

Bruxelles, den 27.9.2012  
COM(2012) 566 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i  
Portugal til ophør**

Henstilling med henblik på

## **RÅDETS HENSTILLING**

### **med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal til ophør**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 126, stk. 7,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) I henhold til artikel 126 i TEUF skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Den 2. december 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 6, i TEUF, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal, og rettede en henstilling med henblik på korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. For at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP senest i 2013 blev det henstillet, at der blev gjort en gennemsnitlig årlig finanspolitisk indsats på 1¼ % af BNP i perioden 2010-2013. Ved beregningen af den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats blev der taget udgangspunkt i 2011-underskuddet i henhold til Kommissionens prognose fra efteråret 2009. Den samlede finanspolitiske indsats, der er nødvendig for at nå målet på under 3 % for det nominelle underskud inden fristens udløb, blev derefter beregnet på basis af en antagelse om en gradvis lukning af outputgabene i 2015.
- (4) Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen, at Portugal havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 2. december 2009 for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP og anså det derfor ikke for nødvendigt med yderligere trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

- (5) Ifølge artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, og uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af henstillingen. Hvorvidt der er tale om, at uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser, vurderes i forhold til den økonomiske prognose, som ligger til grund for Rådets henstilling.
- (6) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. I henstillingen skal der være fastsat en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes pålægge, at der nås årlige budgetmål, som på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig minimumsforbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP som benchmark.
- (7) Efter at have noteret en alvorlig afmatning i 2009, hvor det reale BNP faldt med 2,9 %, blev den portugisiske økonomi forbedret i 2010 med en positiv vækst på 1,4 %, som især skyldtes usædvanlige faktorer, der satte gang i eksporten og det private forbrug. Økonomien faldt tilbage i recession i 2011, hvor det reale BNP faldt med 1,7 %, men denne tilbagegang var dog mindre end forventet, idet en stærk nettoeksport delvist kompenserede for det alvorlige fald i privatforbrug og investeringer. Samtidig blev situationen på arbejdsmarkedet fortsat forværret. Ifølge til Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal, der tager højde for de finanspolitiske tiltag, som myndighederne fremlagde under den femte gennemgang af det økonomiske tilpasningsprogram i begyndelsen af september, forventes det reale BNP i 2012 at falde med 3 %, hvilket afspejler en yderligere forværring af den indenlandske efterspørgsel, især med hensyn til investeringsaktiviteten. Samtidig holdes eksporten på et godt niveau, og på trods af et fald i forhold til sidste år på grund af en ringere ekstern efterspørgsel, ser den ud til at vinde flere markedsandele. Væksten vil fortsat være sløv i 2013, hvilket afspejler en svagere vækst i importen hos handelspartnerne i euroområdet samt yderligere foranstaltninger til finanspolitisk konsolidering, men den forventes at bevæge sig ind på et forholdsvis positivt område i midten af året grundet en genoptaget eksport- og investeringsaktivitet. Samlet set forventes væksten i BNP for hele året at falde med ca. 1 %. Arbejdsløsheden forventes at toppe et sted over 16 % i 2013.
- (8) Det samlede offentlige underskud var på -9,8 % af BNP i 2010, et mindre fald fra -10,2 % af BNP i 2009. Det dårlige resultat skyldtes hovedsageligt en statistisk omgruppering af visse statsejede virksomheder og offentlig-private partnerskaber inden for den statslige sektor såvel som omkostningerne i forbindelse med redningen af to kriseramte banker. Disse virkninger blev kun delvist kompenseret af engangseffekten af overførslen af en pensionsfond til staten og en anelse bedre indtægter end det foregående år. I 2011 var det offentlige underskud på 4,2 % af BNP i forhold til målet på 5,9 % af BNP. Det bedre nominelle resultat kan forklares ved overførslen af bankernes pensionsfonde til den sociale sikringsordning, som blev brugt

til at lukke et finanspolitisk gab på 1½ % af BNP. Regeringen reagerede hurtigt med at korrigere de dårlige resultater i løbet af første halvdel af året ved at vedtage yderligere indtægtsmæssige foranstaltninger, såsom en engangs-ekstraskat på personlig indkomst, og at hæve moms på el og naturgas fra den nedsatte sats til standardsatsen, samtidig med at den nedbragte sine udgifter. Det finanspolitiske gab kan derfor hovedsageligt forklares ved engangsfaktorer, der øger underskuddet, navnlig lavere ikke-skatterelaterede indtægter i forbindelse med koncessioner og fast ejendom, registreringen af gæld fra en statsejet virksomhed og et offentlig-privat partnerskab, som begge hører under den regionale regering på Madeira, samt omgrupperingen af et offentlig-privat partnerskab under den statslige sektor efter indførelsen af afgifter.

- (9) I henhold til Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal forventes det offentlige underskud baseret på en uændret politik i 2012 at være på 5,3 % af BNP i forhold til et forventet underskud på 4,5 % af BNP i budgetloven for 2012 og stabilitetsprogrammet for 2012. Budgettet for 2012 som ændret ved tillægget i marts omfatter konsolideringsforanstaltninger på ca. 5½ % af BNP. Foranstaltninger til reduktion af udgifterne omfatter løn- og pensionsnedsækninger sammen med lavere beskæftigelse i den offentlige sektor og en nedskæring i kapitaludgifterne og de løbende udgifter til sundhed, uddannelse og statsejede virksomheder. Indtægtsforøgende foranstaltninger er baseret på en højere indirekte beskatning ved at flytte visse varer og tjenester fra de reducerede og mellemliggende momssatser til højere momssatser. Ændringerne i den direkte beskatning har hovedsageligt været møntet på at udvide skattegrundlaget ved at nedsætte antallet af fradrag og fritagelser, der gælder for personlig beskatning og selskabsbeskatning.
- (10) I 2012 er den forventede afvigelse fra budgetplanen ca. 2¼ % af BNP, hovedsageligt på grund af en hurtigere end forventet ændring i den økonomiske balance hen imod en mindre skatteintensiv eksport og en højere end forventet arbejdsløshed, som vejer tungt på socialsikringsbudgettet. Indtægtstabene dækker bredt og kan relateres til direkte og indirekte skatter, der er lavere end forventet, men også til socialsikringsbidragene. Ændringerne i skattegrundlaget har ført til et samlet tab på ca. 2 % af BNP i forhold til de forventede indtægter på budgettet for 2012, mens ¼ % af BNP skyldes engangsforanstaltninger. De samlede udgifter udvikler sig som planlagt med højere udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse, som afbalanceres ved besparelser på andre områder, særligt lønomkostninger pr. ansat. Besparelser på 1,5 % af BNP - lavere nettorentebetalinger og omprogrammering af EU's strukturfonde og muligvis engangsindtægter fra en lufthavnskoncession - vil kunne være med til at opveje indtægtstabene. Eftersom nogle af de faktorer, der nedbringer underskuddet i 2012, er engangsforanstaltninger, vil det finanspolitiske gab i 2012 udmønte sig i en overførsel af ca. 1½ % af BNP i 2013 på grund af det mindske skattegrundlag og udviklingen på arbejdsmarkedet.
- (11) I henhold til Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal forventes det offentlige underskud i 2013 baseret på en uændret politik at være på 4¾ % af BNP i forhold til det oprindelige mål på 3 %. Inden for rammerne af det økonomiske tilpasningsprogram for Portugal tages der i scenariet for en uændret politik højde for de foranstaltninger, der er vedtaget ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU om tildeling af finansiel støtte fra Unionen til Portugal af 17. maj 2011 og den fjerde opdatering af aftalememorandummet om

særlige økonomiske betingelser mellem Europa-Kommissionen, der handler på vegne af Den Europæiske Union, og Republikken Portugal. Den fjerde gennemgangsupdatering af aftalememorandummet om særlige økonomiske betingelser omhandlede finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger til en værdi af ca. 2 % af BNP i 2013, herunder en betydelig reduktion af udgifterne gennem lavere lønomkostninger pr. ansat og nedskæringer på uddannelses- og sundhedsområdet kombineret med indtægter fra en omstrukturering af centraladministrationen og statsejede virksomheder. På indtægtssiden omfattede den foranstaltninger til at udvide skattegrundlaget med ved at nedbringe skattefordele og -fradrag i den private indkomst og selskabsindkomsten og ved at hæve punktafgifterne. Ligeledes omfatter stabilitetsprogrammet for 2012 finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger svarende til ca. 1,4 % af BNP.

- (12) Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal viser, at strukturunderskuddet var på -8,7 %, -8,5 % og -6,3 % af BNP i henholdsvis 2009, 2010 og 2011. I 2012 forventes et underskud på -4,2 % af BNP. Det forudsætter en umiddelbar gennemsnitlig finanspolitisk indsats, der måles som forskellen mellem de strukturelle underskud, på 1,5 % af BNP i 2010 og 2012, hvilket er mere end Rådets mindstekrav om en gennemsnitlig finanspolitisk indsats på 1¼ % af BNP i 2010-2013. Korrigeret for ændringen i det makroøkonomiske scenarie mellem de fremskrivninger, der ligger til grund for Rådets henstillinger af 2. december 2009 og den nuværende prognose, vil den anslåede gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats mellem 2010 og 2012 skulle være ca. 0,8 procentpoint højere af BNP. Portugal har dermed truffet virkningsfulde foranstaltninger hvad angår kursen for det strukturelle underskud frem til 2012.
- (13) I Kommissionens prognose fra efteråret 2009, som lå til grund for Rådets henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF af 2. december 2009, forventedes der en vækst i portugisisk økonomi på 0,3 % i 2010 og på 1 % i 2011. Årene 2012 og 2013 lå uden for prognosens tidshorisont, men ud fra den antagelse, at der ville ske en gradvis lukning af det store negative outputgab i 2015, forventedes der en højere vækst for 2012 og 2013 end i 2011. Resultatet af det reale BNP i 2010 og 2011 lå langt fra prognosen fra efteråret 2009, især på grund af usædvanlige faktorer, med en højere ikke-bæredygtig vækst i 2010 og en langt lavere vækst i 2011. Desuden var sammensætningen i den økonomiske vækst langt mindre baseret på den indenlandske efterspørgsel. Det akkumulerede bidrag fra den indenlandske efterspørgsel i 2010 og 2011 var -5 procentpoint af BNP i forhold til en fremskrivning på 0,6 procentpoint. Derudover forværredes situationen på arbejdsmarkedet i højere grad og hurtigere end forventet i Kommissionens prognose fra efteråret 2009. Kommissionens seneste opdatering af prognosen for portugisisk økonomi forventer en betydelig negativ vækst i 2012 og 2013. Derudover forventes vækstsammensætningen fortsat at hælde mod nettoeksport. Disse vækstprognoser viser, at portugisisk økonomi har været ramt af uforudsete begivenheder.
- (14) Statens bruttogæld steg fra 93,3 % i 2010 til 107,8 % af BNP i 2011 og i henhold til Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal, forventes den at stige til 119,1 % af BNP i 2012 og nå 123,7 % af BNP i 2013 og dermed overstige traktatens referenceværdi i alle årene. Denne stigning i gældskvoten skyldes hovedsageligt højere rentebetalinger, herunder betalinger i forbindelse med programlån, og i mindre omfang dynamikken i det primære underskud. Stock-flow-justeringen er betydelig i 2012 og bidrager med 3,3 procentpoint af BNP til stigningen,

og den er knyttet til planen om at betale fakturaer fra offentlige organers leverandører og andre udestående operationer.

- (15) Budgetsituationen er væsentligt forringet i forhold til antagelserne i Rådets oprindelige henstilling, som følge af at de økonomiske udsigter er værre end forventet, hvilket også giver færre skatteindtægter. Desuden påvirker den betydelige afmatning af økonomien beskæftigelse og arbejdsløshed på en meget negativ måde. Det har negative virkninger på både indtægts- og udgiftssiden og betyder en nedgang i de sociale bidrag og højere sociale overførsler. I betragtning af alle disse faktorer og især den udprægede forværring af de finanspolitiske udsigter siden den oprindelige henstilling fra Rådet efter artikel 126, stk. 7, i TEUF og det faktum at Portugal har truffet virkningsfulde foranstaltninger, vil det derfor være berettiget at give et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.
- (16) Når der gives et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, indebærer det, at der skal nås mellemliggende mål for det samlede underskud på 5 % af BNP for 2012, 4,5 % af BNP for 2013 og 2,5 % af BNP for 2014 som fastsat i den femte opdatering til Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU. Ud fra Kommissionens opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal er det for at nå disse mål nødvendigt med en grundlæggende forbedring af den strukturelle budgetsaldo på 2,3 % af BNP i 2012, 1,6 % af BNP i 2013 og 1,3 % af BNP i 2014. Med hensyn til de behov, der er konstateret i den femte gennemgang af det økonomiske tilpasningsprogram, vil de portugisiske myndigheder vedtage yderligere foranstaltninger for at nå underskudsmålene i 2012, 2013 og 2014. Derudover vil myndighederne udvikle nødforanstaltninger for de efterfølgende år i tilfælde af overskridelser grundet eventuelle risici ved gennemførelsen.
- (17) På trods af en vis lettelse i løbet af de sidste par måneder er markedspresset på den portugisiske statsgæld stadig højt, og det er nødvendigt at understøtte troværdigheden af konsolideringsindsatsen. Det vil kræve en nærmere præcisering af alle de strukturelle foranstaltninger, som er nødvendige for at nå budgetmålene i 2013 og 2014, og at reduktionen af underskuddet fremskyndes, hvis de økonomiske eller budgetmæssige forhold viser sig at blive bedre end forventet på nuværende tidspunkt. Det er vigtigt, at der bliver grebet rettidigt ind for at undgå risici for kommende overskridelser, og det er derfor berettiget med en frist på tre måneder til at træffe virkningsfulde foranstaltninger.
- (18) Den 6. juli vedtog Rådet landespecifikke henstillinger om, at Portugal skulle gennemføre foranstaltningerne i Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU, som er yderligere specificeret i aftalememorandummet af 17. maj 2011 og efterfølgende tillæg. Overordnet set sigter disse tiltag mod at vedtage en troværdig og balanceret finanspolitisk konsolideringsstrategi, der understøttes af strukturelle finanspolitiske foranstaltninger og en bedre finanspolitisk kontrol med statsejede virksomheder og offentlig-private partnerskaber, dybtgående og fremadrettede strukturreformer på produkt- og tjenestemarkederne og en indsats for at sikre finanssektoren ved rekapitalisering, som støttes op af back-up faciliteter.
- (19) Parallelt med de regelmæssige gennemgange af det økonomiske tilpasningsprogram for Portugal, som fastsat i Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU, vil der hver tredje måned blive foretaget kontrol af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af

tilsagnene inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

- (20) Portugal opfylder betingelserne for forlængelse af fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store offentlige underskud som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud,

#### HENSTILLER:

- (1) at de portugisiske myndigheder senest i 2014 bringer den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør
- (2) at de portugisiske myndigheder sørger for en forbedring af den strukturelle saldo på 2,3 % af BNP i 2012, 1,6 % af BNP i 2013 og 1,3 % af BNP i 2014 for at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP i 2014, som fastsat i Kommissionens opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal. Målene for det samlede underskud bør være 5 % af BNP i 2012, 4½ % af BNP i 2013 og 2,5 % af BNP i 2014
- (3) at de portugisiske myndigheder gennemfører de foranstaltninger, der er vedtaget i budgettet for 2012 og dets tillæg fra marts, og at de træffer yderligere foranstaltninger svarende til 0,3 % af BNP for at begrænse underskuddet til 5 % af BNP. Disse foranstaltninger omfatter en fastfrysning af nogle af bevillingerne på 2012-budgettet til investeringsprojekter, der endnu ikke er påbegyndt, højere stempelafgifter på dyre ejendomme og skat på investeringsindkomst, en fremrykning af nogle af foranstaltningerne på budgettet for 2013 for at nedbringe de sociale ydelser samt anvendelse af andre foranstaltninger, der kan skabe besparelser i det samlede forbrug og salgsindtægter
- (4) at de portugisiske myndigheder vedtager permanente konsolideringsforanstaltninger på 3 % af BNP, så landet kan nå målet på 4,5 % af BNP i 2013. Medmindre andet er fastsat, omfatter de foranstaltninger, der skal vedtages i budgetloven for 2013: i) en nedskæring i de samlede lønindkomster pr. ansat ved en væsentlig reduktion i antallet af offentligt ansatte, overtidbetalinger og frynsegoder; ii) bedre metoder til vurdering af behov og nedskæring af visse sociale programmer og ydelser; og iii) en mere dybtgående sundhedsreform og reform af statsejede virksomheder. På indtægtssiden omfatter de planlagte foranstaltninger: i) en reform af den personlige indkomstskat med en forenkling af skattestrukturen, en afskaffelse af visse skatteudgifter og en stigning af den gennemsnitlige skatteprocent sammen med en bedre progressivitet; ii) en udvidelse af selskabsskattegrundlaget ved at fjerne rentefradrag, og iii) en stigning i ejendomsskatten. De portugisiske myndigheder skal anvende nødløsninger i 2013, hvis der sker overskridelser.
- (5) at de portugisiske myndigheder vedtager permanente konsolideringsforanstaltninger på 1¾ % af BNP for at nå målet for underskuddet i 2014. I forbindelse med den sjette gennemgang af det økonomiske tilpasningsprogram foretages der en omfattende gennemgang af de offentlige udgifter, som specificerer foranstaltninger svarende til 4 mia. EUR i 2014-2015, og foranstaltningerne vil være fuldt specificeret medio-februar 2013. Planerne for finanspolitisk konsolidering for 2014-2015 vil blive præciseret i stabilitetsprogrammet for 2013

- (6) at den portugisiske regering træffer virkningsfulde foranstaltninger til at gennemføre denne henstilling inden for tre måneder fra vedtagelsen af denne henstilling, og at den i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/1997 indgiver en rapport, der tydeligt beskriver den konsolideringsstrategi, der påtænkes for at nå disse mål.

Derudover opfordrer Rådet de portugisiske myndigheder til:

- udover rapporten omhandlet i henstilling (6) og sideløbende med kravene i Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU om tildeling af finansiel støtte fra Unionen til Portugal af 17. maj 2011 at meddele om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af denne henstilling, i en rapport hver tredje måned samt i et uafhængigt kapitel i stabilitetsprogrammet, som udarbejdes frem til 2015

- at opretholde reformtempoet i den offentlige finansforvaltning ved at reformere budgettrammeloven, så den er i overensstemmelse med de nye EU-regler for finanspolitisk styring, og fortsat forbedre åbenheden og kontrollen på alle budgetniveauer, og ved at sikre, at alle niveauer i den offentlige forvaltning overholder den mellemfristede budgettramme og landets mål. Denne henstilling er rettet til Republikken Portugal.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne  
Formand*