevatten.

In het licht van de bovenstaande evaluatie acht de Raad het wenselijk dat Portugal:

- i) de verslechtering van de begrotingspositie in 2005 beperkt door toe te zien op een strikte uitvoering van de aangekondigde corrigerende maatregelen;
- ii) zo spoedig mogelijk een gestage correctie van het buitensporige tekort bewerkstelligt, door in 2006 aanzienlijke vooruitgang te boeken, gevolgd door een aanzienlijke daling in ieder daaropvolgend jaar, en de geplande maatregelen ter vermindering van de overheidsuitgaven vastberaden toe te passen; iedere mogelijkheid benut om de vermindering van het begrotingstekort te versnellen, en met name ruimte te creëren om, indien nodig, de budgettaire gevolgen van een groei die geringer is dan in de prognoses werd aangenomen, op te vangen;
- iii) de bruto schuldquote op een sterk neerwaarts pad brengt door ervoor te zorgen dat de schuldontwikkeling vooruitgang bij de vermindering van het tekort laat zien en door schuldverhogende financiële transacties te vermijden;
- iv) de ontwikkeling van de uitgaven beteugelt, eventueel door bindende plafonds voor specifieke uitgaven-categorieën aan te kondigen in het kader van een uitvoerig hervormingsprogramma tot verbetering van de kwaliteit en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn;
- v) zorgt voor een verbetering van de verwerking van gegevens over de overheidssector.

Vergelijking tussen de belangrijkste macro-economische en budgettaire prognoses

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reëel BBP (verandering in %)	SP juni 2005	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	COM april 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	SP jan. 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
HICP-inflatie (%)	SP juni 2005	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	COM april 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	SP jan. 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Overheidssaldo (in % van het BBP)	SP juni 2005	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	COM april 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	SP jan. 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primair saldo (in % van het BBP)	SP juni 2005	– 0,1	– 3,3	– 1,6	– 0,5	0,7	1,8
	COM april 2005	– 0,1	– 2,0	– 1,6	—	—	—
	SP jan. 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Conjunctuur-gezuiverd saldo (in % van het BBP)	SP juni 2005 ⁽¹⁾	– 2,2	– 5,3	– 3,8	– 3,1	– 2,3	– 1,4
	COM april 2005	– 2,0	– 3,9	– 3,7	—	—	—
	SP jan. 2004 ⁽¹⁾	– 1,7	– 1,3	– 0,9	– 0,7	—	—
Eenmalige maatregelen (in % van het BBP)	SP juni 2005	2,3	0,2	0	0	0	0
	COM april 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongere- kend eenmalige maatre- gelen (in % van het BBP)	SP juni 2005 ⁽¹⁾	– 4,5	– 5,5	– 3,8	– 3,1	– 2,3	– 1,4
	COM april 2005	– 4,3	– 4,2	– 3,7	—	—	—
Bruto overheidsschuld (in % van het BBP)	SP juni 2005	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	COM april 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	SP jan. 2004 ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Opmerking:⁽¹⁾ Berekeningen van de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie.^(*) Eenmalige en tijdelijke maatregelen inbegrepen.Bronnen:

Stabiliteitsprogramma's (SP); voorjaarsprognoses 2005 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.