Bij het huidige beleid is de Raad van oordeel dat de overheidsfinanciën van Luxemburg zich in een goede uitgangspositie bevinden om de geraamde kosten van de vergrijzing van de bevolking op te vangen. Hij merkt evenwel op dat de evaluatie van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Luxemburg zeer gevoelig is voor ontwikkelingen met betrekking tot het aantal grensarbeiders. De Raad is van oordeel dat het streven om in de komende jaren een sluitende begroting te handhaven aangewezen is gelet op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, en hij is ingenomen met de maatregelen om de aantrekkelijkheid van de pensioenen van de derde pijler te verhogen.

ADVIES VAN DE RAAD

van 7 maart 2003

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal voor de periode 2003-2006

(2003/C 64/02)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid [1], en met name op artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Op 7 maart 2003 heeft de Raad het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal voor de periode 2003-2006 besproken. In het geactualiseerde programma wordt ervan uitgegaan dat de overheidsfinanciën gestaag zullen verbeteren en dat het tekort van 2,8 % van het BBP in 2002, zal dalen tot 0,5 % van het BBP in 2006. De schuldquote zal worden teruggedrongen van 58,8 % van het BBP in 2002 tot 52,7 % in 2006.

De Raad stelt vast dat het geactualiseerde programma grotendeels in overeenstemming is met de herziene „gedragscode voor de inhoud en de vorm van de stabiliteits- en convergentieprogramma's". Het geactualiseerde programma is op 20 december aangenomen door de regering en ingediend bij het parlement, dat het programma heeft besproken en begin januari bij ruime meerderheid heeft ingestemd met een goedkeuringsverklaring, die ook werd gesteund door de grootste oppositiepartij. Het geactualiseerde programma is daarna formeel ingediend bij de Commissie. De Portugese autoriteiten zijn dus de op 5 november ten aanzien van de Raad aangegane verbintenis in het kader van de aanbeveling op grond van artikel 104, lid 7, om vóór het einde van het jaar een geactualiseerd stabiliteitsprogramma in te dienen, nagekomen. De Raad is van oordeel dat het economisch beleid, zoals dat blijkt uit de in het geactualiseerde programma geplande maatregelen over het algemeen in overeenstemming is met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2002.

Uit het macro-economische scenario van de bijwerking blijkt dat de groei van het BBP iets aantrekt tot 1,3 % in 2003 (tegen een raming van 0,7 % voor 2002), wat in het licht van de meest recente informatie — volgens welke de economische bedrijvigheid in de tweede helft van 2002 verder vertraagde — enigszins optimistisch lijkt. Voor de periode 2004-2006 is het macro-economische scenario in het geactualiseerde programma plausibel wat het tempo van de economische groei betreft (een gemiddeld groeipercentage van bijna 3 % per jaar). De geplande structurele hervormingsmaatregelen zullen gunstige gevolgen voor de aanbodzijde hebben, waardoor de economie kan steunen op een sterkere uitvoer.

In het licht van de inflatie en de ontwikkeling van de reële lonen tijdens de jongste jaren, acht de Raad het voor Portugal van het grootste belang dat het extern concurrentievermogen van het land opnieuw een passend niveau bereikt. Daartoe zijn loonmatiging en aanhoudende productiviteitsstijgingen sleutelelementen, ook als instrument om te zorgen voor een daling van de inflatie. Dienaangaande verheugt de Raad zich over het richtsnoer van de regering om vanaf 2003 de gemiddelde inflatieprognose voor de eurozone als criterium voor de loononderhandelingen te gebruiken en om de meeste lonen in de overheidssector in 2003 te bevriezen. Deze maatregel zal gunstige neveneffecten hebben voor de particuliere sector.

Op 5 november 2002 heeft de Raad, gelet op het overheidstekort van 4,1 % van het BBP in 2001, besloten dat er een buitensporig tekort bestond in Portugal en heeft hij overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag een aanbeveling tot Portugal gericht. In deze aanbeveling worden de Portugese autoriteiten ertoe aangespoord:

i) hun begrotingsplannen voor 2002 met voortvarendheid uit te voeren, teneinde het tekort in dat jaar terug te brengen tot 2,8 % van het BBP. De Raad stelde 31 december 2002 als deadline voor de Portugese regering om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om een einde te maken aan het buitensporige tekort;

ii) de nodige begrotingsmaatregelen vast te stellen en uit te voeren om ervoor te zorgen dat het begrotingstekort in 2003 verder wordt teruggebracht tot duidelijk onder 3 % van het BBP en dat de schuldquote onder de referentiewaarde van 60 % van het BBP blijft.

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

De Raad stelt met genoegen vast dat volgens voorlopige cijfers het algemene begrotingstekort in 2002 is teruggebracht tot minder dan 3 % van het BBP, ondanks de tegenvallende groei. De Raad erkent dat de Portugese regering vastbesloten is de begrotingsconsolidatie voort te zetten. De budgettaire ontwikkelingen bleken later in 2002 minder gunstig te zijn dan in de gecorrigeerde begroting van juni was verwacht, hoofdzakelijk als gevolg van de verdere verzwakking van de economische bedrijvigheid, maar ook als gevolg van het feit dat de opbrengsten van de verkoop van overheidsbezit lager zijn uitgevallen dan was geraamd. Mede om het tekort te verminderen zoals aanbevolen door de Raad, hebben de Portugese autoriteiten derhalve aan het einde van het jaar een aantal eenmalige maatregelen genomen, die volgens de ramingen extra inkomsten ten belope van ongeveer 1,50 % van het BBP hebben opgeleverd.

De Raad merkt op dat er in 2003 nog veel moet worden gedaan om het beoogde tekort van 2,4 % van het BBP te halen en om het tekort op een neerwaarts traject te brengen. Dienaangaande lijken twee factoren van cruciaal belang. Ten eerste lijkt in het licht van de recente economische gegevens die een ernstige verzwakking van de economische bedrijvigheid in de tweede helft van 2002 bevestigen, de hypothese in het programma van een groei van het BBP van 1,25 % voor 2003 enigszins optimistisch, en zouden aanvullende budgettaire besparingen noodzakelijk kunnen zijn. Ten tweede kunnen in 2003 extra maatregelen nodig zijn, omdat de in 2002 uitgevoerde eenmalige maatregelen hun gunstige werking verliezen. Bijgevolg dringt de Raad er bij de Portugese autoriteiten op aan om ervoor te zorgen dat het tekort in 2003 een stuk onder 3 % van het BBP blijft. Een volgehouden correctie van de begrotingsonevenwichtigheid zou de opleving van het economisch vertrouwen ondersteunen. Bovendien is de Raad van oordeel dat een tijdige en vastberaden uitvoering van het veelomvattende en ambitieuze programma van structurele hervormingen dat in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma is gepland, zal leiden tot groter vertrouwen, waardoor de economische groei sneller kan herstellen.

De Raad stelt vast dat het onderliggende saldo volgens de plannen met meer dan 0,50 % van het BBP per jaar zal worden verbeterd, waardoor het onderliggende tekort van ongeveer 3,50 % van het BBP in 2002 wordt teruggebracht tot een situatie die tegen 2005 vrijwel in evenwicht is, overeenkomstig de verbintenissen die Portugal is aangegaan in het kader van de door de Raad op 5 november 2002 aangenomen aanbeveling. In 2003 bedraagt de verbetering van het onderliggende tekort evenwel ongeveer 2 % van het BBP, omdat de aanpassingsinspanning aanzienlijk groter is als gevolg van de noodzaak om de in 2002 genomen eenmalige maatregelen te vervangen. De geplande consolidatiestrategie is dus geconcentreerd aan het begin van de periode en is in overstemming met de doelstellingen van het stabiliteits- en groeipact.

De Raad merkt ook met tevredenheid op dat de aangenomen consolidatiestrategie vooral steunt op beperking van de overheidsuitgaven, wat ten dele moet worden bereikt door een striktere beheersing van de loonmassa in de overheidssector en ten dele door de effecten van een ruim opgezet programma van structurele hervormingen. Een dergelijke strategie is in overeenstemming met de algemene aanbevelingen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. De Raad dringt er bij de Portugese autoriteiten op aan ervoor te zorgen dat de uitvoering van deze strategie de misgelopen ontvangsten als gevolg van de aangekondigde geleidelijke en aanzienlijke verlaging van de vennootschapsbelasting compenseert, en aldus leidt tot een onderliggende begrotingssituatie die tegen het einde van de periode vrijwel in evenwicht is. In dit verband wijst de Raad op de potentiële begrotingsrisico's die verbonden zijn aan een aanzienlijke belastingvermindering zonder parallelle strenge controle op de overheidsuitgaven, die er wellicht zou kunnen komen door uitgavenmaxima in te stellen. Een gevoeligheidsanalyse wijst uit dat ingeval het in het geactualiseerde programma beschreven scenario van geringe groei werkelijkheid wordt, het saldo aanzienlijk kan verslechteren als er geen compenserende discretionaire maatregelen worden genomen. Bovendien herhaalt de Raad dat de toezegging van de Portugese autoriteiten om het verzamelen van gegevens betreffende de overheid verder te blijven verbeteren, van fundamenteel belang is wil men komen tot een doeltreffende bewaking van de begrotingssituatie.

De Raad merkt op dat de schuldquote wel onder de referentiewaarde van 60 % van het BBP blijft, maar de laatste jaren toch gestegen is. De Raad is ingenomen met het voornemen van de Portugese autoriteiten om de schuld tegen 2006 terug te dringen tot 52,7 % van het BBP, waardoor de sterke verslechtering tussen 2000 en 2002 ongedaan wordt gemaakt. De vermindering van de schuldquote tijdens de programmaperiode moet worden bereikt door een geleidelijke verbetering van het primaire saldo, gekoppeld aan de hypothese dat er in de komende jaren geen belangrijke schuldverhogende financiële operaties worden uitgevoerd.

Op basis van het huidige beleid kan de mogelijkheid van onhoudbare overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzende bevolking niet worden uitgesloten. Wil het terugdringen van de schuld een tastbare bijdrage leveren aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing voor de begroting, dan is het bereiken van een sluitende begroting in 2006 van essentieel belang; dit moet deel uitmaken van een ambitieuze drieledige strategie om de langetermijngevolgen van de vergrijzing voor de begroting te ondervangen, waarbij misschien overschotten moeten worden aangelegd. Met gezonde overheidsfinanciën op lange termijn zal een aanzienlijke reductie van de schuldquote kunnen worden bewerkstelligd voordat het effect van de vergrijzing op de begroting zich doet gevoelen. Derhalve is de vastberaden uitvoering van structurele hervormingen om de groei van de met de vergrijzing samenhangende uitgaven terug te dringen, alsmede om de belastinggrondslagen te verbreden en het algemene groeipotentieel van de economie te verhogen, van fundamenteel belang voor de stabiliteit op lange termijn.