EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.1.2020
C(2020) 196 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 15.1.2020

zur aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals

{SWD(2020) 5 final}

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 15.1.2020

zur aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung veröffentlicht wurden.

2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU PORTUGAL

3. Im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 legte Portugal am 15. Oktober 2019 eine Übersicht über die Haushaltsplanung vor, die auf der Annahme einer unveränderten Politik beruhte. Dies war darauf zurückzuführen, dass nach den Parlamentswahlen vom 6. Oktober 2019 die neue Regierung erst am 26. Oktober 2019 ihr Amt angetreten hat. Am 20. November 2019 gab die Kommission eine Stellungnahme zur von einer unveränderten Politik ausgehenden Übersicht über die Haushaltsplanung[1] ab.

4. Am 17. Dezember 2019 legte Portugal eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 vor. Auf dieser Grundlage gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.

5. Portugal befindet sich in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das mittelfristige Haushaltsziel Portugals ist das eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2020. Am 9. Juli 2019 empfahl der Rat Portugal unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung, sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts für 2020 zu erreichen und die unerwarteten Mehreinnahmen zur Beschleunigung des Abbaus des gesamtstaatlichen Schuldenstands zu nutzen.[2]

   Da der öffentliche Schuldenstand 2016 (in dem Jahr, in dem das übermäßige Defizit korrigiert wurde) 131,5 % des BIP betrug und somit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP lag, muss Portugal außerdem ausreichende Fortschritte in Richtung der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau im Jahr 2019 erzielen und ab 2020 die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau sicherstellen.

---

[1] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2019-9115_en_act_part1_v3.pdf

[2] Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Portugals 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2019 (ABl. C 301 vom 5.9.2019, S. 129).

6. Nach der Ad-Hoc-Prognose der Kommission[3] dürfte die portugiesische Wirtschaft 2019 um 2,0 % und 2020 um 1,7 % wachsen. Nach der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung soll das BIP-Wachstum sowohl im Jahr 2019 also auch im Jahr 2020 jeweils 1,9 % betragen. Für 2019 geht die Kommission von einem weniger starken Anstieg bei Investitionen und Einfuhren bei einem etwas größerem Anstieg des privaten Verbrauchs aus. Für 2020 erwartet die Kommission ein schwächeres BIP-Wachstum, was hauptsächlich auf ein schwächeres Investitionswachstum und einen etwas geringer ausfallenden Beitrag der Nettoexporte zurückzuführen ist. Im Bereich der Inflations- und Arbeitsmarktentwicklung stimmt die Prognose der Kommission im Wesentlichen mit den in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung formulierten Annahmen überein. Insgesamt scheint das makroökonomische Szenario, das der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegt, für beide Jahre plausibel.

Portugal erfüllt die entsprechende Anforderung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, da die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung auf einer makroökonomischen Prognose beruht, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet worden ist. Bei seiner Befürwortung der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung meldete der staatliche Finanzrat (*Conselho das Finanças Públicas*, CFP) keine erheblichen Bedenken zur der Übersicht zugrunde liegenden makroökonomischen Prognose an.

7. In der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2019 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 0,1 % des BIP und für 2020 mit einem gesamtstaatlichen Überschuss von 0,2 % des BIP gerechnet. Der (neu berechnete) strukturelle Saldo[4] soll sich 2019 um 0,1 % des BIP auf ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP und bis 2020 um 0,3 % des BIP auf ein strukturelles Defizit von 0,2 % des BIP verbessern.

Für 2019 ist in der Ad-Hoc-Prognose der Kommission ungeachtet der leicht abweichenden voraussichtlichen Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen ein Gesamtdefizit von 0,1 % vorgesehen. In der Ad-Hoc-Prognose der Kommission wird für das Jahr 2020 mit einem Gesamtüberschuss von 0,1 % des BIP gerechnet. Mit Blick auf die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2020 geht die Ad-Hoc-Prognose der Kommission von etwas geringeren Einnahmen und leicht höheren Ausgaben aus. Auf der Einnahmenseite werden die etwas höheren Steuereinnahmen den Prognosen zufolge durch niedrigere Sozialabgaben und andere nichtsteuerliche Einnahmen mehr als ausgeglichen. Auf der Ausgabenseite dürften der Anstieg bei den Leistungen für Arbeitnehmer, der Intermediärverbrauch und die Sozialleistungen nur zum Teil durch niedrigere öffentliche Investitionen kompensiert werden. Der Ad-Hoc-Prognose der Kommission zufolge wird sich der strukturelle Saldo im Jahr 2019 um 0,1 % des BIP auf ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP und 2020 um weitere 0,2 % des BIP auf ein strukturelles Defizit von 0,3 % des BIP verbessern. Die Abweichung beim für 2020 erwarteten strukturellen Saldo im Vergleich zur aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung ergibt sich hauptsächlich aus dem in der Ad-Hoc-Prognose der Kommission angenommenen geringeren Gesamtüberschuss.

---

[3] Zur Bewertung der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung hat die Kommission insbesondere durch Anpassung ihrer Herbstprognose 2019 eine Ad-Hoc-Prognose erstellt, um den Angaben des aktualisierten Plans Rechnung zu tragen.

[4] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

8. Im Unterschied zur von einer unveränderten Politik ausgehenden Übersicht über die Haushaltsplanung, die am 15. Oktober 2019 vorgelegt wurde, wird in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2020 ein Paket mit neuen haushaltspolitischen Maßnahmen struktureller Art und einmaligen Maßnahmen aufgeführt, das auf der Einnahmeseite quasi keine Auswirkungen haben und sich auf der Ausgabenseite in einem Anstieg um rund 0,9 % des BIP niederschlagen würde.

Was die neuen Maßnahmen struktureller Art betrifft, sollen sie 2020 nach wie vor annähernd keine Auswirkungen auf die Staatseinnahmen haben, jedoch für einen Anstieg der Ausgaben um etwa 0,4 % des BIP sorgen. Die Auswirkungen einiger gezielter Maßnahmen zur Senkung von Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Mehrwertsteuer und Schulgeld sollen im Großen und Ganzen durch die selektive Erhöhung der Stempelsteuer sowie durch Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für Dekarbonisierung ausgeglichen werden. Auf der Ausgabenseite ist aufgrund der Entwicklungen bei Löhnen und Gehältern (angesichts der laufenden schrittweisen Rückgängigmachung des Einfrierens der Laufbahnentwicklung im öffentlichen Dienst in Verbindung mit zusätzlichen Laufbahnüberprüfungen und Lohnanpassungen) sowie Sozialleistungen (insbesondere aufgrund der gegenwärtigen Reform des Vorruhestands bei langen beruflichen Laufbahnen, der Anpassung einiger Sozialleistungen und der geplanten Preissenkungen im öffentlichen Verkehr) insgesamt ein Anstieg um 0,5 % des BIP vorgesehen. Dies soll durch Einsparungen aufgrund von Effizienzsteigerung im Rahmen der laufenden Überprüfung der öffentlichen Ausgaben teilweise ausgeglichen werden.

Darüber hinaus dürften sich einmalige Maßnahmen auf den Gesamtsaldo 2020 auswirken, die insgesamt auf der Einnahmenseite zu einem Anstieg um 0,1 % des BIP und auf der Ausgabenseite zu einem Anstieg um beinahe 0,5 % des BIP führen würden. Darunter fallen einerseits die vorgesehene Rückforderung eines Teils des Darlehens, das Banco Privado Português gewährt wurde, und andererseits Kapitaltransfers an Novo Banco sowie eine ungünstige Gerichtsentscheidung zur Stadt Lissabon.

9. Im strukturellen haushaltspolitischen Teil der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 wird Portugal nachdrücklich dazu aufgefordert, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern, indem wachstumsfördernden Ausgaben Vorrang eingeräumt und gleichzeitig die Gesamtausgabenkontrolle intensiviert, die Kosteneffizienz verbessert und die Haushaltsplanung angemessener gestaltet werden, insbesondere zur dauerhaften Senkung der Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor; außerdem soll Portugal die finanzielle Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen verbessern und gleichzeitig eine frühzeitigere, transparentere und umfassendere Überwachung gewährleisten.

Was die Fortschritte bei der Umsetzung dieser strukturellen haushaltspolitischen Empfehlungen anbelangt, so geht die Kommission davon aus, dass die öffentlichen Investitionen 2019 hinter den ursprünglichen Plänen der Regierung zurückbleiben und trotz des geplanten Anstiegs im Jahr 2020 niedriger ausfallen werden als im Stabilitätsprogramm 2019 und in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung veranschlagt. Im Allgemeinen werden Ausgabenkontrolle, Kosteneffizienz und angemessene Haushaltsplanung weiterhin im Rahmen der laufenden Überprüfung der öffentlichen Ausgaben thematisiert, auch in Bezug auf das Gesundheitswesen. Insbesondere wurde 2019 mit der Umsetzung eines umfassenden Programms zur Stärkung der Nachhaltigkeit des gesamten Gesundheitssystems begonnen; im Juni 2019 wurde eine formale Struktur zur

Bewertung der Verwaltung der öffentlichen Krankenhäuser geschaffen. Dessen ungeachtet nehmen die Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor seit Juli 2019 stetig zu, nachdem im Dezember 2018 ein merklicher Rückgang verzeichnet wurde, der hauptsächlich auf beträchtliche außerordentliche Verrechnungsmaßnahmen in jenem Jahr zurückzuführen war. Zur finanziellen Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen ist generell festzuhalten, dass diese nach wie vor Schwierigkeiten haben, ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen. Gleichzeitig ist die Verschuldung der öffentlichen staatseigenen nichtfinanziellen Unternehmen weiter zurückgegangen, wenn auch langsamer. Einige Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit staatseigener Unternehmen werden nur schrittweise umgesetzt, einschließlich der Analyse vierteljährlicher Daten, um Abweichungen von den genehmigten Haushaltsplänen rechtzeitig festzustellen und zu korrigieren. Die Kapitalstruktur einer Reihe staatseigener Unternehmen wurde durch erhebliche Kapitalzuführungen verstärkt und die Abwicklung unrentabler oder obsoleter Unternehmen fortgesetzt. Die Transparenz ihrer Finanzlage hat sich durch die kurzfristigere Veröffentlichung aggregierter vierteljährlicher Finanzdaten etwas verbessert.

10. Damit Portugal die Anforderungsvorgabe der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllen kann, sollte die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 0,7 % nicht überschreiten, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Ausgehend von der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung deutet der Ausgabenrichtwert auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung (Lücke von 1,3 % des BIP) für das Jahr 2019 hin, während der strukturelle Saldo auf die Gefahr einer gewissen Abweichung (Lücke von 0,5 % des BIP) schließen lässt. Die Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage des Ausgabenrichtwerts werden von einem geringeren zugrunde liegenden potenziellen Wachstum beeinträchtigt, während sich unerwartete Mehreinnahmen und rückläufige Zinsausgaben positiv auf die Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage des strukturellen Saldos auswirken. Eine auf Grundlage der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung vorgenommene Gesamtbewertung bestätigt die Gefahr einer erheblichen Abweichung von den Anforderungen im Jahr 2019 und in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen. Diese Gefahr einer erheblichen Abweichung im Jahr 2019 und in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen wird durch eine Gesamtbewertung auf Grundlage der Ad-Hoc-Prognose der Kommission bestätigt.

Der Rat empfahl Portugal unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung[5], 2020 sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Dies steht im Einklang mit einer maximalen nominalen Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von 1,7 %, was 2020 einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,4 % des BIP entspricht. Der von der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik neu berechnete strukturelle Saldo in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung wird für das Jahr 2020 auf ein strukturelles

[5] 2018 wurde Portugal eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels zugestanden, um den durch die außergewöhnlichen Vorbeugungsmaßnahmen gegen Waldbrände infolge der beispiellosen Waldbrände im Jahr 2017 bedingten Mehrausgaben Rechnung zu tragen. Die zugestandene Abweichung (d. h. der zulässige Abstand zum mittelfristigen Haushaltsziel) wird für 2020 fortgeschrieben und beläuft sich auf 0,04 % des BIP.

Defizit von 0,2 % des BIP geschätzt und kommt daher unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung dem mittelfristigen Haushaltsziel nahe. Aus der Bewertung auf der Grundlage der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung ergibt sich somit das Risiko einer gewissen Abweichung von der empfohlenen strukturellen Anpassung für das Jahr 2020. Gleichzeitig deutet der Ausgabenrichtwert auf das Risiko einer erheblichen Abweichung von der Anforderung im Jahr 2020 hin (Lücke von 0,7 % des BIP).

Ausgehend von der Ad-Hoc-Prognose der Kommission wird der strukturelle Saldo etwas stärker vom mittelfristigen Haushaltsziel abweichen als der von der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik neu berechnete strukturelle Saldo in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung, weshalb er nicht als dem mittelfristigen Haushaltsziel für 2020 nahe kommend betrachtet werden kann. Der Ausgabenrichtwert deutet auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung (Lücke von 0,8 % des BIP) für das Jahr 2020 hin, während der strukturelle Saldo auf die Gefahr einer gewissen Abweichung (Lücke von 0,2 % des BIP) schließen lässt. Die Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage des Ausgabenrichtwerts werden von einem geringeren zugrunde liegenden potenziellen Wachstum beeinträchtigt, während sich unerwartete Mehreinnahmen und rückläufige Zinsausgaben positiv auf die Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage des strukturellen Saldos auswirken. Eine auf Grundlage der Ad-Hoc-Prognose der Kommission vorgenommene Gesamtbewertung bestätigt die Gefahr einer erheblichen Abweichung von den Anforderungen im Jahr 2020 und in den Jahren 2019 und 2020 zusammengenommen.

11. Der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird die öffentliche Schuldenquote von 118,9 % im Jahr 2019 auf 116,2 % im Jahr 2020 zurückgehen, was unter dem Wert liegt, von dem die Kommission in ihrer Ad-Hoc-Prognose ausgeht (116,7 %). Ausgehend von der Ad-Hoc-Prognose der Kommission dürfte Portugal 2019 ausreichende Fortschritte in Richtung der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielen, zudem dürfte der Richtwert für den Schuldenabbau 2020 eingehalten werden.

12. Die Kommission ist insgesamt der Auffassung, dass die von Portugal vorgelegte aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung möglicherweise nicht mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Einklang steht. Der (neu berechnete) strukturelle Saldo in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung kommt 2020 dem mittelfristigen Haushaltsziel nahe. Allerdings sieht die Kommission unter Zugrundelegung einer Gesamtbewertung beider Indikatoren sowohl für 2019 als auch für 2020 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Gleichzeitig dürfte Portugal 2019 ausreichende Fortschritte in Richtung der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielen, zudem dürfte der Richtwert für den Schuldenabbau 2020 eingehalten werden. Die Kommission fordert die Behörden auf, die notwendigen Maßnahmen im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens zu treffen, um zu gewährleisten, dass der Haushalt 2020 den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Portugal in Bezug auf den strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen, die der Rat in seiner Empfehlung vom 9. Juli 2019 im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben hat, begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher zu rascheren

Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden im Länderbericht 2020 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Frühjahr 2020 abgeben wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 15.1.2020

Für die Kommission
Paolo GENTILONI
Mitglied der Kommission