



Brüssel, den 18. November 2016
(OR. en)

EG 27/16

EUROGROUP 29
ECOFIN 1070
UEM 377

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. November 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2016) 8015 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 16.11.2016 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals
Anl.:	C(2016) 8015 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2016) 8015 final.



Brüssel, den 16.11.2016
C(2016) 8015 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur 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. Am 17. Oktober 2016 legte Portugal die Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 und den Bericht über die Maßnahmen vor, die Portugal – in Reaktion auf den Ratsbeschluss vom 8. August 2016 zur Inverzugsetzung Portugals mit der Maßgabe, die zum Abbau des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen (Bericht über wirksame Maßnahmen) – ergriffen hat. Auf dieser Grundlage gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.
4. Die Stellungnahme der Kommission ist im Lichte der jüngsten Wirtschafts- und Haushaltsdaten zu sehen. In diesem Kontext ist es – wie in der Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets und in der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ dargelegt – wichtig, dass der fiskalische Kurs des Euro-Währungsgebiets in seiner Gesamtheit positiv ausgerichtet wird und den gegenwärtigen Aufschwung stützt, während gleichzeitig die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichergestellt wird.
5. Portugal unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des SWG. Am 2. Dezember 2009 leitete der Rat das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Portugal ein. Am 8. August 2016 erließ der Rat einen Beschluss nach Artikel 126 Absatz 9 des Vertrags, mit dem Portugal mit der Maßgabe, das übermäßige Defizit bis 2016 zu korrigieren, in Verzug gesetzt wurden. Kann Portugal sein übermäßiges Defizit bis Ende 2016 wirksam korrigieren, unterliegt das Land ab 2017 der präventiven Komponente des SWG und drei Jahre lang (2017-2019) auch den Übergangsregelungen hinsichtlich der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau. Der Rat empfahl Portugal in seiner am 12. Juli 2016 im Rahmen des Europäischen Semesters 2016 abgegebenen Empfehlung insbesondere, das

übermäßige Defizit im Einklang mit den einschlägigen Beschlüssen oder Empfehlungen im Rahmen des Defizitverfahrens dauerhaft zu korrigieren, indem die erforderlichen strukturellen Maßnahmen ergriffen und sämtliche unerwarteten Mehreinnahmen zum Defizit- und Schuldenabbau eingesetzt werden, und anschließend eine jährliche Haushaltsanpassung von mindestens 0,6 % des BIP zu erreichen.

6. Das der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 zugrunde liegende makroökonomische Szenario erscheint optimistisch. Dem Szenario der Haushaltsplanung 2017 Portugals zufolge dürfte sich die wirtschaftliche Erholung beschleunigen und das reale BIP im Jahr 2016 um 1,2 % und im Jahr 2017 um 1,5 % wachsen. Das Wirtschaftswachstum dürfte in erster Linie von der Inlandsnachfrage getragen werden, unterstützt durch einen positiven Nettobeitrag der Auslandsnachfrage. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt verbessert sich und die Beschäftigungsquote dürfte im Jahr 2017 um 1 % steigen. Folglich wird mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote von 11,2 % im Jahr 2016 auf 10,3 % im Jahr 2017 gerechnet. Das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario für 2017 ist optimistischer als das Szenario in der Herbstprognose 2016 der Kommission. So wird in erster Linie aufgrund des erwarteten positiven Beitrags der Auslandsnachfrage und des erwarteten höheren privaten Verbrauchs mit einem um 1,2 % höheren Wachstum des realen BIP gerechnet als von der Kommission prognostiziert.
7. Portugal erfüllt die Vorgabe der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, wonach die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen muss, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen wurden vom staatlichen Finanzrat Portugals befürwortet. In seiner befürwortenden Stellungnahme wies der staatliche Finanzrat Portugals auf Abwärtsrisiken in Bezug auf die makroökonomischen Aussichten hin, die sich aus den eher optimistischen Projektionen für Auslandsnachfrage und Bruttoanlageinvestitionen ergeben. Der staatliche Finanzrat Portugals wurde 2011 durch eine Reform des Haushaltsrahmengesetzes eingerichtet. Die Satzung des Finanzrats enthält Bestimmungen zur Gewährleistung seiner Unabhängigkeit.
8. Das in der Übersicht über die Haushaltsplanung projizierte gesamtstaatliche Defizit von 2,4 % des BIP im Jahr 2016 liegt um 0,2 % des BIP über dem im Stabilitätsprogramm 2016 gesetzten Ziel. Die Differenz ergibt sich vor allem aus der Abwärtskorrektur der makroökonomischen Aussichten und defizitsteigernden einmaligen Faktoren, die durch das auf den Inverzugsetzungsbeschluss des Rates hin durchgesetzte Einfrieren von Mitteln für Vorleistungen im Umfang von ¼ % des BIP nur teilweise ausgeglichen werden. Für 2017 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung aufgrund des Übertrags aus dem Jahr 2016 und etwas schlechteren makroökonomischen Aussichten ein gesamtstaatliches Defizit von 1,6 % des BIP erwartet, während im Stabilitätsprogramm 2016 ein Defizit von 1,4 % zum Ziel gesetzt worden war. Der (neu berechnete) strukturelle Saldo in der Übersicht über die Haushaltsplanung bleibt den Projektionen zufolge 2016 unverändert, während im Stabilitätsprogramm eine Verbesserung um ¼ % des BIP erwartet wurde; 2017 wird mit einer Verbesserung um 0,3 % des BIP gerechnet, was im Einklang mit dem im Stabilitätsprogramm gesetzten Ziel steht. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung erwartete Schuldenquote liegt mit 129,7 % im Jahr 2016 und

128,3 % im Jahr 2017 höher als im Stabilitätsprogramm vorgesehen, was auf geringeren erwarteten Einnahmen aus dem Verkauf finanzieller Vermögenswerte und höheren Emissionen staatlicher Schuldtitel zur Vorbereitung möglicher Unterstützungsmaßnahmen für Banken zurückzuführen ist.

Trotz des derzeitigen Niedrigzinsumfelds sind die Zinssätze in Portugal weiterhin relativ hoch und lagen im Oktober 2016 für 10-jährige Staatsanleihen bei über 3 %, d. h. rund 2 Prozentpunkte über den Sätzen für italienische und spanische Staatsanleihen. Die Zinszahlungen des Staates haben bis 2016 abgenommen und werden sich den Projektionen zufolge in den Jahren 2016 und 2017 bei 4,3 % des BIP stabilisieren. Die portugiesische Wirtschaft bleibt daher anfällig im Hinblick auf einen plötzlichen Anstieg der Zinssätze, der sich auf die Schuldentragfähigkeit auswirken könnte.

9. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird ein Rückgang des Gesamtdefizits um 0,8 % des BIP von 2016 bis 2017 erwartet. Dieser Rückgang ergibt sich ausschließlich aus i) den positiven Annahmen des makroökonomischen Szenarios; ii) den positiven Auswirkungen einer einmaligen Maßnahme und Dividendenzahlungen der Banco de Portugal sowie iii) der Kürzung einiger Haushaltslinien und der Erhöhung einiger Einnahmeposten, die nicht durch spezifische Maßnahmen erklärt wurden. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird ein fiskalpolitisches Maßnahmenpaket vorgestellt, durch das sich das Defizit insgesamt um 0,1 % des BIP erhöht. Defizitsenkend wirken sich im Wesentlichen eine neue Immobiliensteuer, ein Programm für fällige Steuerschulden, das Verhältnis von neu eingestellten Beamten zu ausscheidenden Beamten von 2:1 sowie Einsparungen in Folge der Ausgabenüberprüfung aus. Zu den defizitsteigernden Maßnahmen zählen der Übertragungseffekt aus der Umkehrung der Gehaltskürzungen, das schrittweise Auslaufen des Einkommensteueraufschlags, die Indexierung der Renten und eine außerordentliche Rentenerhöhung sowie der jährliche Übertragungseffekt aufgrund der Senkung der MwSt auf Mahlzeiten in Gaststätten.
10. Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2016 von einem Gesamtdefizit von 2,7 % des BIP im Jahr 2016 und 2,2 % im Jahr 2017 aus. Die Differenz gegenüber der Übersicht über die Haushaltsplanung ergibt sich in erster Linie aus einem weniger optimistischen makroökonomischen Szenario und einem höheren Ausgabendruck. Die Prognose der Kommission berücksichtigt die Auswirkungen der meisten Maßnahmen in vollem Umfang, legt jedoch in Bezug auf die Kürzung einiger Ausgaben und die Erhöhung einiger Einnahmen, die nicht durch Maßnahmen erklärt wurden, konservativere Schätzungen zugrunde. Der strukturelle Saldo soll sich im Jahr 2016 geringfügig verschlechtern, und für 2017 wird dann eine Veränderung des strukturellen Saldos um 0,0 % des BIP erwartet. Dem gegenüber gehen die Behörden von einer (neu berechneten) Veränderung um 0,0 % des BIP im Jahr 2016 und 0,3 % des BIP im Jahr 2017 aus; die Differenz beruht in erster Linie auf dem weniger optimistischen makroökonomischen Szenario und dem erwarteten höheren Ausgabendruck in der Kommissionsprognose. Die Schuldenquote bleibt der Kommissionsprognose zufolge im Jahr 2016 mit rund 130 % weitgehend stabil und dürfte 2017 etwas über dem in der Übersicht über die Haushaltsplanung angegebenen Wert liegen, was vor allem auf die unterschiedlichen zugrunde gelegten makroökonomischen Aussichten zurückgeht. Sowohl für 2016 als auch für 2017 können sich aus ungünstigeren makroökonomischen Entwicklungen, der Verfehlung

von Ausgabenzielen und Kosten für mögliche Unterstützungsmaßnahmen für Banken haushaltspolitische Abwärtsrisiken ergeben.

11. Für 2016 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung und im Bericht über wirksame Maßnahmen damit gerechnet, dass das Gesamtdefizit 2,4 % des BIP erreicht und damit knapp unter dem im Beschluss des Rates vom 8. August 2016 festgelegten Zielwert von 2,5 % des BIP bleibt. Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2016 davon aus, dass das Gesamtdefizit Portugals im Jahr 2016 bei 2,7 % des BIP und damit über dem vorgesehenen Zielwert von 2,5 % des BIP, jedoch unter dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Die von der Kommission projizierte leichte Verschlechterung des nicht bereinigten strukturellen Saldos um 0,1 % des BIP deutet darauf hin, dass die vorgesehene Konsolidierungsanstrengung in Form der Beibehaltung eines unveränderten strukturellen Saldos nicht geleistet wird. Dies erfordert eine sorgfältige Analyse. Nach Bereinigung um die Abwärtskorrektur des Potenzialwachstums und um unerwartete Mindereinnahmen gegenüber der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission, die dem Beschluss des Rates vom 8. August 2016 zugrunde liegt, wird die bereinigte Veränderung des strukturellen Haushaltssaldos auf 0,4 % des BIP geschätzt und liegt damit über dem vom Rat gesetzten Zielwert. Auch die Vorgaben zu den Konsolidierungsanstrengungen dürften nach der Bottom-up-Methode erfüllt sein, bei der der Umfang der zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen im Jahr 2016 gegenüber dem Ausgangsszenario geschätzt wird, das dem Beschluss des Rates vom 8. August 2016 zugrunde liegt. Alles in allem wird folglich davon ausgegangen, dass das Gesamtdefizitziel nicht erreicht wird, die Konsolidierungsanstrengungen unter Zugrundelegung des bereinigten strukturellen Saldos und der Bottom-up-Methode hingegen geleistet wurden. Da Portugal die vorgesehenen Konsolidierungsanstrengungen 2016 den Projektionen zufolge leisten dürfte, ist davon auszugehen, dass Portugal in Reaktion auf den Beschluss des Rates vom 8. August 2016 wirksame Maßnahmen ergriffen hat. Daher sollte das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zum gegenwärtigen Zeitpunkt ruhen.
12. Erreicht Portugal im Jahr 2016 eine dauerhafte Korrektur seines übermäßigen Defizits, unterliegt das Land während der darauf folgenden drei Jahre der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen für eine Bewertung der geplanten Einhaltung der Übergangsregelungen für den Schuldenabbau-Richtwert nicht aus. Die in der Herbstprognose 2016 der Kommission erwartete Veränderung des strukturellen Saldos um 0,0 % des BIP im Jahr 2017 erreicht die auf der Grundlage der Herbstprognose 2016 der Kommission berechnete Vorgabe von 0,8 % des BIP nicht.
13. Erreicht Portugal im Jahr 2016 eine dauerhafte Korrektur seines übermäßigen Defizits, unterliegt das Land ab 2017 der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und müsste 2017 die geforderte Anpassung im Umfang von 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Saldos von 0,25 % des BIP leisten. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird eine Verbesserung des (neu berechneten) strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP angestrebt und damit eine gewisse Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017 erwartet. Eine Gesamtbewertung bestätigt dies: Während der Ausgabenrichtwert auf eine Abweichung um 0,5 % des BIP vom erforderlichen Anpassungspfad hindeutet, was

leicht über dem Schwellenwert für eine erhebliche Abweichung liegt, ist die Differenz zwischen den beiden Werten in erster Linie auf unerwartete Mehreinnahmen zurückzuführen, die den strukturellen Saldo verbessern, aber nicht in den Ausgabenrichtwert eingehen, jedoch teilweise als dauerhafte Mehreinnahmen gelten. Die Herbstprognose 2016 der Kommission geht für 2017 von einem gegenüber 2016 unveränderten strukturellen Saldo aus, was nahelegt, dass die Gefahr einer erheblichen Abweichung von der geforderten strukturellen Verbesserung um 0,6 % des BIP besteht. Auch der Ausgabenrichtwert deutet auf eine erhebliche Abweichung um 0,5 % des BIP hin. Wie eine Gesamtbewertung bestätigt, deutet die Prognose der Kommission darauf hin, dass 2017 die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel besteht.

14. Im Einklang mit dem Beschluss des Rates vom 8. August 2016 hat Portugal am 21. Oktober 2016 ferner ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorgelegt. Die Kommission hat das Programm geprüft und ist zu dem Schluss gelangt, dass es trotz des uneinheitlichen Abschneidens in Bezug auf Strukturreformen und insbesondere auf Reformen zur Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen die Entschlossenheit der Behörden belegt, die geplanten Strukturreformen weiter umzusetzen und die Vorgaben des SWP zu erfüllen.
15. Alles in allem besteht nach Auffassung der Kommission die Gefahr, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals, das derzeit der korrektiven Komponente des SWP unterliegt und – sofern rechtzeitig eine nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits erreicht wird – ab 2017 der präventiven Komponente des SWP unterliegen könnte, die Vorgaben des SWP nicht erfüllt. Insbesondere geht die Kommission in ihrer Prognose für 2017 von einer erheblichen Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel und von der Nichteinhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau aus. Die projizierte Abweichung übersteigt den Schwellenwert für eine erhebliche Abweichung jedoch nur ganz knapp. Daher erscheinen die Risiken begrenzt, sofern die erforderlichen fiskalpolitischen Maßnahmen ergriffen werden. Im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ ersucht die Kommission die Behörden daher, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens zu gewährleisten, dass der Haushalt 2017 die Vorgaben des SWP erfüllt.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Portugal in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2016 abgegebenen haushaltspolitischen länderspezifischen Empfehlungen begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher zu rascheren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2017 und den länderspezifischen Empfehlungen, die der Rat im Mai 2017 abgeben wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Geschehen zu Brüssel am 16.11.2016

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*