

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.5.2008  
SEC(2008) 573 definitief

Aanbeveling voor een

**BESCHIKKING VAN DE RAAD**

**tot intrekking van Beschikking 2005/730/EG betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Portugal**

(door de Commissie ingediend)

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND

Artikel 104 van het Verdrag bepaalt dat de lidstaten buitensporige tekorten dienen te vermijden en voorziet in een procedure voor de vaststelling en correctie van dergelijke tekorten. Deze buitensporigtekortprocedure (BTP) wordt nader gepreciseerd in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad "over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten"<sup>1</sup>, die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact. Overeenkomstig artikel 104, lid 2, van het Verdrag dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of het voorziene of feitelijke overheidstekort de referentiewaarde van 3% van het bbp overschrijdt (tenzij hetzij het tekortcijfer in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft); en b) of de overheidsschuld de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt (tenzij de schuldquote in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert).

Overeenkomstig het aan het Verdrag gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten worden de voor de toepassing van de BTP benodigde gegevens door de Commissie verstrekt. In het kader van de toepassing van dit protocol dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad<sup>2</sup> de Commissie tweemaal per jaar, namelijk vóór 1 april en vóór 1 oktober, in kennis te stellen van gegevens over het overheidstekort en de overheidsschuld, alsook over andere, daarmee samenhangende variabelen<sup>3</sup>.

Aangezien uit het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal van juni 2005 was gebleken dat het land voor 2005 rekende op een overheidstekort van 6,2% van het bbp en op een overheidsschuld van 66,5% van het bbp, dit terwijl de referentiewaarde van 60% van het bbp ook al in 2003 en 2004 was overschreden, leidde de Commissie op 22 juni 2005 met de goedkeuring van een verslag ingevolge artikel 104, lid 3, de BTP ten aanzien van Portugal in<sup>4</sup>. Op 20 september 2005 besloot de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 6, op aanbeveling van de Commissie dat er in Portugal een buitensporig tekort bestond<sup>5</sup>. Tegelijkertijd richtte de Raad, eveneens op aanbeveling van de Commissie, overeenkomstig artikel 104, lid 7, aanbevelingen tot Portugal om de buitensporigtekortsituatie uiterlijk in 2008 te corrigeren<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. Verordening gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1056/2005 (PB L 174 van 7.7.2005, blz. 5).

<sup>2</sup> PB L 332 van 31.12.1993, blz. 7. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2103/2005 (PB L 337 van 22.12.2005, blz. 1).

<sup>3</sup> De meest recente kennisgeving van Portugal is te vinden op: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=2373,58110711&\\_dad=portal&\\_schema=portal](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2373,58110711&_dad=portal&_schema=portal).  
<sup>4</sup> SEC(2005) 836.

<sup>5</sup> PB L 274 van 20.10.2005, blz. 91.

<sup>6</sup> Alle BTP-documenten voor Portugal zijn te vinden op de volgende website:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sg\\_pact\\_fiscal\\_policy/excessive\\_deficit9109\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm).

De aanbeveling ingevolge artikel 104, lid 7, luidde onder meer als volgt: "De Raad beveelt aan (...) dat de Portugese autoriteiten het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terugdringen tot onder de 3% van het bbp uiterlijk in 2008 door maatregelen te treffen binnen een middellangetermijnkader. Daartoe zou het wenselijk zijn dat de Portugese autoriteiten met name: de verslechtering van de begrotingssituatie in 2005 tegengaan door de aangekondigde correctiemaatregelen strikt uit te voeren; onverkort de maatregelen uitvoeren die noodzakelijk zijn voor een gestage en duidelijke correctie van het conjunctuurgezuiverde tekort ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, en het tekort in 2006 ten opzichte van 2005 zeer fors terugdringen met 1,5% van het bbp en het in de twee jaar daarna nog veel verder terugdringen met ten minste  $\frac{3}{4}$ % van het bbp per jaar; snel hervormingen doorvoeren om de uitgaven in de komende jaren in de hand te houden en te verminderen, elke gelegenheid aangrijpen om het begrotingstekort sneller terug te dringen, en klaarstaan om de extra maatregelen te treffen die eventueel nodig zijn om het buitensporige tekort uiterlijk in 2008 te corrigeren". Voorts werd het volgende wenselijk geacht: "de Portugese autoriteiten [moeten] ervoor zorgen dat de bruto schuldquote duidelijk terugloopt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert door de vorderingen bij de terugdringing van het tekort tot uiting te laten komen in de schuldontwikkeling, geen schuldverhogende financiële transacties aan te gaan en zorgvuldig de gevolgen in het oog te houden die grote publieke investeringsprojecten, waaronder die waarbij wordt samengewerkt met de particuliere sector, voor de schuld kunnen hebben". Ook verlangde de Raad van de Portugese autoriteiten dat zij zouden "streven naar een verdere verbetering van de vergaring en verwerking van de gegevens over de overheidssector".

Tot slot verzocht de Raad de Portugese autoriteiten "de begrotingsconsolidatie voort te zetten om te bereiken dat de openbare financiën op middellange termijn vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen, door middel van een vermindering van het conjunctuurgezuiverde tekort ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen met ten minste 0,5% van het bbp per jaar nadat het buitensporige tekort is gecorrigeerd".

**Tabel 1: Aanpassing die op 20 september 2005 door de Raad is onderschreven**

<i>Als percentage van het bbp, tenzij anders aangegeven</i>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Overheidssaldo	Tekort van (hoogstens)	-4,8	Tekort < 4	Tekort < 3
<i>mutatie in structureel saldo</i>	6,2	+1,5	<i>ten minste <math>+\frac{3}{4}</math></i>	<i>ten minste <math>+\frac{3}{4}</math></i>
p.m.: Reële bbp-groei (%)	0,8	1,4	2,2	2,6

Noot: Structureel saldo = conjunctuurgezuiverd saldo ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Bronnen: Aanbeveling van de Raad op grond van artikel 104, lid 7, waarin is uitgegaan van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van juni 2005.

Op 22 juni 2006, dat wil zeggen na het verstrijken van de in de aanbeveling vastgestelde termijn van zes maanden om maatregelen te treffen, verrichtte de Commissie een evaluatie van de maatregelen van de Portugese autoriteiten om de buitensporigtekortsituatie te corrigeren. Op basis daarvan heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling aan de Raad, waarin werd geconcludeerd dat Portugal maatregelen had genomen waarmee voldoende vooruitgang werd geboekt in de richting van de correctie van het buitensporige tekort binnen de termijnen die de Raad had vastgesteld, en dat op dat moment geen verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van Portugal behoeften te

worden ondernomen<sup>7</sup>. Tijdens zijn vergadering van 11 juli 2006 sloot de Raad zich bij deze beoordeling aan.

Artikel 104, lid 12, van het Verdrag bepaalt dat een besluit van de Raad betreffende het bestaan van een buitensporig tekort op aanbeveling van de Commissie moet worden ingetrokken indien de Raad van oordeel is dat het buitensporige tekort in de betrokken lidstaat is gecorrigeerd.

## 2. RECENTE TEKORTONTWIKKELINGEN

Op basis van de Portugese informatie van voor 1 april 2008 is de Commissie (Eurostat) met gegevens gekomen<sup>8</sup> waaruit blijkt dat het overheidstekort, na de 6,1% van het bbp in 2005 en 3,9% van het bbp in 2006, in 2007 is uitgekomen op 2,6% van het bbp (zie tabel 2). Gezien het thans gemelde tekort en de referentiewaarde van het tekort is de kans gering dat het tekort van 2007 bij eventuele toekomstige herzieningen uitstijgt boven de 3% van het bbp<sup>9</sup>.

De economische groei was bij de recente tekorten laag, maar vertoonde wel een geleidelijke verbetering: de reële bbp-groei ging van 0,9% in 2005 naar 1,3% in 2006 en 1,9% in 2007. De negatieve output gap is in deze periode volgens de ramingen iets verminderd.

De begroting is in 2006 en 2007 beter uitgevoerd dan waarop ten tijde van de vaststelling aanbeveling ingevolge artikel 104, lid 7, werd gemikt<sup>10</sup>. Met name vielen de uiteindelijke tekorten in die twee jaren ongeveer 1 procentpunt van het bbp lager uit dan oorspronkelijk was gepland in het geactualiseerde Portugese stabiliteitsprogramma van juni 2005<sup>11</sup>. Ook kan het begrotingsresultaat van 2007 de vergelijking doorstaan met de raming van 3% van het bbp in het geactualiseerde Portugese stabiliteitsprogramma van december 2007. Kortom, één jaar voor de termijn die de Raad had gesteld, ligt het tekort al onder de referentiewaarde van 3% van het bbp. Overeenkomstig de dringende aanbeveling van de Raad ingevolge artikel 104, lid 7, is de kans aangegrepen om het begrotingstekort sneller af te bouwen, met name dankzij de beter dan verwachte inning van ontvangsten.

---

<sup>7</sup> SEC(2006) 786.

<sup>8</sup> Eurostat News Release nr. 54 van 18 april 2008.

<sup>9</sup> Tekortquoten worden na de publicatie van de eerste resultaten in de voorjaarskennisgeving gewoonlijk naar boven of naar beneden bijgesteld. Voor de lidstaten van de EU gaat het in de regel om vrij geringe herzieningen, die gemiddeld niet veel hoger of lager zijn dan nul. In het geval van Portugal is de tekortquote relatief vaker naar boven dan naar beneden bijgesteld. Dit wijst op systematische fouten bij de samenstelling van de eerste resultaten. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat de Portugese overheidsrekeningen nog zullen worden bijgesteld, zijn de gegevens over de laatste jaren echter betrouwbaarder gebleken dan in het verleden.

<sup>10</sup> In vergelijking met de begrotingsdoelstellingen van het geactualiseerde Portugese stabiliteitsprogramma van juni 2005 op basis waarvan de buitensporigtekortprocedure was ingeleid (zie hierboven).

<sup>11</sup> De bijstellingen van eind 2005 en begin 2006 van de reeks bbp-gegevens hebben geresulteerd in hogere bbp-niveaus. Daardoor viel de tekortquote automatisch ¼ procentpunt lager uit.

Het lagere begrotingstekort van 2006 en 2007 is te danken aan een daling van de uitgavenquote en een stijging van de ontvangstenquote. De uitgavenquote daalde met ongeveer 1¼ in 2006 en met bijna een ½ procentpunt in 2007. Daarnaast stegen de overheidsontvangsten met zo'n ¾ procentpunt van het bbp in zowel 2006 als 2007. De budgettaire consolidatie berustte voornamelijk op structurele maatregelen. Alleen in 2007 is een eenmalige transactie met een marginaal effect van 0,1% van het bbp verricht<sup>12</sup>.

Aan de uitgavenzijde zijn de reële lopende primaire uitgaven in zowel 2006 als 2007 stabiel gebleven. Met name zijn de lagere uitgaven aan overheidspersoneel van essentieel belang geweest om de uitgaven in de hand te houden. Daartoe is het aantal overheidswerknemers verminderd. Loonmatiging in de vorm van bij de inflatie achterblijvende jaarlijkse aanpassingen van de salarissen en een bevrozing van anciënniteitsgerelateerde periodieken droegen er in mindere mate toe bij. Tegelijk is de zeer snelle groei in de afgelopen jaren van de andere sociale overdrachten dan die in natura iets afgevlakt. Dit komt onder meer door een minder snelle stijging van de uitgaven aan ouderdomspensioenen (vooral door een indamming van het aantal mensen dat met pensioen gaat) en door een vermindering van de werkloosheidsuitkeringen in 2007. Door de overheidsinvesteringen terug te schroeven, kon het tekort in 2006 nog eens met circa ½% van het bbp worden teruggedrongen. Al met al stroken deze cijfers met de aanbeveling van de Raad om in te grijpen in de uitgaven. Een voorbeeld daarvan was de hervorming van de pensioneringsregelingen.

Aan de ontvangstenzijde zijn de belastingopbrengsten met name gezien de lage economische groei (en meer in het bijzonder de zwakke binnenlandse vraag) snel gestegen. Dit lijkt te komen door een verhoging van het btw-standaardtarief met 2 procentpunt (van 19% naar 21%) in juli 2005, door discretionaire verhogingen van een aantal belastingtarieven (accijnzen, sociale premies voor bepaalde groepen werknemers, nieuw marginaal belastingtarief voor de hoge inkomens) en door lagere heffingskortingen op een aantal directe belastingen. Voorts is een belangrijk deel van de forse belastingontvangsten toe te schrijven aan meeropbrengsten dankzij een beter werkende belastingdienst en aan een betere belastingmoraal die tot een verbreding van de belastinggrondslagen lijken te hebben geleid. Deze zijn grotendeels vastgehouden. Voorts konden dankzij de efficiënter werkende belastingdienst meer belastingschulden worden geïnd. In 2007 waren de extra belastingontvangsten te danken aan een herstel van de winstgevendheid van een aantal grote betalers van vennootschapsbelasting en aan de onroerendezaakbelasting. De overige ontvangsten (waaronder ontvangsten uit de verkoop van goederen en diensten door de overheid) stegen in totaal met bijna een ½ procentpunt van het bbp in 2006 en 2007. Ten dele kwam dit ook doordat de dividenduitkeringen van overheidsbedrijven aan de overheid na de inzinking in 2005 weer een herstel vertoonden.

De hierboven beschreven budgettaire en economische ontwikkelingen hebben geleid tot een duidelijke daling van het structurele tekort (d.w.z. het conjunctuurgezuiverde tekort, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen) in 2006 en 2007. In 2006 is dit met zo'n 2 procentpunt van het bbp teruggedrongen en in 2007 met nog eens 1 procentpunt van het bbp (zie tabel 2). Daarmee wordt ruimschoots voldaan aan het verzoek in de aanbeveling van de Raad ingevolge artikel 104, lid 7, om het structurele saldo in 2006 ten opzichte van 2005 met 1,5% van het bbp en in 2007 met ten minste ¾% te verbeteren.

---

<sup>12</sup> Deze hield verband met een langlopende concessie voor de exploitatie van een stuwdam, die overeenkomstig de regels van de ESR95 onder overige kapitaaluitgaven is geboekt als uitgavenvermindering.

### 3. TEKORTPROGNOSES VOOR 2008 EN LATERE JAREN

Volgens de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie zal het overheidstekort in 2008 bij een reële bbp-groei van 1,7% dalen tot 2,2% van het bbp. Deze prognose komt min of meer overeen met de begrotingsdoelstelling van 2,4% van het bbp in het geactualiseerde Portugese stabiliteitsprogramma van december 2007 (waarin de bbp-groei is geraamd op 2,2%) en met de bijgestelde doelstelling van 2,2% van het bbp die is aangekondigd op 26 maart na de publicatie van de begrotingsresultaten over 2007.

De verwachte verbetering van het begrotingssaldo in 2008 is vooral te danken aan de ontvangstenzijde. In 2008 zullen de belastingontvangsten sneller blijven stijgen dan het nominale bbp, ook al is het verschil duidelijk minder groot dan in 2007. Verwacht wordt dat de belastingelasticiteit zich na de hoge cijfers van de afgelopen jaren weer in de richting van het historisch gemiddelde gaat bewegen, mede omdat wordt aangenomen dat de marginale opbrengsten van de verbetering van de belastingdienst en belastingmoraal gaan afnemen. In 2008 zal de normalisering van de netto btw-ontvangsten na de in 2006 en 2007 doorgevoerde beperking van de maximale teruggaafperiode een gunstig effect sorteren op de belastingontvangsten. Van de verlaging van het btw-standaardtarief met 1 procentpunt (van 21% naar 20%), die ingaat op 1 juli 2008, gaat echter een ongunstig effect op de belastingontvangsten uit. Voorts zullen de overheidsontvangsten als percentage van het bbp licht stijgen dankzij extra EU-middelen die worden ontvangen in het kader van het nationaal strategisch referentiekader<sup>13</sup>. De uitgavenquote blijft stabiel. Als gevolg van de loonmatiging en geringere werkgelegenheid bij de centrale overheid dalen de personeelsuitgaven met 0,4 procentpunt van het bbp. De rente-uitgaven worden teruggedrongen met een discretionaire verlaging van de rente op door de overheid uitgegeven spaarbewijzen. De verlening van concessies voor stuwdammen voor de opwekking van elektriciteit sorteert een eenmalig tekortverlagend effect van bijna 0,2% van het bbp<sup>14</sup>.

In de economische voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie worden het begrotingstekort en de reële bbp-groei in 2009 bij ongewijzigd beleid geraamd op respectievelijk 2,6% van het bbp en 1,6% van het bbp. In het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal van december 2007 wordt gemikt op 1,5% van het bbp en 2,8% van het bbp. In de economische voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie wordt de ontwikkeling van het begrotingssaldo voornamelijk bepaald door een daling van de belastingdruk, die nog het gevolg is van de verlaging van het btw-standaardtarief in juli 2008. Voorts wordt ervan uitgegaan dat de voornaamste macro-economische grondslagen voor de belastingontvangsten, zoals de consumptie van huishoudens en de beloning van werknemers, achterblijven bij het bbp en dat deze ontvangsten anders dan in voorgaande jaren de ontwikkeling van de relevante fiscale grondslagen volgen. Er wordt dus aangenomen dat de in hoofdstuk 2 genoemde verbreding van de fiscale grondslagen in wezen van structurele aard is. Mocht achteraf echter blijken dat deze ontvangsten deels van tijdelijke of niet-structurele aard zijn of dat ze onder druk komen te staan door de economische vertraging, dan worden de budgettaire vooruitzichten somberder. Het nominale tekort wordt nog verder opgedreven doordat de eenmalige transactie

---

<sup>13</sup> Tegelijk brengt deze instroom extra uitgaven mee, waardoor het gunstige effect van deze ontvangsten op het begrotingssaldo aanzienlijk wordt afgezwakt.

<sup>14</sup> Overeenkomstig de regels van de ESR95 is dit onder overige kapitaaluitgaven geboekt als uitgavenvermindering. Een deel van de opbrengst wordt echter gebruikt om de elektriciteitsbedrijven te compenseren voor het feit dat ze de productieprijzen slechts geleidelijk doorberekenen in de consumentenprijzen.

van 2008 wegvalt. De huidige onzekerheid over de financiële en economische ontwikkelingen, die groter is dan gebruikelijk, brengt een aantal risico's mee voor de overheidsfinanciën.

Volgens de economische voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie verbetert het structurele saldo in 2008 met ¼ procentpunt van het bbp. In 2009 verslechtert het bij ongewijzigd beleid met ¼ procentpunt van het bbp. Om te voldoen aan de door de Raad ingevolge artikel 104, lid 7, gedane aanbevelingen om ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën op middellange termijn vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen door middel van een verdere vermindering van het structurele tekort met ten minste 0,5% van het bbp per jaar nadat het buitensporige tekort is gecorrigeerd, moet bij de uitvoering van de begroting van 2008 een forse stap richting begrotingsconsolidatie worden gezet en is voor 2009 een ambitieuze begroting vereist.

Het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal van december 2007 mikt op een tekort van 0,4% van het bbp in 2010 en 0,2% van het bbp in 2011. Tegelijk wordt gerekend op een reële bbp-groei van 3% van het bbp in beide jaren. In zijn advies over het geactualiseerde programma achtte de Raad "de begrotingskoers van het programma wellicht ontoereikend om de middellangetermijndoelstelling conform het programma in 2010 te bereiken. Hoewel het beoogde tempo van de consolidatie richting de MTD strookt met het stabiliteits- en groeipact, zal de aanpassing gelet op de bovengenoemde risico's wellicht extra inspanningen vergen"<sup>15</sup>.

#### **4. SCHULDONTWIKKELINGEN EN -PROGNOSES**

In 2005 overschreed de bruto overheidsschuld de referentiewaarde van 60% van het bbp en sprong deze naar 63,6% van het bbp, tegen 56,9% van het bbp in 2004<sup>16</sup>. In 2006 liep de schuldquote verder op tot 64,7% van het bbp. In 2007 liep deze weer terug tot 63,6% van het bbp. De stijging van de overheidsschuldquote in 2006 was het gevolg van het hoge primaire overheidstekort en in mindere mate van het feit dat de impliciete rente op de overheidsschuld hoger was dan de nominale bbp-groei (het zogeheten sneeuwbaaleffect). In 2007 daalde de schuldquote vooral dankzij een schuldverlagende stock-flow adjustment, en in mindere mate dankzij de versnelling van het bbp en een marginaal primair overschot.

De daling van de schuldquote in 2007 strookte met de aanbeveling ingevolge artikel 104, lid 7, van de Raad van 20 september 2005. Voorts hebben financiële transacties in 2006 en 2007 een negatief effect gesorteerd op de stock-flow adjustment en dus bijgedragen aan de reductie van de schuldquote. In 2006 waren omvangrijke privatiseringsopbrengsten van doorslaggevend belang voor de daling van de financiële activa. In 2007 liepen de financiële activa door de afbouw van deposito's en chartaal geld verder terug, waarop een schuldverlagende stock-flow adjustment volgde. Ongerekend deposito's en chartaal geld en privatiseringsopbrengsten zouden de financiële activa in 2006 en 2007 netto zijn gestegen en zou daarvan dus een verhogend effect zijn uitgegaan op de schuldquote.

---

<sup>15</sup> PB C 73 van 19.3.2008, blz. 6.

<sup>16</sup> Met name omdat de bbp-gegevens later zijn bijgesteld (zie voetnoot 11), verschillen deze cijfers van de ramingen die gehanteerd zijn bij de inleiding van de buitensporigtekortprocedure.



Volgens de economische voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie loopt de schuldquote in 2008 weer licht op tot ruim 64% van het bbp en komt deze in 2009 bij ongewijzigd beleid uit op 64¼% van het bbp, terwijl dit jaar en volgend jaar de nominale bbp-groei laag is en de overheidstekorten betrekkelijk hoog blijven. Afgaande op de plannen in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal van december 2007 wordt in 2008 op de schuldquote een positieve stock-flow adjustment van 0,4% van het bbp toegepast<sup>17</sup>. De stock-flow adjustment komt nog verder onder druk te staan door de verwachting dat de inkoop van schulden boven de nominale waarde ervan in de nabije toekomst fors zal toenemen door de wijzigingen van januari 2008 in de vergoeding op spaarbewijzen. Al met al strookt het schuldquotetraject met de aanbeveling van de Raad ingevolge artikel 104, lid 7, omdat de terugdringing van het tekort daarin tot uiting komt en financiële transacties tussen 2006 en 2009 over het geheel genomen geen schuldquoteverhogend effect hebben gesorteerd.

## 5. ANDERE OVERWEGINGEN

In het kader van artikel 104, lid 7, heeft de Raad Portugal aanbevolen om de vergaring en verwerking van gegevens over de overheidssector gezien de duidelijke tekortkomingen bij de productie van betrouwbare statistieken over de overheidsfinanciën te verbeteren.

De laatste jaren zijn institutionele wijzigingen en andere technische verbeteringen in de samenstelling van de overheidsrekeningen doorgevoerd. Zo wordt nauwer samengewerkt en zijn de taken duidelijker verdeeld tussen het nationale bureau voor de statistiek, het ministerie van Financiën en de centrale bank en heeft het bureau voor de statistiek meer middelen en verantwoordelijkheid gekregen en moet het meer verantwoording afleggen. Met name is begin 2006 tussen deze drie instellingen een overeenkomst gesloten waarin de samenwerking is vastgelegd en waarbij twee werkgroepen zijn opgericht die de overheidsrekeningen vóór elke budgettaire kennisgeving aan een analyse onderwerpen en zich buigen over methodologische kwesties<sup>18</sup>. Een en ander zal de kwaliteit van de statistieken over de overheidssector ten goede komen. Ook zal de betrouwbaarheid en kwaliteit van de jaarrekeningen verbeteren doordat kwartaalcijfers over de overheidsrekeningen worden samengesteld en gepubliceerd. Daardoor worden namelijk transacties die een specifieke boekhoudkundige behandeling vereisen, sneller achterhaald. Er wordt, zo lijkt het, nauwlettender op toegezien dat de cijfers over de lagere overheden tijdig worden ingediend. Voorts is de informatie over de uitvoering van de begroting gedetailleerder en komt deze tijdiger beschikbaar. Daardoor zijn de cijfers over de meest recente jaren betrouwbaarder gebleken dan vroeger. Al met al is de aanbeveling van de Raad dus opgevolgd.

---

<sup>17</sup> Dit lijkt verband te houden met een positief verschil tussen tekorten op transactiebasis en op kasbasis, dat impliciet blijkt uit de programma-actualisering. De cijfers van de stock-flow adjustment zijn aangepast omdat de Portugese autoriteiten een aantal kapitaalinjecties in overheidsziekenhuizen meer recentelijk hebben ingedeeld onder kapitaaloverdrachten en niet onder financiële transacties.

<sup>18</sup> "Acordo de Cooperação Institucional no Domínio das Estatísticas das Administrações Públicas" (Institutionele samenwerkingsovereenkomst op het gebied van overheidsstatistieken). De Engelse vertaling ervan is te vinden op: [http://www.dgo.pt/FP/StatisticsAgreement\\_INE\\_BP\\_DGO.pdf](http://www.dgo.pt/FP/StatisticsAgreement_INE_BP_DGO.pdf). Zie ook: "Consolidated Inventory of sources and methods [voor BTP- statistieken]" op: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_DS\\_GFS/PGE\\_DS\\_GFS\\_11/EDPI\\_PT\\_20\\_07\\_REV1.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_11/EDPI_PT_20_07_REV1.PDF).

## 6. CONCLUSIES

Het overheidstekort is aanzienlijk teruggedrongen, namelijk van 6,1% van het bbp in 2005 tot 3,9% van het bbp in 2006 en 2,6% van het bbp in 2007. Daarmee ligt het onder de referentiewaarde van 3% van het bbp. De maatregelen die aan de tekortreductie ten grondslag liggen, zijn hoofdzakelijk van structurele aard geweest. Het structurele saldo, ofwel het conjunctuurgezuiverde saldo ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, is in 2006 met zo'n 2 procentpunt van het bbp en in 2007 met nog eens 1 procentpunt verbeterd. Dit is ruimschoots meer dan de door de Raad aanbevolen budgettaire inspanning van 1,5% van het bbp in 2006 en ten minste  $\frac{3}{4}$ % van het bbp in 2007. Volgens de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie loopt het nominale tekort in 2008 verder terug tot 2,2% van het bbp (inclusief eenmalige maatregelen van bijna 0,2% van het bbp, zonder welke het tekort dus ook onder de 3% van het bbp zou blijven). Bij ongewijzigd beleid stijgt het tekort in 2009 tot 2,6% van het bbp. Al met al lijkt het tekort op geloofwaardige en duurzame wijze te zijn teruggedrongen tot onder de limiet van 3% van het bbp.

De bruto overheidsschuld is teruggelopen van 64,7% van het bbp in 2006 naar 63,6% van het bbp in 2007. Volgens de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie zal deze daarna weer iets oplopen tot zo'n 64% van het bbp in 2008 en  $64\frac{1}{4}$ % van het bbp in 2009 (dit laatste cijfer bij ongewijzigd beleid), terwijl de bbp-groei laag is en de overheidstekorten betrekkelijk hoog blijven.

Uit een algehele evaluatie volgt dat het buitensporige tekort in Portugal is gecorrigeerd. De Commissie beveelt de Raad bijgevolg aan om zijn beschikking betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Portugal in te trekken.

**Tabel 2: Begrotingsontwikkelingen 2005-2009**

Als percentage van het bbp, tenzij anders aangegeven		2005	2006	2007	2008		2009	
					COM	SP <sup>(2)</sup>	COM <sup>(3)</sup>	SP <sup>(2)</sup>
<b>Overheidssaldo</b>		-6,1	-3,9	-2,6	-2,2	-2,4 (-2,2)	-2,6	-1,5
- Totale ontvangsten		41,6	42,4	43,1	43,6	42,7	43,3	42,8
- Totale uitgaven		47,7	46,3	45,7	45,7	45,1	45,9	44,4
<i>waarvan:</i>								
- rente-uitgaven		2,6	2,8	2,8	2,8	2,9	2,7	2,8
- bruto-investeringen in vaste activa		2,9	2,3	2,4	2,4	2,2	2,4	2,3
<b>Primair saldo</b>		-3,5	-1,1	0,2	0,6	0,5	0,1	1,3
Enmalige en tijdelijke maatregelen		-0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
<b>Structureel saldo<sup>(1)</sup></b>		-5,2	-3,2	-2,2	-1,9	-1,6	-2,2	-1,0
Structureel primair saldo <sup>(1)</sup>		-2,6	-0,4	0,6	0,8	1,3	0,6	1,8
<b>Bruto overheidsschuld<sup>(4)</sup></b>		63,6	64,7	63,6	64,1	64,1	64,3	62,5
Mutatie in schuldquote (a) = (b) + (c) + (d) <sup>(5)</sup>		5,3	1,1	-1,1	0,5	-0,3	0,2	-1,6
<i>Bijdragen:</i>								
- primair saldo (b)		3,5	1,1	-0,1	-0,6	-0,5	-0,1	-1,3
- "sneeuwbaaleffect" (c)		0,7	0,3	-0,2	0,4	-0,1	0,3	-0,4
- stock-flow adjustment (d)		1,1	-0,2	-0,8	0,7	0,4	0,0	0,0
<i>p.m.</i>	<i>Reële bbp-groei (%)</i>	0,9	1,3	1,9	1,7	2,2	1,6	2,8
<i>p.m.</i>	<i>Output gap</i>	-1,7	-1,6	-1,1	-1,0	-1,8	-1,0	-1,1

<sup>1)</sup> Conjunctuurgezuiverd (primair) saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen.

<sup>2)</sup> Conjunctuurgezuiverde en structurele saldi en output gaps volgens het programma, zoals berekend door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie.

<sup>3)</sup> Bij ongewijzigd beleid.

<sup>4)</sup> De verandering in de bruto schuldquote kan als volgt worden uitgesplitst:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left( \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

waarbij  $t$  een time subscript is,  $D$ ,  $PD$ ,  $Y$  en  $SF$  respectievelijk de omvang van de overheidsschuld, het primaire tekort, het nominale bbp en de stock-flow adjustment zijn, en  $i$  en  $y$  de gemiddelde kosten van de schuld en de nominale bbp-groei voorstellen. De term tussen haken stelt het "sneeuwbaaleffect" voor.

<sup>5)</sup> Door afrondingen kunnen de totalen afwijken van de som van de verschillende componenten.

*Bronnen:* Voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie (COM) en geactualiseerd stabiliteitsprogramma van december 2007 (SP). Tussen haakjes: de nieuwe officiële prognose van de Portugese autoriteiten van 26 maart 2008.

Aanbeveling voor een

## **BESCHIKKING VAN DE RAAD**

### **tot intrekking van Beschikking 2005/730/EG betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Portugal**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 104, lid 12,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Beschikking 2005/730/EG van de Raad<sup>19</sup> werd op aanbeveling van de Commissie overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag besloten dat er in Portugal een buitensporig tekort bestond. De Raad stelde vast dat voor 2005 gemikt werd op een overheidstekort 6,2% van het bbp en dat daarmee de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3% van het bbp werd overschreden, terwijl de bruto overheidsschuld uit zou komen op 66,5% van het bbp, ruim boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60% van het bbp.
- (2) Overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag en artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten<sup>20</sup> heeft de Raad op 20 september 2005 op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling tot Portugal gericht waarin het land werd verzocht om uiterlijk eind 2008 aan de buitensporigtekortsituatie een einde te maken. De aanbeveling is openbaar gemaakt.
- (3) Volgens artikel 104, lid 12, van het Verdrag moet een beschikking van de Raad betreffende het bestaan van een buitensporig tekort worden ingetrokken indien de Raad van oordeel is dat het buitensporige tekort in de betrokken lidstaat is gecorrigeerd.
- (4) Overeenkomstig het aan het Verdrag gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten verstrekt de Commissie de voor de toepassing van de procedure benodigde gegevens. In het kader van de toepassing van dit protocol dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij

---

<sup>19</sup> PB L 274 van 20.10.2005, blz. 91.

<sup>20</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. Verordening gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1056/2005 (PB L 174 van 7.7.2005, blz. 5).

buitensporige tekorten<sup>21</sup> de Commissie tweemaal per jaar, namelijk vóór 1 april en vóór 1 oktober, in kennis te stellen van gegevens over het overheidstekort en de overheidsschuld, alsook over andere, daarmee samenhangende variabelen.

- (5) Uit de gegevens die de Commissie (Eurostat) overeenkomstig artikel 8 G, lid 1, van Verordening (EG) nr. 3605/93 na de vóór 1 april 2008 door Portugal gedane kennisgeving heeft verstrekt en uit de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie kunnen de volgende conclusies worden getrokken:
- het overheidstekort is teruggedrongen van 6,1% van het bbp in 2005 tot 3,9% van het bbp in 2006 en 2,6% van het bbp in 2007. Daarmee ligt het onder de referentiewaarde van 3% van het bbp. In het geactualiseerde convergentieprogramma van Portugal van december 2007 werd nog een tekortdoelstelling van 3% van het bbp gehanteerd;
  - zowel een dalende overheidsuitgavenquote als een stijgende ontvangstenquote hebben geleid tot de verbetering van het overheidssaldo. De uitgavenquote daalde met 1¼ in 2006 en met bijna een ½ procentpunt in 2007. Daarnaast stegen de overheidsontvangsten met zo'n ¾ procentpunt van het bbp in zowel 2006 als 2007. De budgettaire consolidatie berustte voornamelijk op structurele maatregelen. Alleen in 2007 is een eenmalige transactie met een marginaal effect van 0,1% van het bbp verricht. Volgens de ramingen is het structurele saldo, ofwel het conjunctuurgezuiverde saldo ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, in 2006 met zo'n 2 procentpunt van het bbp en in 2007 met 1 procentpunt verbeterd. Daarmee is gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad ingevolge artikel 104, lid 7, om het structurele tekort in 2006 met 1,5% van het bbp en in 2007 met ten minste ¾% van het bbp terug te dringen;
  - voor 2008 wordt in de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie gerekend op een verdere terugdringing van het tekort tot 2,2% van het bbp, hetgeen met name is te danken aan extra ontvangsten en aan een eenmalige tekortverlagende transactie van 0,2% van het bbp die de begroting ten goede komt. Dit komt min of meer overeen met de officiële tekortdoelstelling van 2,4% van het bbp in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal van december 2007 en met de herziene doelstelling van 2,2% in de kennisgeving van de Portugese autoriteiten van eind maart 2008. Volgens de voorjaarsprognoses komt het tekort in 2009 bij ongewijzigd beleid uit op 2,6% van het bbp. Al met al lijkt het tekort op geloofwaardige en duurzame wijze te zijn teruggedrongen tot onder de limiet van 3% van het bbp. Volgens de prognoses verbetert het structurele saldo in 2008 met ongeveer ¼ procentpunt van het bbp en verslechtert het in 2009 bij ongewijzigd beleid met circa ¼ procentpunt van het bbp. Deze ontwikkeling moet worden gezien tegen de achtergrond van de vorderingen die moeten worden gemaakt in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor de begrotingssituatie, die voor Portugal de verwezenlijking van een structureel tekort van 0,5% van het bbp is;

---

<sup>21</sup> PB L 332 van 31.12.1993, blz. 7. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2103/2005 (PB L 337 van 22.12.2005, blz. 1).

- de overheidsschuld is gedaald van 64,7% van het bbp in 2006 tot 63,6% van het bbp in 2007. Door de lage bbp-groei en de nog betrekkelijk hoge overheidstekorten die worden voorspeld in de economische voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie, zal de overheidsschuld in 2009 naar verwachting uitkomen op 64¼% van het bbp.

(6) Volgens de Raad is het buitensporige tekort in Portugal gecorrigeerd en dient Beschikking 2005/730/EG derhalve te worden ingetrokken,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING VASTGESTELD:

*Artikel 1*

Uit een algehele evaluatie volgt dat het buitensporige tekort in Portugal is gecorrigeerd.

*Artikel 2*

Beschikking 2005/730/EG wordt hierbij ingetrokken.

*Artikel 3*

Deze beschikking is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*