



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 537 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πορτογαλία

**Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη
λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πορτογαλία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Συμβούλιο την άποψή της σύμφωνα με την οποία, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020 οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι πορτογαλικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2020 και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat¹ δείχνουν ότι το ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας εμφάνιζε πλεόνασμα 0,2 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ ο δείκτης ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ ήταν 117,4 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τα κοινοποιηθέντα στοιχεία, η Πορτογαλία προέβλεπε στη συνέχεια πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης 0,2 % του ΑΕΠ για το 2020 —βάσει του κρατικού προϋπολογισμού του 2020 που εγκρίθηκε πριν από την έξαρση της πανδημίας COVID-19— ενώ ανέμενε ότι ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ θα μειωθεί στο 114,9 %. Το πρόγραμμα σταθερότητας του 2020 της Πορτογαλίας, το οποίο δεν είχε υποβληθεί εντός της προθεσμίας που ορίζεται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, δεν περιλάμβανε πρόβλεψη ισοζυγίου γενικής κυβέρνησης για το 2020.

Σε αντίθεση με τα κοινοποιηθέντα στοιχεία, σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 —οι οποίες αντικατοπτρίζουν, μεταξύ άλλων παραγόντων, τις

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

αναμενόμενες οικονομικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19— προβλέπεται έλλειμμα γενικής κυβέρνησης 6,5 % του ΑΕΠ για το 2020, ενώ ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ αναμένεται να αυξηθεί στο 131,6 %. Όλα τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων των δηλώσεων των πορτογαλικών αρχών σχετικά με το εύρος της αντίδρασης δημοσιονομικής πολιτικής στη σοβαρή οικονομική κάμψη που συνδέεται με την πανδημία COVID-19, υποδηλώνουν έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 σημαντικά υψηλότερο από την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Στην επιστολή της με ημερομηνία 7 Μαΐου 2020, η Επιτροπή κάλεσε τις πορτογαλικές αρχές να διευκρινίσουν το μέγεθος του προβλεπόμενου ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης το 2020. Στην επιστολή τους της 13ης Μαΐου 2020, οι πορτογαλικές αρχές δεν παρείχαν τις ζητηθείσες διευκρινίσεις και ανέφεραν τις έκτακτες περιστάσεις που σχετίζονται με την πανδημία COVID-19. Λαμβανομένων υπόψη των παραγόντων αυτών, η Επιτροπή θεωρεί τις τρέχουσες προβλέψεις της για έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ύψους 6,5 % του ΑΕΠ το 2020, ως επαρκώς πειστική, εκ πρώτης όψεως, απόδειξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως ορίζεται στο άρθρο 126 παράγραφος 2 στοιχείο α) της Συνθήκης.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή συνέταξε την παρούσα έκθεση, στην οποία αναλύεται η συμμόρφωση της Πορτογαλίας με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους που προβλέπονται στη Συνθήκη. Η έκθεση λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες και δίνει τη δέουσα προσοχή στο σοβαρό οικονομικό σοκ που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
						COM	COM
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-1,9	-3,0	-0,4	0,2	-6,5	-1,8
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος γενικής κυβέρνησης	131,5	126,1	122,0	117,7	131,6	124,4
	Απόκλιση από την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους	Σε ΔΥΕ	ά.α	ά.α	ά.α	3,5	-0,2
	Μεταβολή διαρθρωτικού ισοζυγίου	ά.α	0,4	0,7	0,4	ά.α	ά.α
	Απαιτούμενη ΕΓΔΠ	Σε ΔΥΕ	0,0	-0,3	-1,8	ά.α	ά.α

Σημείωση: το αρκτικόλεξο ΕΓΔΠ αναφέρεται στην ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή (Minimum Linear Structural Adjustment – MLSA)· το αρκτικόλεξο ΔΥΕ αναφέρεται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (Excessive Deficit Procedure – EDP)· και ά.α σημαίνει «άνευ αντικειμένου».

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020.

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας το 2020 αναμένεται να εμφανίσει έλλειμμα της τάξης του 6,5 % του ΑΕΠ. Συγκεκριμένα, ενώ το δημοσιονομικό κόστος των μέτρων που έλαβαν οι πορτογαλικές αρχές για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19 εκτιμάται σε 2,5 % του ΑΕΠ, η λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών αναμένεται να συνεισφέρει περισσότερο από 4 % του ΑΕΠ στο προβλεπόμενο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 είναι υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη.

Η προβλεπόμενη υπέρβαση, για το 2020, της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή οικονομική επιβράδυνση. Δεδομένων των επιπτώσεων της πανδημίας της COVID-19, στις εαρινές προβλέψεις του 2020 της Επιτροπής αναμένεται συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 6,8 % το 2020.

Η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης θα είναι προσωρινή βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020, σύμφωνα με τις οποίες το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα υποχωρήσει κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2021. Ωστόσο, οι προβολές αυτές περιβάλλονται από εξαιρετικά μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 είναι υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η προβλεπόμενη υπέρβαση θεωρείται έκτακτη, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ενώ ο χαρακτήρας της υπέρβασης θεωρείται επί του παρόντος προσωρινός. Όλα τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων των δηλώσεων των πορτογαλικών αρχών σχετικά με το εύρος της αντίδρασης δημοσιονομικής πολιτικής στη σοβαρή οικονομική κάμψη που συνδέεται με την πανδημία COVID-19, υποδηλώνουν έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 σημαντικά υψηλότερο από την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Στην επιστολή της με ημερομηνία 7 Μαΐου 2020, η Επιτροπή κάλεσε τις πορτογαλικές αρχές να διευκρινίσουν το μέγεθος του προβλεπόμενου ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης το 2020. Στην επιστολή τους της 13ης Μαΐου 2020, οι πορτογαλικές αρχές δεν παρείχαν τις ζητηθείσες διευκρινίσεις και ανέφεραν τις έκτακτες περιστάσεις που σχετίζονται με την πανδημία COVID-19. Λαμβανομένων υπόψη των παραγόντων αυτών, η Επιτροπή θεωρεί τις τρέχουσες προβλέψεις της για έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ύψους 6,5 % του ΑΕΠ το 2020, ως επαρκώς πειστική, εκ πρώτης όψεως, απόδειξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως ορίζεται στο άρθρο 126 παράγραφος 2 στοιχείο α) της Συνθήκης. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι εκ πρώτης όψεως δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

3. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ μειώθηκε από 122,0 % το 2018 σε 117,7 % το 2019. Η μείωση αυτή το 2019 αντανάκλούσε κυρίως τη μειωτική για το χρέος επίδραση που απορρέει από ένα σταθερό πρωτογενές πλεόνασμα (3,2 % του ΑΕΠ) και μια ευνοϊκή διαφορά μεταξύ ρυθμού αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ και του επιτοκίου για το χρέος, σύμφωνα με την οποία οι συνδυασμένες επιπτώσεις της αύξησης του πραγματικού

ΑΕΠ και του πληθωρισμού (4,6 % συνολικά) αντιστάθμισαν τη σημαντική —αλλά σταδιακά μειούμενη— επιβάρυνση από τους τόκους της υπερχρέωσης (3,0 % του ΑΕΠ). Ωστόσο, η προσαρμογή αποθεμάτων-ροών ήταν θετική το 2019 (0,5 % του ΑΕΠ).

Μετά την άρση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος τον Ιούνιο του 2017, η Πορτογαλία υπάχθηκε σε τριετή μεταβατική περίοδο για να εξασφαλίσει επαρκή πρόοδο ως προς τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Η μεταβατική περίοδος διήρκεσε από το 2017 μέχρι το 2019. Προκειμένου να διασφαλιστεί συνεχής και ουσιαστική πρόοδος ως προς τη συμμόρφωση κατά τη διάρκεια της εν λόγω μεταβατικής περιόδου, θα πρέπει να πληρούνται ταυτόχρονα οι ακόλουθες δύο προϋποθέσεις:

- α. η ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή θα πρέπει να μην αποκλίνει σε ποσοστό μεγαλύτερο από το $\frac{1}{4}$ % του ΑΕΠ από την ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή (ΕΓΔΠ), με την οποία διασφαλίζεται ότι θα επιτευχθεί η τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους έως το τέλος της μεταβατικής περιόδου·
- β. ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, η εναπομένουσα ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή θα πρέπει να μην υπερβαίνει τα $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ (εκτός εάν η πρώτη προϋπόθεση συνεπάγεται ετήσια προσπάθεια άνω των $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ).

Από τα κοινοποιηθέντα στοιχεία προκύπτει ότι το 2019 η Πορτογαλία σημείωσε ικανοποιητική πρόοδο προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους, διότι σύμφωνα με τις εκτιμήσεις το διαρθρωτικό ισοζύγιο βελτιώθηκε κατά 0,4 % του ΑΕΠ το προηγούμενο έτος, σε σύγκριση με την ισχύουσα ΕΓΔΠ -1,8 % του ΑΕΠ.

Συνεπώς, από την ανάλυση προκύπτει ότι το κριτήριο του χρέους πληρούται με βάση τα απολογιστικά δημοσιονομικά στοιχεία του 2019.

4. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να *«λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους»*.

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη *«οποιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή»*.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020, δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60 % που ορίζει η Συνθήκη και δεν πληρούνται οι δύο προϋποθέσεις της θεμελιώδους αρχής —δηλαδή να παραμένει το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη και η υπέρβαση της τιμής αυτής να είναι προσωρινή— οι εν

λόγω σχετικοί παράγοντες δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τα στάδια που οδηγούν στην απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος για την Πορτογαλία.

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19, η οποία έχει πολύ σημαντικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική κατάσταση και δημιουργεί ιδιαίτερα αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

4.1. Πανδημία COVID-19

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε σοβαρό οικονομικό σοκ, το οποίο έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες ως προς την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται ή όχι άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης. Σε συνδυασμό με την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης και στην επιδείνωση της κατάστασης του χρέους.

4.2. Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Η πορτογαλική οικονομία ακολουθούσε μια σταδιακά καθοδική πορεία πριν από την έξαρση της πανδημίας COVID-19, με επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ από 2,6 % το 2018 σε 2,2 % το 2019. Η οικονομία παρουσίασε πολύ καλά αποτελέσματα τους δύο πρώτους μήνες του 2020.

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 —που αντικατοπτρίζουν, μεταξύ άλλων παραγόντων, τον αναμενόμενο οικονομικό αντίκτυπο της πανδημίας COVID-19— η οικονομική δραστηριότητα προβλέπεται τώρα να μειωθεί απότομα το 2020 και το πραγματικό ΑΕΠ αναμένεται να συρρικνωθεί κατά 6,8 %. Όσον αφορά την εγχώρια ζήτηση, ενώ η ιδιωτική κατανάλωση προβλέπεται να μειωθεί με ελαφρώς πιο αργό ρυθμό σε σχέση με το ΑΕΠ —καθώς τα μέτρα πολιτικής που λήφθηκαν αντισταθμίζουν εν μέρει τις απώλειες εισοδήματος των νοικοκυριών— οι επενδύσεις αναμένεται να πληγούν περισσότερο λόγω της παρατεταμένης αβεβαιότητας και παρά τη νέα ευελιξία των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Όσον αφορά την εξωτερική ζήτηση, τόσο οι εξαγωγές όσο και οι εισαγωγές προβλέπεται να μειωθούν με διψήφια ποσοστά, με τις πρώτες να επηρεάζονται ιδιαίτερα από την αναμενόμενη διαταραχή του εξωτερικού τουρισμού. Το ποσοστό ανεργίας αναμένεται να αυξηθεί από 6,5 % το 2019 σε 9,7 % το 2020.

Αν και το πραγματικό ΑΕΠ αναμένεται να ανακάμψει κατά 5,8 % το 2021, οι επακόλουθες επιπτώσεις ενδέχεται να είναι ακόμη αισθητές σε ορισμένους τομείς, ιδίως στον τουρισμό.

Κατά συνέπεια, το ΑΕΠ προβλέπεται να παραμείνει κάτω από το επίπεδο του 2019 έως το 2021.

Οι μακροοικονομικές προοπτικές χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας που σχετίζεται με τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 και τις συνακόλουθες οικονομικές επιπτώσεις της. Επιπλέον, οι ειδικοί για τη χώρα κίνδυνοι συνίστανται σε δυσμενέστερες εξελίξεις, δεδομένης της εξάρτησης της πορτογαλικής οικονομίας από τον εξωτερικό τουρισμό, ο οποίος αναμένεται να πληγεί σοβαρά από την πανδημία COVID-19. Τα ανωτέρω αποτελούν ελαφρυντικούς παράγοντες κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Πορτογαλίας με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020.

4.3. Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας μετατράπηκε σε πλεονασματικό της τάξης του 0,2 % του ΑΕΠ το 2019, χάρη στις ισχυρές επιδόσεις όσον αφορά τα έσοδα — ιδίως στους τομείς των κοινωνικών εισφορών και των έμμεσων φόρων— και στη συνεχή μείωση των δαπανών για τόκους. Οι δημόσιες επενδύσεις σταθεροποιήθηκαν στο 1,9 % του ΑΕΠ το 2019 —σε σύγκριση με το παρατηρηθέν πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης— και υστέρησαν των κυβερνητικών σχεδίων και του μέσου όρου της Ένωσης (3 % του ΑΕΠ). Αν εξαιρεθεί ο αντίκτυπος της νέας ενεργοποίησης του μηχανισμού κεφαλαίου έκτακτης ανάγκης της Novo Banco (της τάξης του 0,5 % του ΑΕΠ πέρυσι) και άλλων έκτακτων μέτρων, το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης κατέγραψε πλεόνασμα της τάξης του 0,8 % του ΑΕΠ το 2019.

Στις 13 Ιουλίου 2018, διατυπώθηκε σύσταση προς την Πορτογαλία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των πρωτογενών δημόσιων δαπανών, εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των έκτακτων μέτρων, («τιμή αναφοράς για τις δαπάνες»), δεν θα υπερέβαινε το 0,7 % το 2019, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ². Με βάση τα απολογιστικά δημοσιονομικά στοιχεία και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, ο ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δαπανών υπερέβη κατά πολύ την εφαρμοστέα τιμή αναφοράς για τις δαπάνες, γεγονός που υποδηλώνει σημαντική απόκλιση της τάξης του 1,0 % του ΑΕΠ από τις απαιτήσεις του 2019. Ταυτόχρονα, το διαρθρωτικό ισοζύγιο εκτιμάται ότι βελτιώθηκε κατά 0,4 % του ΑΕΠ, γεγονός που υποδηλώνει κάποια απόκλιση από τη συνιστώμενη πορεία διαρθρωτικής προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου το 2019. Η συνολική αξιολόγηση επιβεβαιώνει τη σημαντική απόκλιση από τις απαιτήσεις του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2019, καθώς και για έτη 2018 και 2019 συνολικά.

Από τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι πορτογαλικές αρχές στις 25 Μαρτίου 2020 προκύπτει ότι η Πορτογαλία προέβλεπε πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης ύψους 0,2 % του ΑΕΠ για το 2020 — βάσει του κρατικού προϋπολογισμού του 2020 που είχε εγκριθεί πριν από την έξαρση της πανδημίας COVID-19. Ωστόσο, αναμένεται ότι οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας θα προκαλέσουν σημαντική επιδείνωση του ισοζυγίου της γενικής

² Σύσταση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2018, σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Πορτογαλίας για το 2018 και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας για το 2018 (EE C 320 της 10.9.2018, σ. 92).

κυβέρνησης το 2020, αντικατοπτρίζοντας τη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών και την ανάγκη σημαντικής στήριξης δημοσιονομικής πολιτικής.

Το πρόγραμμα σταθερότητας παρέχει πληροφορίες σχετικά με σημαντικά μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητας αντίδρασης του συστήματος υγείας, την προστασία των θέσεων εργασίας, την παροχή κοινωνικής στήριξης και τη διασφάλιση της ρευστότητας των επιχειρήσεων. Το συνολικό άμεσο δημοσιονομικό κόστος των εν λόγω μέτρων πολιτικής εκτιμήθηκε σε περίπου 2,5 % του ΑΕΠ κατά την καταληκτική ημερομηνία των εαρινών προβλέψεων του 2020 της Επιτροπής (23 Απριλίου 2020). Η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση υπόκειται σε ασυνήθιστα υψηλό βαθμό αβεβαιότητας και υπάρχουν κίνδυνοι δυσμενέστερων εξελίξεων, που συνδέονται με την αύξηση των ενδεχόμενων υποχρεώσεων του Δημοσίου που απορρέουν από ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις και τον ιδιωτικό τομέα, μεταξύ άλλων μέσω της πιθανής κατάπτωσης των κρατικών εγγυήσεων για τις επιχειρήσεις και τους αυτοαπασχολούμενους μετά την πανδημία COVID-19. Οι κίνδυνοι αυτοί προστίθενται στα ήδη μη αμελητέα προϋπάρχοντα επίπεδα, που σχετίζονται εν μέρει με τις δυνητικές περαιτέρω δημοσιονομικές επιπτώσεις των πρόσθετων μέτρων στήριξης των τραπεζών.

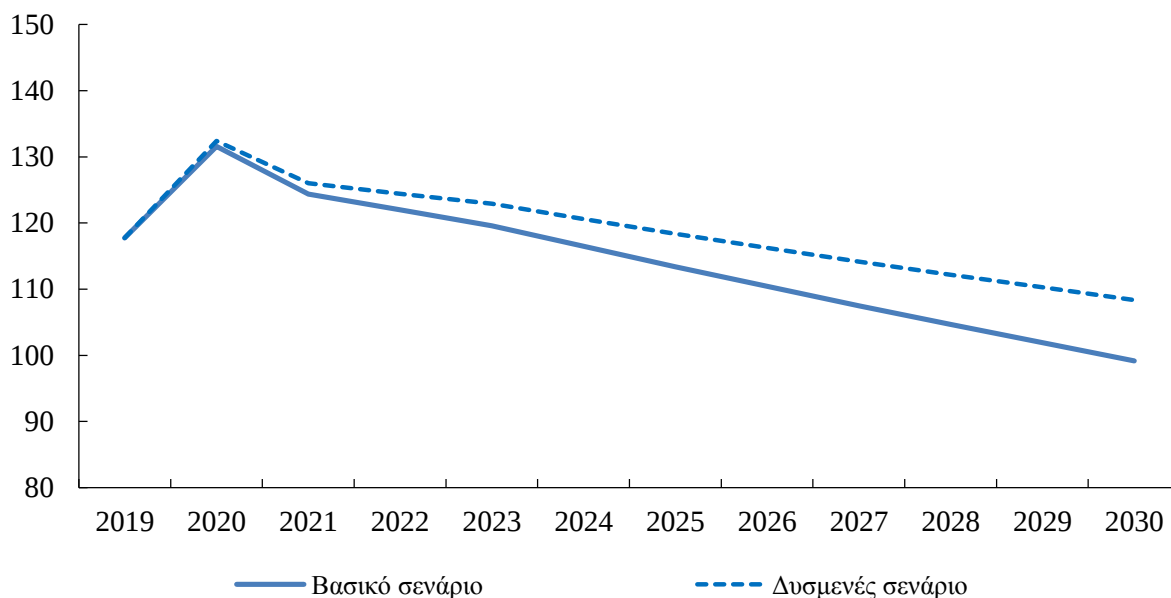
4.4. Μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους

Ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας ως προς το ΑΕΠ μειώθηκε στο 117,7 % το 2019, χάρη σε ένα σταθερό πρωτογενές πλεόνασμα και στην ευνοϊκή διαφορά μεταξύ ρυθμού αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ και επιτοκίου για το δημόσιο χρέος. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το αιφνίδιο πρωτογενές έλλειμμα και η προβλεπόμενη δυναμική του πραγματικού ΑΕΠ θα επιβαρύνουν τον δείκτη χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ το 2020, που αναμένεται να αυξηθεί στο 131,6 %. Ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ προβλέπεται να μειωθεί στο 124,4 % το 2021 και, ως εκ τούτου, να επανέλθει στη σταδιακή καθοδική πορεία του χάρη στην αναμενόμενη οικονομική ανάκαμψη.

Η ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους επικαιροποιήθηκε με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Συνολικά, η αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους δείχνει ότι, παρά τους κινδύνους, η κατάσταση του χρέους παραμένει βιώσιμη μεσοπρόθεσμα, λαμβανομένων υπόψη σημαντικών ελαφρυντικών παραγόντων που συνδέονται κυρίως με το προφίλ του χρέους και το ιστορικά χαμηλό επίπεδο των επιτοκίων. Ειδικότερα, ενώ η κατάσταση του δημόσιου χρέους επιδεινώνεται λόγω της πανδημίας COVID-19 βραχυπρόθεσμα, ο δείκτης χρέους ως προς το ΑΕΠ στο βασικό σενάριο εξακολουθεί να αναμένεται να είναι σε βιώσιμη (φθίνουσα) τροχιά μεσοπρόθεσμα³

³ Το βασικό σενάριο βασίζεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Μετά το 2021 λαμβάνεται ως παραδοχή η σταδιακή προσαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής, σύμφωνα με τα πλαίσια της ΕΕ για τον συντονισμό και την εποπτεία της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Η πρόβλεψη της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ γίνεται σύμφωνα με τη λεγόμενη μεθοδολογία T+10 της ομάδας εργασίας «κενό παραγωγής» (OGWG) της επιτροπής οικονομικής πολιτικής (EPC). Ειδικότερα, η ουσιαστική (πραγματική) αύξηση του ΑΕΠ οφείλεται στη δυνητική αύξηση του ΑΕΠ και επηρεάζεται από τυχόν πρόσθετη δημοσιονομική προσαρμογή που λαμβάνεται υπόψη (μέσω του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή). Ο πληθωρισμός θεωρείται ότι συγκλίνει σταδιακά στο 2 %. Οι παραδοχές για τα επιτόκια καθορίζονται σύμφωνα με τις προσδοκίες των χρηματοπιστωτικών αγορών. Το δυσμενές σενάριο βασίζεται στην παραδοχή για υψηλότερα επιτόκια (κατά 500 μονάδες βάσης) και χαμηλότερη αύξηση του ΑΕΠ (κατά -0,5

Διάγραμμα 1. Δείκτης του δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ, Πορτογαλία, % του ΑΕΠ



Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής.

4.5. Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 13 Μαΐου 2020, οι πορτογαλικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στις προηγούμενες ενότητες καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές. Στην επιστολή τους, οι πορτογαλικές αρχές τόνισαν τη θετική εξέλιξη της δημοσιονομικής θέσης της Πορτογαλίας κατά τα έτη που προηγήθηκαν της έξαρσης της πανδημίας COVID-19: το ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης βελτιώθηκε και παρουσίασε πλεόνασμα το 2019 και ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ παρέμεινε σε σταθερή καθοδική πορεία. Ενώ το πρόγραμμα σταθερότητας του 2020 δεν περιλάμβανε ούτε μακροοικονομικό σενάριο ούτε δημοσιονομικά σχέδια τουλάχιστον για το 2020, και η επιστολή δεν διευκρίνιζε το μέγεθος του προβλεπόμενου ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης το 2020, οι πορτογαλικές αρχές επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους να υποβάλουν τις πληροφορίες αυτές στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού στην Πορτογαλία, έως το τέλος του πρώτου εξαμήνου του 2020.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας προβλέπεται να εμφανίσει έλλειμμα της τάξης του 6,5 % του

εκατοστιαίες μονάδες), σε σχέση με το βασικό σενάριο (κατά τη διάρκεια του χρονικού ορίζοντα των προβλέψεων).

ΑΕΠ το 2020, ποσοστό υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη θεωρείται έκτακτη και επί του παρόντος προσωρινή.

Όλα τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων των δηλώσεων των πορτογαλικών αρχών σχετικά με το εύρος της αντίδρασης δημοσιονομικής πολιτικής στη σοβαρή οικονομική κάμψη που συνδέεται με την πανδημία COVID-19, υποδηλώνουν έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 σημαντικά υψηλότερο από την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Στην επιστολή της με ημερομηνία 7 Μαΐου 2020, η Επιτροπή κάλεσε τις πορτογαλικές αρχές να διευκρινίσουν το μέγεθος του προβλεπόμενου ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης το 2020. Στην επιστολή τους της 13ης Μαΐου 2020, οι πορτογαλικές αρχές δεν παρείχαν τις ζητηθείσες διευκρινίσεις και ανέφεραν τις έκτακτες περιστάσεις που σχετίζονται με την πανδημία COVID-19. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Επιτροπή θεωρεί τις τρέχουσες προβλέψεις της για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2020 ως επαρκώς πειστική, εκ πρώτης όψεως, απόδειξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως ορίζεται στο άρθρο 126 παράγραφος 2 στοιχείο α) της Συνθήκης.

Ο δείκτης του ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ μειώθηκε στο 117,7 % το 2019, υπερβαίνοντας την τιμή αναφοράς του 60 % που ορίζει η Συνθήκη. Η Πορτογαλία σημείωσε επαρκή πρόοδο ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2019.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η παρούσα έκθεση εξέτασε επίσης τους σχετικούς παράγοντες. Ωστόσο, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020, δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς 60 % που ορίζει η Συνθήκη και δεν πληρούνται οι δύο προϋποθέσεις της θεμελιώδους αρχής —δηλαδή να παραμένει το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη και η υπέρβαση της τιμής αυτής να είναι προσωρινή— οι εν λόγω σχετικοί παράγοντες δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τα στάδια που οδηγούν στην απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος για την Πορτογαλία.

Συνολικά, από την ανάλυση προκύπτει ότι δεν πληρούνται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.