



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 537 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Portugal

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Portugal

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2. i förordning (EG) nr 1467/97 underlättar samordningen av budgetpolitiken vid allvarliga konjunkturedgångar. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturedgång som förväntas bli följden av covid-19-utbrottet. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en övergående avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Klausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

De uppgifter som rapporterades av de portugisiska myndigheterna den 31 mars 2020 och som därefter validerades av Eurostat¹ visar att Portugals offentliga överskott uppgick till 0,2 % av BNP 2019, medan den offentliga bruttoskuldskvoten uppgick till 117,7 % av BNP. Enligt de anmälda uppgifterna planerar Portugal därefter ett överskott i de offentliga finanserna på 0,2 % av BNP för 2020 – på grundval av 2020 års statsbudget som antogs före utbrottet av covid-19-pandemin – samtidigt som den offentliga skuldskvoten förväntas minska till 114,9 %. Portugals stabilitetsprogram 2020, som inte lämnades in inom den tidsfrist som anges i artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97, innehöll inte något planerat saldo i de offentliga finanserna för 2020.

Till skillnad från de anmälda uppgifterna beräknas enligt kommissionens vårprognos 2020, som bland annat återspeglar de förväntade ekonomiska och budgetmässiga konsekvenserna av covid-19-pandemin, underskottet i den offentliga sektorns finanser uppgå till 6,5 % av BNP för 2020, medan den offentliga skuldskvoten väntas öka till 131,6 %. Alla tillgängliga uppgifter, bland annat de portugisiska myndigheternas uttalanden om hur budgetpolitiken reagerar på den allvarliga ekonomiska nedgången i samband med covid-19-pandemin, pekar på ett offentligt underskott som avsevärt överskrider fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020. I sin skrivelse av den 7 maj 2020 uppmanade kommissionen de portugisiska myndigheterna att klargöra storleken på det planerade underskottet i de offentliga finanserna

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

under 2020. I sin skrivelse av den 13 maj 2020 lämnade de portugisiska myndigheterna inte de begärda förtydligandena och hänvisade till de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin. Med beaktande av dessa faktorer anser kommissionen att dess nuvarande prognos för ett offentligt underskott på 6,5 % av BNP 2020 vid första anblicken är tillräckligt övertygande bevis på ett alltför stort underskott enligt definitionen i artikel 126.2 a i fördraget.

Kommissionen har därför mot den här bakgrunden upprättat denna rapport, som analyserar Portugals efterlevnad av fördragets underskotts- och skuldkriterier. Rapporten tar hänsyn till alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

Tabell 1. Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
						COM	COM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	-1,9	-3,0	-0,4	0,2	-6,5	-1,8
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	131,5	126,1	122,0	117,7	131,6	124,4
	Avvikelse från skuldminskningens riktlinje	<i>i EDP</i>	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>	3,5	-0,2
	Förändring i det strukturella saldot	0,4	0,4	0,7	0,4	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>
	MLSA	<i>i EDP</i>	0,0	-0,3	-1,8	<i>n.r.</i>	<i>n.r.</i>

Anmärkning: MLSA står för minsta linjära strukturella anpassning (minimum linear structural adjustment). EDP står för förfarandet vid alltför stora underskott (excessive deficit procedure). n.r. står för ej relevant.

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020.

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas Portugals saldo i de offentliga finanserna bli ett underskott på 6,5 % av BNP 2020. Budgetkostnaderna för de åtgärder som de portugisiska myndigheterna vidtar för att ta itu med covid-19-pandemin uppskattas till 2,5 % av BNP, men inverkan av de automatiska stabilisatorerna förväntas bidra med mer än 4 % av BNP till det beräknade offentliga underskottet 2020. Kommissionens prognos för det offentliga underskottet 2020 är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Det prognostiserade överskridandet av fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020 är ett undantag eftersom det beror på en allvarlig konjunkturedgång. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin beräknas i kommissionens vårprognos 2020 att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 6,8 % 2020.

Det förväntade överskridandet av fördragets referensvärde skulle vara övergående enligt kommissionens vårprognos 2020, som bedömer att det offentliga underskottet kommer att minska till under 3 % av BNP 2021. Prognoserna omgärdas dock av exceptionellt stor osäkerhet.

Sammanfattningsvis är kommissionens prognos för det offentliga underskottet 2020 över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det förväntade överskridandet betraktas som ett undantag enligt definitionen i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten, samtidigt som karaktären på överskridandet för närvarande anses vara övergående. Alla tillgängliga uppgifter, bland annat de portugisiska myndigheternas uttalanden om hur budgetpolitiken reagerar på den allvarliga ekonomiska nedgången i samband med covid-19-pandemin, pekar på ett offentligt underskott som avsevärt överskrider fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020. I sin skrivelse av den 7 maj 2020 uppmanade kommissionen de portugisiska myndigheterna att klargöra storleken på det planerade underskottet i de offentliga finanserna under 2020. I sin skrivelse av den 13 maj 2020 lämnade de portugisiska myndigheterna inte de begärda förtydligandena och hänvisade till de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin. Med beaktande av dessa faktorer anser kommissionen att sin nuvarande prognos för ett offentligt underskott på 6,5 % av BNP 2020 vid första anblicken är tillräckligt övertygande bevis på ett alltför stort underskott enligt definitionen i artikel 126.2 a i fördraget. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt i enlighet med definitionen i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97.

3. SKULDKRITERIET

Den offentliga skulden i förhållande till BNP sjönk från 122,0 % under 2018 till 117,7 % under 2019. Denna minskning 2019 avspeglade huvudsakligen den skuldreducerande effekten på grund av ett stabilt primärt överskott (på 3,2 % av BNP) och en gynnsam skillnad mellan tillväxttakten för nominell BNP och ränteutgifter, där de sammanlagda effekterna av BNP-tillväxt i fasta priser och inflation (på 4,6 % sammantaget) uppväger den stora – men ändå gradvis minskande – räntebördan på den alltför höga skuldsättningen (på 3,0 % av BNP). Stock-/flödesjusteringen var dock positiv under 2019 (0,5 % av BNP).

När förfarandet vid alltför stora underskott upphävdes i juni 2017 blev Portugal föremål för en treårig övergångsperiod för att säkerställa att landet gör tillräckliga framsteg mot uppfyllandet av riktmärket för skuldminskning. Övergångsperioden löpte från 2017 till och med 2019. För att säkerställa kontinuerliga och effektiva framsteg mot uppfyllandet under övergångsperioden skulle Portugal uppfylla följande två villkor samtidigt:

- a. Den årliga strukturella anpassningen bör inte avvika med mer än $\frac{1}{4}$ % av BNP från den minsta linjära strukturella anpassningen för att säkerställa att riktmärket för skuldminskning uppfylls i slutet av övergångsperioden.
- b. Den återstående årliga strukturella anpassningen bör inte vid något tillfälle under övergångsperioden överskrida $\frac{3}{4}$ % av BNP (såvida inte det första villkoret innebär en årlig insats på över $\frac{3}{4}$ % av BNP).

De anmälda uppgifterna visar att Portugal har gjort tillräckliga framsteg när det gäller att uppfylla riktmärket för skuldminskning under 2019, eftersom det strukturella saldot beräknas ha förbättrats med 0,4 % av BNP förra året, jämfört med det tillämpliga MLSA på -1,8 % av BNP.

Analysen visar således att skuldkriteriet uppfylls på grundval av uppgifter om budgetresultaten från 2019.

4. FAKTORER AV BETYDELSE

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller uppfyllandet av underskottskriteriet får faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Portugal 2020, eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret enligt den övergripande principen inte är uppfyllt – dvs. att det offentliga underskottet ska ligga nära fördragets referensvärde på 3 % och överskridandet vara övergående.

En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är de ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har även lett till att den allmänna undantagsklausulen har aktiverats.

4.1. Covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som fått mycket negativa effekter i hela Europeiska unionen. Vilka följder detta får för BNP-tillväxten beror både på hur länge pandemin varar och hur länge de åtgärder är i kraft som vidtagits av nationella myndigheter och på europeisk och global nivå för att bromsa spridningen, skydda produktionskapaciteten och stötta den samlade efterfrågan. Medlemsstaterna har redan antagit eller håller på att anta budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande likviditetsstödåtgärder och andra garantier har också antagits. Behöriga statistikmyndigheter ska, när det föreligger mer detaljerad information, granska huruvida dessa åtgärder har någon direkt inverkan på saldot i de offentliga finanserna. Dessa åtgärder kommer tillsammans med nedgången i ekonomisk aktivitet att leda till att det offentliga underskottet och den offentliga skulden stiger betydligt.

4.2. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Den portugisiska ekonomin mattades av före utbrottet av covid-19-pandemin, där BNP-tillväxten i fasta priser sjönk till 2,2 % 2019, från 2,6 % 2018. Ekonomin presterade mycket väl under de två första månaderna 2020.

Enligt kommissionens vårprognos 2020 — som bland annat återspeglar de förväntade ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin – beräknas den ekonomiska aktiviteten

sjunka kraftigt under 2020, då BNP i fasta priser förväntas sjunka med 6,8 %. När det gäller den inhemska efterfrågan beräknas den privata konsumtionen sjunka i något lägre takt än BNP-nedgången, eftersom de politiska åtgärderna delvis kompenserar förlusterna i hushållens inkomster. Investeringarna väntas bli de som drabbas hårdast på grund av den kvardröjande osäkerheten och trots den nya flexibiliteten i de europeiska struktur- och investeringsfonderna. När det gäller den externa efterfrågan beräknas både exporten och importen minska med tvåsiffriga tal, varvid den förstnämnda särskilt kommer att påverkas av det förväntade avbrottet i den utländska turismen. Arbetslösheten väntas öka från 6,5 % 2019 till 9,7 % 2020.

Även om BNP i fasta priser förväntas återhämta sig med 5,8 % under 2021 kommer efterverkningarna troligen att dröja kvar inom vissa sektorer, särskilt turismen. Som en följd av detta förväntas BNP ligga kvar under 2019 års nivå fram till 2021.

De makroekonomiska utsikterna präglas av exceptionellt stor osäkerhet om covid-19-pandemins varaktighet och dess följder för ekonomin. Landspecifika risker pekar snarare nedåt mot bakgrund av den portugisiska ekonomins beroende av utländsk turism, som väntas bli hårt drabbad av covid-19-pandemin. De är förmildrande omständigheter vid bedömningen av om Portugal uppfyller underskottskriteriet 2020.

4.3. Budgetställning på medellång sikt

Portugals saldo i de offentliga finanserna vändes till ett överskott på 0,2 % av BNP 2019, tack vare starka intäktsresultat – särskilt när det gäller sociala avgifter och indirekta skatter – och kontinuerligt minskande ränteutgifter. De offentliga investeringarna stabiliserade sig på 1,9 % av BNP under 2019 – jämfört med ett konstaterat offentligt överskott – en nivå som ligger under regeringens planer och unionsgenomsnittet på 3 % av BNP. Om man bortser från effekterna av en ytterligare aktivering av den villkorade kapitalmekanismen för Novo Banco (på 0,5 % av BNP förra året) och andra engångsåtgärder, nådde saldot i de offentliga finanserna ett överskott på 0,8 % av BNP 2019.

Den 13 juli 2018 rekommenderades Portugal att säkerställa att de primära offentliga utgifternas nominella tillväxttakt, exklusive diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, inte överstiger 0,7 % 2019 (utgiftsriktmärket), vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,6 % av BNP². På grundval av budgetresultaten och kommissionens vårprognos 2020 låg de primära nettoutgifternas tillväxttakt klart över det tillämpliga utgiftsriktmärket, vilket tyder på en betydande avvikelse på 1,0 % av BNP från kraven under 2019. Samtidigt beräknas det strukturella saldot ha förbättrats med 0,4 % av BNP, vilket tyder på en viss avvikelse från den rekommenderade strukturella anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet 2019. En övergripande bedömning bekräftar den betydande avvikelsen från kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten under 2019 och under 2018 och 2019 sammantaget.

De uppgifter som de portugisiska myndigheterna lämnade den 25 mars 2020 tyder på att Portugal planerade ett överskott i de offentliga finanserna på 0,2 % av BNP för 2020 – på grundval av 2020 års statsbudget som antogs före utbrottet av covid-19-pandemin. Det förväntas dock att de ekonomiska och sociala konsekvenserna av pandemin kommer att leda

² Rådets rekommendation av den 13 juli 2018 om Portugals nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2018, EUT C 320, 10.9.2018, s. 92.

till en betydande försämring av saldot i de offentliga finanserna under 2020, vilket återspeglar de automatiska stabilisatorernas inverkan och behovet av ett betydande finanspolitiskt stöd.

Stabilitetsprogrammet innehåller information om omfattande åtgärder för att stärka hälso- och sjukvårdssystemets insatskapacitet, skydda arbetstillfällena, ge socialt stöd och skydda företagens likviditet. De totala direkta budgetkostnaderna för dessa politiska åtgärder uppskattades till cirka 2,5 % av BNP per brytdatum för kommissionens vårprognos 2020 (23 april 2020). Den offentliga sektorns finanser på medellång sikt är omgärdade av en ovanligt hög grad av osäkerhet och nedåtrisker, kopplade till den plötsliga ökningen av offentliga ansvarsförbindelser som härrör från vissa offentliga bolag och den privata sektorn, bland annat genom ett eventuellt ianspråktagande av statliga garantier till företag och egenföretagare efter covid-19-pandemin. Dessa risker ligger utöver de icke försumbara redan befintliga nivåerna, som delvis är kopplade till potentiella ytterligare budgetkonsekvenser av ytterligare stödåtgärder för banker.

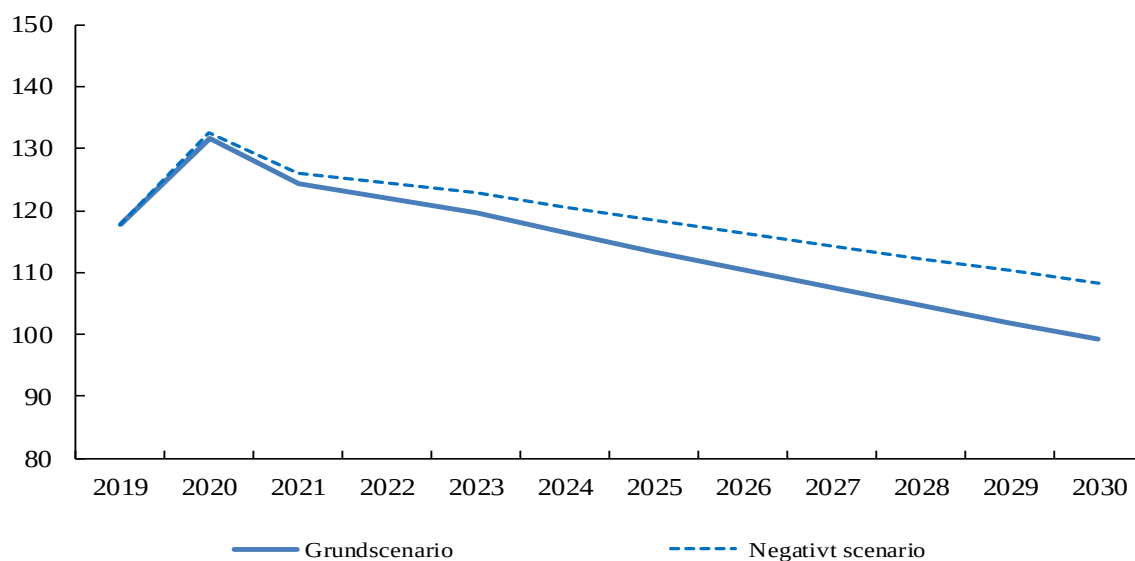
4.4. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Portugals offentliga skuldkvot i förhållande till BNP minskade till 117,7 % under 2019, tack vare ett stabilt primärt överskott och en gynnsam skillnad mellan nominell BNP-tillväxt och ränteutgifter. Enligt kommissionens vårprognos 2020 kommer ett plötsligt primärt underskott och den förväntade utvecklingen av BNP i fasta priser att belasta den offentliga skuldkvoten för 2020, då den beräknas öka till 131,6 %. Den offentliga skuldkvoten väntas sjunka till 124,4 % av BNP under 2021, vilket leder till att den återigen successivt minskar gradvis mot bakgrund av den förväntade ekonomiska återhämtningen.

Analysen av skuldsättningens hållbarhet har uppdaterats på grundval av kommissionens vårprognos 2020. Sammantaget visar bedömningen av skuldåterhämtningen att skuldställningen, trots risker, förblir hållbar på medellång sikt, vilket även beror på viktiga förmildrande omständigheter som särskilt är kopplade till skuldprofilen och de historiskt låga räntenivåerna. Även om den offentliga skuldställningen försämras till följd av covid-19-pandemin på kort sikt, förväntas framför allt skuldkvoten i förhållande till BNP i referensscenariot följa en hållbar (nedåtgående) bana på medellång sikt.³

³ Referensscenariot grundar sig på kommissionens vårprognos 2020. Efter 2021 antas den offentligfinansiella politiken gradvis anpassas i enlighet med EU:s ramar för samordning och övervakning av ekonomi och offentliga finanser. Tillväxten i BNP i fasta priser beräknas enligt den s.k. EPC/OGWG T+10-metoden. Den faktiska BNP-tillväxten (i fasta priser) drivs framför allt av dess potentiella tillväxt och påverkas av eventuella ytterligare offentligfinansiella anpassningar som övervägs (genom den finanspolitiska multiplikatorn). Inflationen antas gradvis närma sig 2 %. Ränteantaganden görs utifrån finansmarknadens förväntningar. I det negativa scenariot görs antaganden om högre räntor (med 500 punkter) och lägre BNP-tillväxt (med -0,5 procentenheter) jämfört med referensscenariot (under hela prognosperioden)..

Figur 1. Offentlig skuldkvot, Portugal, % av BNP



Källa: Kommissionens avdelningar

4.5. Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten

Den 13 maj 2020 överlämnade de portugisiska myndigheterna en skrivelse om faktorer som är av betydelse enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de viktiga faktorer som förts fram av myndigheterna. I sin skrivelse betonade de portugisiska myndigheterna den positiva utvecklingen av Portugals offentliga finanser under åren fram till utbrottet av covid-19-pandemin, där saldot i de offentliga finanserna har förbättrats till ett överskott 2019 och den offentliga skuldkvoten stadigt minskat. Även om 2020 års stabilitetsprogram inte innehöll vare sig ett makroekonomiskt scenario eller budgetplaner för åtminstone 2020, och skrivelsen inte klargjorde storleken på det planerade offentliga underskottet 2020, bekräftade de portugisiska myndigheterna sitt åtagande att lägga fram dessa uppgifter inom ramen för Portugals budgetförfarande, före utgången av första halvåret 2020.

5. SLUTSATSER

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas Portugals offentliga underskott 2020 uppgå till 6,5 % av BNP, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet betraktas som ett undantag och anses i nuläget vara av övergående karaktär.

Alla tillgängliga uppgifter, bland annat de portugisiska myndigheternas uttalanden om hur budgetpolitiken reagerar på den allvarliga ekonomiska nedgången i samband med covid-19-pandemin, pekar på ett offentligt underskott som avsevärt överskrider fördragets referensvärde på 3 % av BNP 2020. I sin skrivelse av den 7 maj 2020 uppmanade kommissionen de portugisiska myndigheterna att klargöra storleken på det planerade

underskottet i de offentliga finanserna under 2020. I sin skrivelse av den 13 maj 2020 lämnade de portugisiska myndigheterna inte de begärda förtydligandena och hänvisade till de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin. Med hänsyn till dessa omständigheter anser kommissionen att dess nuvarande prognos för det offentliga underskottet 2020 vid första anblicken är tillräckligt övertygande bevis på ett alltför stort underskott enligt definitionen i artikel 126.2 a i fördraget.

Den offentliga bruttoskulden minskade till 117,7 % 2019, vilket är över fördragets referensvärde på 60 %. Portugal gjorde tillräckliga framsteg mot uppfyllande av riktmärket för skuldminskning 2019.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse. Såsom fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller efterlevnad av underskottskriteriet får dock sådana faktorer inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Portugal 2020, eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret enligt den övergripande principen inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära fördragets referensvärde på 3 % och att överskridandet ska vara övergående.

Analysen tyder sammantaget på att underskottskriteriet så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.