



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 537 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Portugalia

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Portugalia

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu. Klauzula ta, określona w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W odniesieniu do części naprawczej Rada może również, na podstawie zalecenia Komisji, podjąć decyzję o zmianie kierunku polityki fiskalnej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur w ramach paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które obowiązywałyby w normalnej sytuacji, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Dane przekazane przez władze portugalskie w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat¹, wskazują, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Portugalii wykazało w 2019 r. nadwyżkę w wysokości 0,2 % PKB, natomiast relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła 117,7 %. Z przekazanych danych wynika, że Portugalia planowała na 2020 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,2 % PKB – na co wskazuje budżet państwa na 2020 r. przyjęty przed wybuchem pandemii COVID-19 – natomiast spodziewana relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB miała zmniejszyć się do 114,9 %. Program stabilności Portugalii na 2020 r., który nie został przedłożony w terminie określonym w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97, nie obejmował planowanego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2020 r.

W prognozie Komisji z wiosny 2020 r., która odbiega od przekazanych danych i oprócz innych czynników odzwierciedla oczekiwany wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę i budżet, na 2020 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 6,5 % PKB, natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma się zwiększyć do 131,6 %. Wszystkie dostępne dowody, w tym oświadczenia władz portugalskich na temat skali środków podjętych w ramach polityki budżetowej

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

w obliczu poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. znacznie przekroczy wartość referencyjną określoną w Traktacie na poziomie 3 %. W piśmie z dnia 7 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do władz portugalskich o dokładniejsze informacje na temat wielkości planowanego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. W piśmie z dnia 13 maja 2020 r. władze portugalskie nie przekazały wymaganych dokładniejszych informacji i powołały się na wyjątkowe warunki związane z pandemią COVID-19. Biorąc pod uwagę te czynniki, Komisja uważa, że jej obecna prognoza, według której przewidywany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. ma wynieść 6,5 % PKB, jest wystarczająco istotnym dowodem *prima facie* wskazującym na istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) Traktatu.

W związku z powyższym Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Portugalia spełnia kryteria deficytu i długu określone w Traktacie. Uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
						KOM	KOM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,9	-3,0	-0,4	0,2	-6,5	-1,8
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	131,5	126,1	122,0	117,7	131,6	124,4
	Różnica w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu	Procedura nadmiernego deficytu	n.d.	n.d.	n.d.	3,5	-0,2
	Zmiana salda strukturalnego	0,4	0,4	0,7	0,4	n.d.	n.d.
	Wymagana MLSA	Procedura nadmiernego deficytu	0,0	-0,3	-1,8	n.d.	n.d.

Uwaga: MLSA oznacza minimalną liniową korektę strukturalną; EDP oznacza procedurę nadmiernego deficytu; a nd. oznacza „nie dotyczy”.

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. należy spodziewać się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Portugalii wykaże w 2020 r. deficyt w wysokości 6,5 % PKB. W szczególności wprowadzie koszt budżetowy środków zastosowanych przez władze portugalskie w celu zwalczania pandemii COVID-19 szacuje się na 2,5 % PKB, ale oczekuje się, że w wyniku funkcjonowania automatycznych stabilizatorów prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. zwiększy się dodatkowo o ponad 4 % PKB. Prognozowany przez Komisję deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2020 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski.

Przewidywane przekroczenie w 2020 r. wartości referencyjnej określonej w Traktacie na poziomie 3 % ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu skutków pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 6,8 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – zgodnie z którą w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma spaść do wartości poniżej 3 % PKB – wynika, że przewidywane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie będzie miało charakter tymczasowy. Prognozy te obciążone są jednak wyjątkowo wysokim stopniem niepewności.

W ogólnym ujęciu w prognozie Komisji przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w 2020 r. wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie będzie jej bliski. Prognozowane przekroczenie uznaje się za wyjątkowe w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu, ponadto obecnie uznaje się, że ma ono charakter tymczasowy. Wszystkie dostępne dowody, w tym oświadczenia władz portugalskich na temat skali środków podjętych w ramach polityki budżetowej w obliczu poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. znacznie przekroczy wartość referencyjną określoną w Traktacie na poziomie 3 %. W piśmie z dnia 7 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do władz portugalskich o dokładniejsze informacje na temat wielkości planowanego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. W piśmie z dnia 13 maja 2020 r. władze portugalskie nie przekazały wymaganych dokładniejszych informacji i powołały się na wyjątkowe warunki związane z pandemią COVID-19. Biorąc pod uwagę te czynniki, Komisja uważa, że jej obecna prognoza, według której przewidywany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. ma wynieść 6,5 % PKB, jest wystarczająco istotnym dowodem *prima facie* wskazującym na istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) Traktatu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu w rozumieniu Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/97.

3. KRYTERIUM DŁUGU

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszyła się z poziomu 122,0 % w 2018 r. do 117,7 % w 2019 r. Spadek, jaki nastąpił w 2019 r., był głównie odzwierciedleniem zmniejszającej dług znacznej nadwyżki pierwotnej (3,2 % PKB), oraz korzystnej relacji między stopą wzrostu nominalnego PKB a stopą procentową, przy czym łączny wpływ wzrostu realnego PKB i inflacji (łącznie wynoszący 4,6 %) kompensuje znaczne – choć stopniowo malejące – obciążenie odsetkami związane z wysokim nawisem długu (wynoszące 3,0 % PKB). Wartość rezydualna zmiany długu w 2019 r. była jednak dodatnia (0,5 % PKB).

Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2017 r. Portugalia została objęta trzyletnim okresem przejściowym, aby zapewnić wystarczające postępy w osiągnięciu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Okres przejściowy rozpoczął się w 2017 r. i zakończył w 2019 r. Aby zapewnić stałe i skuteczne postępy na drodze do osiągnięcia zgodności w okresie przejściowym, należy jednocześnie przestrzegać dwóch warunków określonych poniżej.

- a. Roczna korekta strukturalna nie powinna odbiegać o więcej niż $\frac{1}{4}$ % PKB od minimalnej liniowej korekty strukturalnej (MLSA) zapewniającej osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu na koniec okresu przejściowego.
- b. Jednocześnie w żadnym momencie okresu przejściowego pozostała roczna korekta strukturalna nie powinna przekraczać $\frac{3}{4}$ % PKB (chyba że spełnienie pierwszego warunku wymaga rocznego wysiłku strukturalnego na poziomie powyżej $\frac{3}{4}$ % PKB).

Z przekazanych danych wynika, że w 2019 r. Portugalia poczyniła wystarczające postępy na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, ponieważ szacuje się, że w ubiegłym roku saldo strukturalne poprawiło się o 0,4 % PKB w porównaniu z odpowiednim MLSA na poziomie -1,8 % PKB.

Analiza wskazuje zatem, że w oparciu o dane dotyczące wyniku budżetu za 2019 r. kryterium długu jest spełnione.

4. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu wspomnianych wyżej kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”.

Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji”.

Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie na poziomie 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek zawarty w nadrzędnej zasadzie – stanowiącej, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje bliski wartości referencyjnej określonej w Traktacie jako 3 % PKB, a przekroczenie tej wartości ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w odniesieniu do Portugalii.

W obecnej sytuacji kluczowym dodatkowym czynnikiem, który należy brać pod uwagę w odniesieniu do 2020 r., są skutki gospodarcze pandemii COVID-19, które bardzo poważnie wpływają na sytuację budżetową i wywołują wysoki poziom niepewności co do perspektyw na przyszłość. Pandemia doprowadziła również do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej.

4.1. Pandemia COVID-19

Pandemia Covid-19 doprowadziła do poważnego wstrząsu gospodarczego, który wywołuje znaczące negatywne skutki dla całej Unii Europejskiej. Konsekwencje dla wzrostu PKB będą zależały zarówno od czasu trwania pandemii, jak i od okresu obowiązywania środków wprowadzonych przez organy krajowe oraz na szczeblu europejskim i światowym w celu

spowolnienia rozprzestrzeniania się pandemii, ochrony zdolności produkcyjnych i wspierania popytu zagregowanego. Państwa członkowskie już przyjęły lub właśnie przyjmują środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy tym osobom i sektorom, które szczególnie ucierpiały na skutek pandemii. Wprowadzono również znaczące środki w zakresie pomocy na utrzymanie płynności finansowej oraz inne gwarancje. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki te, wraz ze spadkiem aktywności gospodarczej, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenia sytuacji w zakresie zadłużenia.

4.2. Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Przed wybuchem pandemii COVID-19 gospodarka portugalska stopniowo lekko wyhamowywała – w 2019 r. wzrost realnego PKB zmniejszył się do 2,2 % z poziomu 2,6 % w 2018 r. W ciągu dwóch pierwszych miesięcy 2020 r. wyniki gospodarcze były bardzo dobre.

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – która oprócz innych czynników odzwierciedla spodziewany wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę – w 2020 r. przewidywany jest obecnie gwałtowny spadek aktywności gospodarczej, a realny PKB ma zmniejszyć się o 6,8 %. Jeżeli chodzi o popyt wewnętrzny, prognozy wskazują wprawdzie, że spożycie prywatne zmniejszy się w mniejszym stopniu niż PKB – z uwagi na to, że środki z zakresu polityki częściowo skompensują spadki dochodu gospodarstw domowych – ale, ze względu na utrzymującą się niepewność i pomimo wprowadzonej ostatnio elastyczności w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, szczególnie niekorzystnego wpływu obecnej sytuacji należy spodziewać się w dziedzinie inwestycji. Jeżeli chodzi o popyt zewnętrzny, zarówno w przypadku wywozu, jak i przywozu prognozuje się dwucyfrowy spadek, przy czym w przypadku wywozu szczególnie odczuwalne będą skutki spodziewanych zakłóceń w turystyce zagranicznej. Stopa bezrobocia ma wzrosnąć z 6,5 % w 2019 r. do 9,7 % w 2020 r.

Wprawdzie na 2021 r. przewiduje się ponowny wzrost realnego PKB o 5,8 %, ale w niektórych sektorach, a szczególnie w sektorze turystyki, następstwa obecnego kryzysu prawdopodobnie utrzymają się dłużej. W związku z tym prognozuje się, że do 2021 r. PKB pozostanie poniżej poziomu z 2019 r.

Perspektywy makroekonomiczne cechuje wyjątkowy stopień niepewności związany z czasem trwania pandemii COVID-19 i wynikającymi z niej skutkami gospodarczymi. Ryzyka, które są specyficzne dla Portugalii, mogą także podlegać niekorzystnym zmianom, zważywszy że portugalska gospodarka w znacznym stopniu opiera się na turystyce, w przypadku której według przewidywań skutki pandemii COVID-19 mają być mocno odczuwalne. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Portugalia spełniła kryterium deficytu w 2020 r.

4.3. Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Portugalii wykazało w 2019 r. nadwyżkę w wysokości 0,2 % PKB, do czego w dużym stopniu przyczynił się silny wzrost dochodów, szczególnie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatków pośrednich, oraz stały spadek wydatków z tytułu odsetek. Inwestycje publiczne ustabilizowały się w 2019 r. na poziomie 1,9 % PKB, co w porównaniu z zaobserwowaną nadwyżką sektora instytucji rządowych i samorządowych jest poziomem niższym od planowanego przez rząd i niższym od średniej unijnej wynoszącej 3 % PKB. Z wyłączeniem wpływu kolejnego uruchomienia mechanizmu kapitału warunkowego na rzecz Novo Banco (którego wartość w ubiegłym roku wyniosła 0,5 % PKB) i innych środków jednorazowych, saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. wykazało nadwyżkę w wysokości 0,8 % PKB.

Dnia 13 lipca 2018 r. Portugalii zalecono zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i środki jednorazowe, nie przekroczyła w 2019 r. 0,7 % (wartość odniesienia dotycząca wydatków), co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB². Z danych dotyczących wyników budżetowych i prognozy Komisji z wiosny 2020 r. wynika, że wskaźnik wzrostu wydatków pierwotnych netto znacznie przekraczał mającą zastosowanie wartość odniesienia dotyczącą wydatków, co wskazuje na wystąpienie w 2019 r. znacznego odchylenia od wymogów, wynoszącego 1,0 % PKB. Szacuje się, że jednocześnie saldo strukturalne poprawiło się o 0,4 % PKB, co wskazuje na pewne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania strukturalnego prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. Ocena ogólna potwierdza znaczne odchylenie od wymogów części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym.

Dane przekazane przez władze portugalskie w dniu 25 marca 2020 r. wskazują, że Portugalia planowała na 2020 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,2 % PKB – na co wskazuje budżet państwa na 2020 r. przyjęty przed wybuchem pandemii COVID-19. Oczekuje się jednak, że gospodarcze i społeczne skutki pandemii spowodują znaczne pogorszenie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r., co będzie odzwierciedlać funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów oraz potrzebę znaczącego wsparcia w ramach polityki budżetowej.

Program stabilności dostarcza informacji na temat istotnych środków mających na celu zwiększenie zdolności reagowania systemu ochrony zdrowia, ochronę miejsc pracy, zapewnienie wsparcia społecznego i zachowanie płynności firm. Na dzień 23 kwietnia 2020 r., który był datą graniczną dla zbierania danych do prognozy Komisji z wiosny 2020 r., łączne bezpośrednie koszty budżetowe tych środków z zakresu polityki szacowano na ok. 2,5 % PKB. Rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie jest obciążony niezwykle wysokim stopniem niepewności i podlega ryzyku negatywnemu, które jest związane z gwałtownym wzrostem publicznych zobowiązań warunkowych, jakie mogą wygenerować niektóre przedsiębiorstwa publiczne i sektor prywatny, m.in. przez ewentualne wykorzystanie

² Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2018 r. (Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 92).

gwarancji państwowych udzielonych przedsiębiorstwom i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek w następstwie pandemii COVID-19. Ryzyka te mają charakter dodatkowy w stosunku do znaczących wcześniejszych zobowiązań tego rodzaju, z którymi częściowo wiąże się potencjalny dalszy wpływ na budżet dodatkowych środków wsparcia banków.

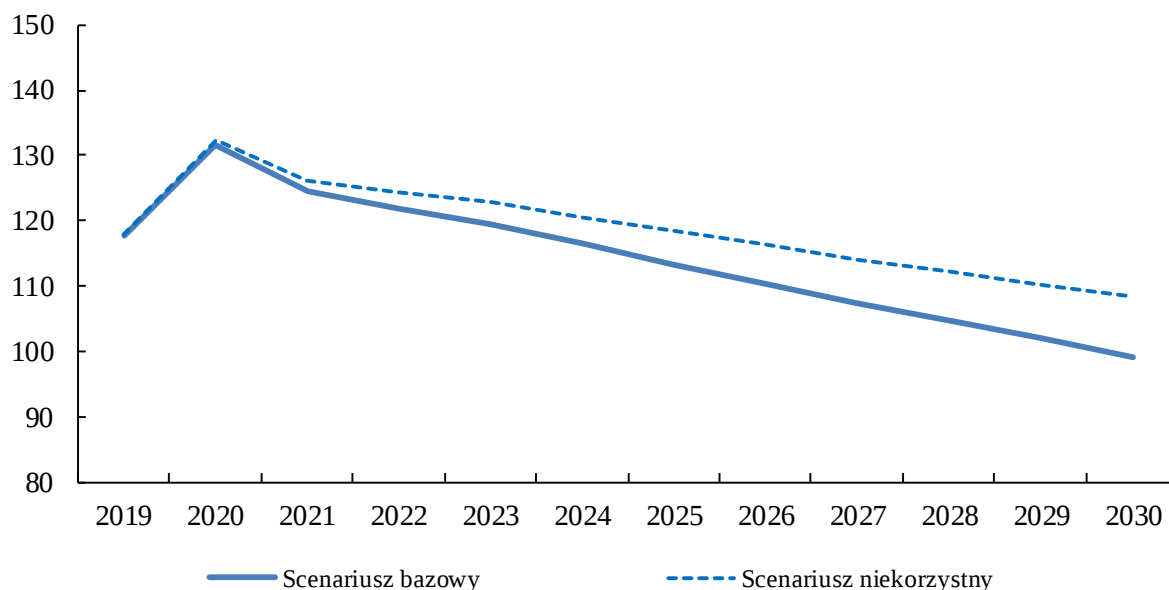
4.4. Dług publiczny w średnim okresie

W 2019 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w Portugalii spadła do 117,7 %, do czego przyczyniła się znacząca nadwyżka pierwotna i korzystna relacja między stopą wzrostu nominalnego PKB a stopą procentową. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. nieoczekiwany deficyt pierwotny i prognozowana dynamika realnego PKB wpłynie negatywnie na relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2020 r., w którym ma ona osiągnąć poziom 131,6 %. Prognozuje się, że w 2021 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do poziomu 124,4 %, co oznaczałoby, że wskaźnik ten ponownie zacznie się stopniowo zmniejszać w wyniku oczekiwanego ożywienia gospodarczego.

Analiza zdolności obsługi zadłużenia została zaktualizowana na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2020 r. W ogólnym ujęciu analiza zdolności obsługi zadłużenia wskazuje, że pomimo ryzyka sytuacja w zakresie zadłużenia pozostaje stabilna w średnim okresie, przy uwzględnieniu istotnych czynników łagodzących, w szczególności związanych z profilem zadłużenia i historycznie niskim poziomem stóp oprocentowania. Warto przy tym zwrócić uwagę, że choć sytuacja w zakresie długu publicznego pogarsza się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 w krótkim okresie, przewiduje się, że w średnim okresie relacja długu do PKB w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek³.

³ Scenariusz bazowy opiera się na prognozie Komisji z wiosny 2020 r. W okresie po 2021 r. zakłada się stopniową korektę polityki budżetowej, zgodną z unijnymi ramami koordynacji i nadzoru gospodarki i budżetu. Prognozę wzrostu realnego PKB sporządzono według tzw. metodyki T+10 opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej. W szczególności na faktyczny wzrost (realnego) PKB wpływ ma jego potencjalny wzrost oraz wszelkie dodatkowe analizowane korekty budżetowe (przy zastosowaniu mnożnika fiskalnego). Zakłada się, że inflacja będzie stopniowo zbliżała się do poziomu 2 %. Założenia dotyczące stóp oprocentowania są zgodne z oczekiwaniami rynków finansowych. W scenariuszu niekorzystnym zakłada się wyższe stopy oprocentowania (o 500 punktów bazowych) i mniejszy wzrost PKB (o -0,5 punktu procentowego) w stosunku do scenariusza bazowego (w całym horyzoncie prognozy).

Wykres 1. Relacja długu publicznego do PKB w Portugalii jako % PKB



Źródło: służby Komisji.

4.5. Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 13 maja 2020 r. władze Portugalii przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Portugalii. W swoim piśmie władze Portugalii zwróciły uwagę, że w latach poprzedzających wybuch pandemii COVID-19 sytuacja budżetowa Portugalii zmieniała się w sposób pozytywny: saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnęło w 2019 r. nadwyżkę, a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wykazywała stałą tendencję spadkową. Program stabilności na 2020 r. nie obejmował ani scenariusza makroekonomicznego, ani planów budżetowych nawet na 2020 r., a w piśmie nie określono dokładnie wielkości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych planowanego na 2020 r., jednakże władze portugalskie potwierdziły swoje zobowiązanie do przedłożenia tych informacji w kontekście procedury budżetowej w Portugalii do końca pierwszego półrocza 2020 r.

5. WNIOSKI

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. należy spodziewać się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Portugalii wykaże w 2020 r. deficyt w wysokości 6,5 % PKB, czyli poziom, który przekracza określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą

3 % PKB i nie jest jej bliski. Prognozowane przekroczenie wspomnianej wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i jest obecnie uważane za tymczasowe.

Wszystkie dostępne dowody, w tym oświadczenia władz portugalskich na temat skali środków podjętych w ramach polityki budżetowej w obliczu poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. znacznie przekroczy wartość referencyjną określoną w Traktacie na poziomie 3 %. W piśmie z dnia 7 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do władz portugalskich o dokładniejsze informacje na temat wielkości planowanego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. W piśmie z dnia 13 maja 2020 r. władze portugalskie nie przekazały wymaganych dokładniejszych informacji i powołały się na wyjątkowe warunki związane z pandemią COVID-19. W tych okolicznościach Komisja uważa, że jej obecna prognoza dotycząca deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. jest wystarczająco istotnym dowodem *prima facie* wskazującym na istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) Traktatu.

Relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadła w 2019 r. do 117,7 %, co oznacza, że nadal utrzymywała się powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. W 2019 r. Portugalia poczyniła wystarczające postępy na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki. Jak jednak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie na poziomie 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek zawarty w nadrzędnej zasadzie – stanowiącej, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien pozostawać bliski wartości referencyjnej określonej w Traktacie jako 3 % PKB, a przekroczenie tej wartości powinno mieć charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w przypadku Portugalii.

Ogólnie rzecz biorąc, analiza wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.