



Bruxelles, 21.11.2018
COM(2018) 804 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Relazione della Commissione al Consiglio ai sensi dell'articolo -11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97, sulla missione di sorveglianza rafforzata effettuata in Ungheria il 18 e 19 settembre 2018

La presente relazione sulla missione di sorveglianza rafforzata effettuata in Ungheria è trasmessa al Consiglio ai sensi dell'articolo -11, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1466/97¹. Come previsto all'articolo -11, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1466/97, le conclusioni provvisorie della missione sono già state trasmesse alle autorità ungheresi per consentire loro di formulare osservazioni.

Procedura per deviazione significativa – Ungheria Missione di sorveglianza rafforzata, 18-19 settembre 2018

Relazione

1. Introduzione

Nella primavera del 2018 è stata avviata per l'Ungheria una procedura per deviazione significativa, dopo aver rilevato una deviazione significativa dai requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita nel 2017. Il 23 maggio 2018 la Commissione ha inviato un avvertimento all'Ungheria. La raccomandazione del Consiglio, adottata il 22 giugno 2018, ha confermato la valutazione della Commissione e ha invitato le autorità ad adottare le misure necessarie al fine di ripristinare il percorso di aggiustamento verso il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine. In particolare, il Consiglio ha raccomandato l'adozione di misure adeguate per assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 2,8 % nel 2018, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dell'1 % del PIL. La raccomandazione specifica per paese in materia di bilancio del 2018 ha fatto un riferimento diretto alla raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa. L'Ungheria ha comunicato al Consiglio le azioni intraprese, come richiesto, entro il 15 ottobre 2018. La valutazione delle azioni intraprese dall'Ungheria è stata adottata dalla Commissione il 21 novembre 2018. La presente relazione illustra le risultanze della Commissione relative alla missione di sorveglianza rafforzata svolta in Ungheria il 18 e il 19 settembre 2018.

Per il 2018 le previsioni di primavera 2018 della Commissione prospettano un aumento del disavanzo nominale al 2,4 % del PIL, rispetto al 2 % del 2017, e un ulteriore peggioramento del saldo strutturale. All'aumento del disavanzo contribuiscono la riduzione delle entrate temporanee come pure gli ulteriori sgravi fiscali. Allo stesso tempo ci si aspettava che l'aumento della spesa pubblica, esclusa quella dei fondi dell'UE, avrebbe registrato un rallentamento rispetto al 2017. Tuttavia, per quanto riguarda la spesa primaria netta, corretta per tenere conto delle misure una tantum e discrezionali, si prevedeva che avrebbe ancora superato il tasso di crescita del PIL potenziale a medio termine del paese, attestandosi ben al di sopra del tasso di riferimento conforme ai requisiti del braccio preventivo.

¹ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).

La missione di sorveglianza rafforzata da parte della Commissione ha avuto luogo il 18 e il 19 settembre 2018. La missione aveva lo scopo di conoscere la posizione delle autorità sull'andamento del bilancio e sulle azioni previste e di incoraggiare il rispetto del patto di stabilità e crescita. I funzionari della Commissione hanno incontrato i) il ministro Mihály Varga e i sottosegretari Péter Banai e Norbert Izer (Ministero delle Finanze); ii) Árpád Kovács, presidente del Consiglio ungherese di bilancio; e iii) Barnabás Virág, direttore esecutivo della Banca nazionale di Ungheria. La missione ha inoltre analizzato il contesto e le implicazioni della procedura per deviazione significativa con i deputati del parlamento ungherese (commissioni Bilancio e Affari europei) e con rappresentanti delle parti sociali e dei gruppi di riflessione. La presente relazione si basa sulle informazioni acquisite fino allo svolgimento della missione e nel corso della stessa.

2. Risultati della missione

Le autorità ungheresi non prevedono per l'anno in corso interventi significativi in risposta alla raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa, pur manifestando l'impegno ad adottare un orientamento di bilancio più rigoroso a partire dal 2019. Nel 2018 le autorità intendono mantenere l'obiettivo di disavanzo delle amministrazioni pubbliche inizialmente fissato. Allo stesso tempo, il bilancio 2019, adottato già nel luglio 2018, punta a ridurre il disavanzo nominale dello 0,6 % del PIL il prossimo anno. Tuttavia, la raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa non riguarda il 2019.

Benché l'Ungheria abbia compiuto notevoli sforzi per risanare le finanze pubbliche dopo la crisi, questo processo ha recentemente perso slancio e il debito pubblico, superiore al 70 % del PIL, resta elevato. Quando l'Ungheria ha aderito all'Unione presentava un disavanzo elevato ed è stata oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi tra il 2004 e il 2013. Da allora il disavanzo pubblico è rimasto saldamente al di sotto della soglia del 3 % del PIL. La missione, pur esprimendo apprezzamento per questo risultato, ha sottolineato che il risanamento di bilancio ha recentemente subito una battuta di arresto. Secondo la valutazione della Commissione, l'orientamento di bilancio è divenuto fortemente prociclico dopo il 2016, comportando notevoli rischi per il futuro nell'eventualità di nuovi shock negativi. Benché la crescita economica dell'Ungheria sia tra le più marcate dell'UE nel 2018 (ovvero 4,7 % nel primo semestre) e mostri già segni di surriscaldamento, il disavanzo nominale, previsto al 2,4 % del PIL per quest'anno, è il terzo più elevato dell'UE (e ben al di sopra della media UE dello 0,6 % del PIL). Inoltre il livello del debito pubblico, a circa il 73 % del PIL, permane elevato. Alcuni deputati ed esperti economici, che hanno incontrato i funzionari della Commissione durante la missione, hanno concordato sulla necessità di rivedere la politica di bilancio prociclica dell'Ungheria.

Benché le autorità ungheresi abbiano ammesso la presenza di elementi prociclici nella politica di bilancio, esse giudicano tuttavia in modo differente la gravità del problema per quanto riguarda la valutazione dei risultati del bilancio 2017. La Commissione stima che il divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale abbia superato l'1,5 % del PIL nel

2017. Al contrario, secondo i calcoli del ministero delle Finanze, nel periodo in questione il divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale era in fase di riduzione. Le autorità, pertanto, hanno una valutazione della posizione strutturale di bilancio decisamente migliore di quella della Commissione. Secondo la loro valutazione, il saldo strutturale, rimasto prossimo all'obiettivo a medio termine nel 2017 (a -1,7 % del PIL rispetto a un obiettivo a medio termine di -1,5 % del PIL), non giustificava l'avvio di una procedura per deviazione significativa. I funzionari della Commissione hanno risposto sottolineando che la valutazione della conformità alle disposizioni del patto di stabilità e crescita deve basarsi sulla metodologia concordata da tutti gli Stati membri. La missione ha anche sottolineato che, riconoscendo le incertezze relative alla stima della posizione ciclica, le valutazioni della Commissione hanno dato, parallelamente, maggiore rilevanza al parametro di riferimento per la spesa. Tuttavia, anche sulla base di tale parametro è difficile contestare che nel 2017 si sia verificata una deviazione significativa. Anche senza tenere conto dell'effetto degli ingenti sgravi fiscali, nel 2017 la spesa primaria (al netto dei fondi dell'UE e delle misure una tantum) è aumentata, in ogni caso, ben al di sopra del tasso di crescita del PIL potenziale dell'Ungheria.

Per quanto riguarda la forte crescita della spesa constatata nel 2017, le autorità hanno osservato che essa celava una posizione di bilancio sottostante nettamente migliore (ossia il saldo strutturale "autentico"). Nel 2017 il governo ha deciso di destinare in parte, alla fine dell'anno, i risparmi e le entrate superiori al previsto a misure discrezionali non ricorrenti (soprattutto trasferimenti ai privati e alle organizzazioni senza scopo di lucro). Nonostante ciò, il disavanzo di bilancio è risultato inferiore all'obiettivo nominale nel 2017. La Commissione ha proposto che, qualora dovessero riproducersi analoghe circostanze verso la fine del 2018, le maggiori entrate dovrebbero essere utilizzate per ridurre il disavanzo strutturale in linea con la raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa, anziché destinarle a ulteriori spese discrezionali.

Secondo le autorità ungheresi non è ragionevole attuare il sostanziale aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio per il secondo semestre del 2018. Le autorità ritengono che i risultati di bilancio nel 2018 erano stati già in gran parte determinati da precedenti decisioni e che l'adeguamento proposto nel resto dell'anno si rivelerebbe dannoso per l'economia. Tuttavia, esse hanno indicato una serie di azioni che potrebbero migliorare già nel 2018 la posizione di bilancio o quantomeno introdurre alcuni elementi positivi (ad esempio, l'obbligatorietà del sistema elettronico di fatturazione per le transazioni interaziendali a partire dal 1° luglio 2018 con l'obiettivo di migliorare l'efficienza nella riscossione delle imposte), o ancora facilitare il contenimento della spesa previsto nel 2019 (ad esempio, avviando la razionalizzazione dei livelli dell'organico nella pubblica amministrazione). Le autorità hanno dichiarato che nel 2018 è previsto soltanto uno scostamento temporaneo dall'obiettivo a medio termine, per poi invertire la tendenza nel 2019.

La delegazione della Commissione ha rilevato che l'adozione del bilancio 2019 costituiva un passo nella direzione giusta. Allo stesso tempo la missione ha messo in guardia sul fatto

che i piani del governo per il 2019 implicavano ancora il rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto, considerando nel loro insieme il 2018 e il 2019, come indicato nella valutazione della Commissione del programma di convergenza 2018. In altri termini, l'attuazione del bilancio 2019 con le modalità previste dovrebbe tradursi in un miglioramento del saldo strutturale ma ciò non sembra sufficiente per invertire gli effetti sulla posizione di bilancio della precedente politica prociclica, soprattutto se non si registreranno miglioramenti notevoli nel 2018. È stato rilevato inoltre che i piani di bilancio per il prossimo anno si basano in misura notevole su uno scenario macroeconomico ottimista che ipotizza una forte crescita del PIL al 4 % circa. A tale proposito le autorità hanno sottolineato che il livello delle riserve di stabilità messe a bilancio è stato aumentato per garantire una copertura in caso di una situazione meno favorevole.

Vi è il rischio che l'impatto a medio termine dei recenti sgravi fiscali sulle entrate di bilancio si rivelino superiori a quanto previsto dalle autorità ungheresi. L'Ungheria ha recentemente attuato una serie di sgravi fiscali di notevole portata, che comprendevano in particolare una serie di riduzioni dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro nel 2017 e nel 2018 e che si prevede proseguiranno anche nel prossimo anno. Gli effetti sul bilancio delle riduzioni dei contributi sociali restano a tutt'oggi ridotti, date le condizioni tese sul mercato del lavoro e il rapido aumento dei salari. La missione ha messo in guardia sul fatto che l'impatto di queste riduzioni potrebbe aumentare se queste condizioni dovessero attenuarsi di pari passo con il ciclo economico. Le autorità hanno ammesso l'esistenza di tali rischi, sostenendo tuttavia che l'impatto della crescita dinamica dei salari sul rapporto entrate/PIL, registrato finora, potrebbe essere considerato in ampia misura permanente. La quota dei salari nell'economia è in ripresa e sta mettendo fine al declino registrato dopo la crisi. A ciò potrebbe aver contribuito anche il recente e sostanziale aumento dei salari minimi, che ha inoltre garantito un "effetto di sbiancamento", riducendo i redditi non dichiarati.

La dinamica degli investimenti pubblici è altamente prociclica. L'Ungheria sta accelerando la realizzazione degli investimenti pubblici, sia dei progetti finanziati a livello nazionale sia di quelli finanziati dall'UE. La spesa totale per gli investimenti pubblici è destinata ad aumentare rapidamente nel corso del 2018 e del 2019, per attestarsi a un livello storicamente elevato - circa il 7 % del PIL - nel 2019. La Commissione ha osservato che questo programma, fortemente basato sull'anticipazione, non sembra essere coerente con la posizione ciclica dell'economia. Dati gli attuali forti vincoli di capacità nel settore della costruzione, ciò potrebbe determinare un effetto di spiazzamento con effetti negativi sugli investimenti del settore privato, facendo al contempo lievitare i costi dei progetti pubblici. Inoltre, se durante un periodo di espansione economica il governo non si assicura un sufficiente margine di bilancio, potrebbe essere costretto a sospendere rapidamente gli investimenti in caso di recessione, accentuando le fluttuazioni del prodotto nel momento e nella direzione sbagliati. A tale proposito i gruppi di riflessione e le parti sociali hanno espresso la preoccupazione che una forte accelerazione degli investimenti pubblici possa incidere negativamente sulla qualità della spesa pubblica.

Il Consiglio ungherese di bilancio ha rilevato che i piani di bilancio per il 2017-2019 non

hanno rispettato la norma nazionale in materia di saldo strutturale. La norma sul saldo strutturale della legge di stabilità ungherese prevede che la legge di bilancio presentata dal governo sia, ogni anno, in linea con l'obiettivo di bilancio a medio termine. Nei suoi pareri sui progetti di bilancio il Consiglio di bilancio mette a confronto l'obiettivo a medio termine con il saldo strutturale, quale stimato dal governo prima dell'esecuzione del bilancio. Poiché i piani di bilancio per il periodo 2017-2019 contenevano una stima del disavanzo strutturale superiore all'obiettivo del bilancio a medio termine, il Consiglio di bilancio aveva stabilito di conseguenza che tali piani violavano la norma nazionale corrispondente². Il Consiglio di bilancio non si attendeva nel 2018 un miglioramento in tale ambito. Nella sua relazione sull'andamento del bilancio 2018, pubblicata mentre era in corso la missione, il Consiglio di bilancio riteneva che l'obiettivo di bilancio per il disavanzo pubblico nel 2018, in termini SEC ("Sistema europeo dei conti"), potesse essere conseguito, ma allo stesso tempo invitava le autorità a praticare un rigoroso controllo di bilancio nel resto dell'anno, soprattutto in relazione alla spesa delle amministrazioni e dei capitoli di bilancio a livello centrale. Il Consiglio di bilancio ha segnalato anche il forte rischio che il disavanzo di cassa risulti notevolmente superiore a quanto previsto, a causa degli ingenti anticipi versati per i progetti finanziati dall'UE e di una contestuale erogazione di fondi molto inferiore al previsto da parte dell'UE in applicazione delle norme in materia.

La Banca nazionale di Ungheria ha convenuto che la politica di bilancio ha assunto un carattere prociclico dopo il 2016, anche se in misura minore rispetto alla valutazione della Commissione, e ha previsto un orientamento di bilancio anticiclico nel 2019 e 2020.

La Banca nazionale di Ungheria ha sottolineato l'importanza della struttura dello stimolo di bilancio. Secondo la sua valutazione all'allentamento della disciplina di bilancio, soprattutto nel 2018, hanno contribuito anche significativi effetti temporanei, tra cui l'eliminazione graduale delle vendite fondiari e le entrate straordinarie derivanti dalle imposte sui redditi d'impresa nell'ambito del regime "Credito d'imposta per la crescita". La Banca nazionale di Ungheria ha sottolineato inoltre le incertezze relative alla valutazione del divario tra prodotto effettivo e potenziale. Se da un lato gli indicatori relativi all'utilizzo della capacità e al mercato del lavoro indicano una situazione di minore fragilità, le variabili finanziarie (compreso il saldo positivo delle partite correnti e il basso rapporto credito/PIL) non evidenziano, dall'altro, un surriscaldamento dell'economia. Per quanto riguarda il mix di politiche macroeconomiche, la Banca nazionale di Ungheria ha sottolineato che, se da un lato le politiche di bilancio e monetarie sono state finora permissive, dall'altro questo orientamento sarà progressivamente modificato, e che la politica macroprudenziale è rimasta rigorosa onde contenere le vulnerabilità finanziarie.

² L'obiettivo di bilancio a medio termine dell'Ungheria prevede un disavanzo strutturale dell'1,5 % del PIL. Le tre leggi di bilancio adottate tra il 2016 e il 2018 erano basate, secondo i calcoli del governo, su un disavanzo strutturale previsto del 2,1% del PIL per il 2017, del 2,4 % per il 2018 e dell'1,7 % per il 2019. Pertanto in ciascun ciclo di bilancio era previsto una deviazione dall'obiettivo a medio termine.