



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 6 giugno 2019
(OR. en)**

10070/19

**ECOFIN 596
UEM 205**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	5 giugno 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 542 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO Relazione della Commissione al Consiglio sulla missione di sorveglianza rafforzata effettuata in Ungheria il 20 marzo 2019 a norma dell'articolo -11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 542 final.

All.: COM(2019) 542 final



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 542 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**Relazione della Commissione al Consiglio sulla missione di sorveglianza rafforzata
effettuata in Ungheria il 20 marzo 2019 a norma dell'articolo -11, paragrafo 2, del
regolamento (CE) n. 1466/97**

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. 1466/97. 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, 20 marzo 2019

Relazione

1. Introduzione

A seguito di una deviazione significativa dall'obiettivo di bilancio a medio termine registrata nel 2017, nella primavera del 2018 è stata avviata per l'Ungheria una procedura per deviazione significativa. Il 23 maggio 2018 la Commissione ha rivolto un avvertimento all'Ungheria e ha proposto al Consiglio di avviare una procedura per deviazione significativa. Nella raccomandazione emessa in proposito il 22 giugno 2018 il Consiglio ha invitato l'Ungheria a prendere le misure necessarie per assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa netta non superi il 2,8 % nel 2018, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dell'1,0 % del PIL.

Secondo le previsioni d'autunno 2018 della Commissione, sussisteva il rischio di una deviazione significativa dall'obiettivo a medio termine sia per il 2018 che per il 2019. Per il 2018 questo comportava anche un rischio di inosservanza della raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa. Le previsioni d'autunno 2018 della Commissione prospettavano un disavanzo nominale pari al 2,4 % del PIL nel 2018, in linea con l'obiettivo ufficiale. Si prevedeva pertanto un peggioramento sia del disavanzo nominale che del disavanzo strutturale rispetto al risultato registrato nel 2017 (2,2 % del PIL), a causa di una politica di bilancio espansiva. Il bilancio 2019, adottato nel luglio 2018, aveva come obiettivo un disavanzo pubblico pari all'1,8 % del PIL per il 2019. Questo presupponeva un miglioramento non solo in termini nominali ma anche in termini strutturali, in quanto, in base alle previsioni, il divario (ricalcolato) tra prodotto effettivo e potenziale sarebbe diminuito. Le previsioni d'autunno 2018 della Commissione ipotizzavano un disavanzo pubblico pari all'1,9 % del PIL nel 2019, sostanzialmente in linea con l'obiettivo ufficiale, e un miglioramento del saldo strutturale di ½ punto percentuale del PIL. In base a tali previsioni, l'incremento della spesa retributiva nel settore pubblico e dei trasferimenti sociali sarebbe stato inferiore all'inflazione e alcune altre voci della spesa pubblica sarebbero state contenute. Tuttavia, secondo le previsioni l'impatto di tali misure restrittive sarebbe stato in parte controbilanciato da misure di bilancio espansive, in particolare una riduzione di 2 punti percentuali dei contributi sociali nel secondo semestre aggiuntasi a tagli analoghi realizzati negli anni precedenti, e da un aumento degli investimenti pubblici.

Constatata l'assenza di interventi efficaci da parte dell'Ungheria, nel dicembre 2018 il Consiglio ha adottato una raccomandazione riveduta nell'ambito della procedura per deviazione significativa. Dai risultati della missione di sorveglianza rafforzata del settembre 2018 e dalla relazione trasmessa dalle autorità la Commissione ha tratto la conclusione che queste ultime non

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).

intendevano dare seguito alla raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa nel 2018 e che sarebbero state adottate misure unicamente in relazione al disavanzo pubblico del 2019. Il 4 dicembre 2018 il Consiglio ha quindi constatato l'assenza di interventi efficaci da parte dell'Ungheria e ha adottato una raccomandazione riveduta, chiedendo al paese di prendere le misure necessarie per assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi il 3,3 % nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo pari all'1,0 % del PIL nello stesso anno. Tale raccomandazione comportava la necessità di adottare misure che consentissero un risultato complessivo in termini strutturali pari allo 0,5 % del PIL nel 2019 rispetto allo scenario di riferimento presentato nelle previsioni d'autunno 2018 della Commissione. Il 15 aprile 2019 l'Ungheria ha trasmesso al Consiglio una relazione sulle azioni intraprese. La valutazione che la Commissione dà della relazione è pubblicata nell'ambito del pacchetto del semestre europeo.

Gli indicatori macroeconomici per il 2018 sono migliori del previsto. Rispetto alle previsioni d'autunno 2018 della Commissione e alle previsioni delle autorità ungheresi pubblicate nel dicembre 2018, i dati pubblicati nel marzo 2019 mostrano un contesto macroeconomico migliore del previsto nel 2018, con un'ulteriore accelerazione sia del PIL reale che di quello nominale rispetto al 2017. I consumi privati hanno risentito positivamente di un mercato del lavoro forte e di un netto aumento delle retribuzioni statali. La riduzione degli oneri sociali a carico dei datori di lavoro ha finora mitigato le ripercussioni degli aumenti salariali sull'inflazione. Tuttavia i prezzi al consumo hanno subito nel 2018 un'ulteriore accelerazione (+ 2,9 %). Di conseguenza le principali basi imponibili, compresi i salari, sono cresciute più rapidamente del previsto e il gettito fiscale ha quindi superato le previsioni di bilancio.

Negli ultimi mesi sono state annunciate ulteriori misure a incremento del disavanzo. Nel dicembre 2018 è stato annunciato un programma di investimenti destinato ai piccoli centri abitati (il "programma per i villaggi ungheresi") che prevede uno stanziamento di 150 miliardi di HUF (0,35 % del PIL) a favore di insediamenti con meno di 5 000 abitanti, destinato per un terzo a interventi di ripristino di strade secondarie. Nel febbraio 2019 le autorità hanno annunciato un "programma demografico" per rilanciare la natalità. Tali misure comprendono, tra l'altro, un nuovo prestito "prenatale" sovvenzionato destinato ai giovani coniugi, convertibile, dopo la sottoscrizione, in un contributo in conto capitale dopo la nascita del secondo e del terzo figlio; l'ampliamento di un programma di prestiti e sovvenzioni per aiutare le famiglie con figli nell'acquisto di un'abitazione; sovvenzioni per l'acquisto di automobili; lo sgravio dell'imposta sul reddito per le donne con almeno quattro figli; il versamento di un'indennità ai nonni che accudiscono i nipoti e la creazione di asili nido e scuole materne. Queste nuove spese dovrebbero essere finanziate dalle riserve generali e da entrate straordinarie del bilancio 2019. Nel 2020, primo anno completo di attuazione, la spesa per il programma potrebbe ammontare fino a 150 miliardi di HUF (0,4 % del PIL), ma già nel 2019 si potrebbe registrare un certo impatto sul bilancio. Inoltre, in un recente progetto di legge sono state incluse nuove misure fiscali, tra cui l'esenzione dall'imposta sugli interessi dei titoli di Stato retail e la riduzione dell'imposta sulle operazioni finanziarie per le famiglie, con un impatto stimato intorno allo 0,02 % del PIL nel 2019 e allo 0,05 % nel 2020. Per incoraggiare i pagamenti elettronici, a partire dal 2019 è stata introdotta per i privati un'esenzione fiscale per i bonifici bancari di importo massimo di 20 000 HUF per operazione. Inoltre i titoli di Stato retail sono stati esentati dall'imposta sugli interessi. Le autorità ritengono che l'impatto di tali misure sul bilancio nel periodo 2019-2020 sarà trascurabile. Hanno inoltre ventilato l'idea di un programma destinato agli studenti per favorire l'apprendimento delle lingue straniere, per un costo stimato allo 0,2 % del PIL a partire dal 2020.

La missione di sorveglianza rafforzata della Commissione si è svolta il 20 marzo 2019. La missione è stata condotta sulla base dell'articolo -11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97. Il

personale della Commissione ha incontrato Peter Beno Banai, sottosegretario di Stato alle finanze pubbliche presso il ministero delle Finanze, Barnabas Virag, direttore esecutivo responsabile per la politica monetaria, l'analisi economica, le riserve in valuta estera e la gestione dei rischi presso la Magyar Nemzeti Bank, e Arpad Kovacs, presidente del consiglio di bilancio. La missione aveva lo scopo di acquisire informazioni dettagliate sulle misure di bilancio recentemente annunciate dalle autorità e su quelle previste, evidenziare i rischi per il bilancio connessi al previsto rallentamento della crescita economica e incoraggiare il rispetto della raccomandazione relativa alla procedura per deviazione significativa. La presente relazione si basa sulle informazioni acquisite fino allo svolgimento della missione e nel corso della stessa.

2. Risultati della missione

Le autorità hanno spiegato che il risultato di bilancio migliore del previsto registrato nel 2018 era dovuto sia a fattori ciclici che a fattori strutturali. La crescita del PIL reale, trainata dalla domanda interna (consumi privati e investimenti), è risultata migliore delle attese (4,9 % rispetto al 4,3 % previsto dalle autorità). Le entrate hanno risentito positivamente del dinamismo degli sviluppi macroeconomici e delle misure strutturali volte a migliorare il rispetto dell'obbligo tributario. In particolare, a partire dal luglio 2018 le società sono tenute a trasmettere alle autorità fiscali le fatture di importo più elevato in tempo reale. Si stima che l'introduzione della fatturazione online abbia svolto un ruolo significativo nel ridurre le dimensioni dell'economia informale, incrementando il gettito delle imposte indirette e riducendo il divario dell'IVA al di sotto della media dell'UE. Le entrate maggiori del previsto sono state in parte controbilanciate da spese superiori alle attese. In particolare, il governo ha deciso di destinare, alla fine del 2018, parte dei risparmi realizzati nel corso dell'anno e delle entrate superiori alle attese al finanziamento di spese non ricorrenti relative a categorie specifiche (cultura, religione e sport) non sovvenzionabili con fondi UE. Le autorità hanno fatto osservare che, escludendo le spese non ricorrenti effettuate alla fine del 2018, il disavanzo pubblico sarebbe stato pari all'1,6 % del PIL. Questo tipo di pagamenti una tantum di fine anno è stato effettuato in modo ricorrente dal governo; le autorità hanno tuttavia sottolineato che i pagamenti di questo tipo sono in diminuzione e che gli esborsi del 2018 sono i più bassi registrati dal 2016. Inoltre, una spesa corrispondente a circa lo 0,1 % del PIL è stata anticipata dal 2019 al 2018. Le autorità hanno altresì confermato che alla fine del 2018 il totale degli stanziamenti impegnati ma non spesi (principalmente per progetti finanziati da fondi UE) risultava invariato rispetto alla fine del 2017. Hanno anche convenuto che ai fini delle previsioni sarebbe utile allineare meglio gli impegni e il calendario delle spese relative a tali progetti, anche se ciò dovesse incidere sul disavanzo pubblico in termini di competenza.

Le autorità hanno richiamato l'attenzione sulle misure adottate per combattere l'evasione fiscale e per ridurre le dimensioni dell'economia sommersa e ampliare la base imponibile. Le autorità hanno sottolineato che le finanze pubbliche dipendono fortemente dalle imposte sui consumi e che sono state introdotte numerose misure di lotta all'economia sommersa. In particolare, si stima che l'introduzione della fatturazione online nel luglio 2018 abbia contribuito in modo significativo a ridurre il ruolo dell'economia informale e che rappresenti una delle misure più incisive adottate negli ultimi anni. Nel 2018 le entrate IVA (in termini di competenza) sono aumentate del 14 % circa, di cui circa 4 punti percentuali per effetto di tale misura, e un ulteriore impatto, benché di entità limitata, è atteso nel 2019. Nella primavera del 2019 il parlamento dovrebbe approvare ulteriori misure per ridurre le dimensioni dell'economia informale. Sono state inoltre adottate misure per ampliare la base imponibile.

Negli ultimi anni le autorità hanno avuto tendenza a sottovalutare inizialmente le entrate, per poi spendere la maggior parte delle entrate straordinarie non iscritte a bilancio verso la fine

dell'anno. Fin dalla conclusione dell'accordo sessennale con i datori di lavoro sugli aumenti salariali e la riduzione degli oneri sociali a carico dei datori di lavoro, le autorità hanno sempre effettuato stime prudenti delle entrate previste. Negli ultimi tre anni sono state registrate ingenti entrate straordinarie che non figuravano nelle previsioni di bilancio e che sono state generalmente destinate verso la fine dell'anno a voci non ricorrenti (in particolare asili nido, scuole materne e scuole, chiese, strutture sportive e minoranze ungheresi all'estero), per lo più sotto forma di trasferimenti correnti e in conto capitale. Le autorità sostengono che tali spese non ricorrenti costituiscono una fonte importante per la riserva di bilancio (secondo la loro valutazione, pari allo 0,6 % del PIL nel 2018), sebbene in progressiva diminuzione.

Nel corso della missione il personale della Commissione ha rilevato che l'economia sta attraversando una fase favorevole e che sarebbero necessari ulteriori sforzi per ridurre il disavanzo pubblico e il debito pubblico. La missione ha preso atto dei buoni risultati macroeconomici registrati dall'Ungheria nel 2018, riconoscendo che l'ulteriore crescita raggiunta nel 2018 è in parte riconducibile alle misure di stimolo fiscale. Tuttavia la crescita economica del paese sembra aver raggiunto il punto culminante e a medio termine si prospetta un rallentamento, anche a causa del peggioramento del contesto esterno. Si prevede pertanto che le riserve di bilancio diminuiranno nei prossimi anni. Va osservato che le autorità ungheresi non concordano con la stima della componente ciclica effettuata dalla Commissione, ma ritengono che, se calcolato con un metodo che tenga conto tanto del ciclo economico reale quanto di quello finanziario, il divario tra prodotto effettivo e potenziale sarebbe negativo. La missione ha rammentato che il Consiglio ha chiesto un ulteriore sforzo strutturale nel 2019 e che, tenuto conto del rallentamento della congiuntura economica previsto per i prossimi anni, l'Ungheria dovrebbe approfittare di questa fase positiva per consolidare la propria posizione di bilancio e ridurre ulteriormente il debito pubblico, che rimane elevato per una piccola economia aperta.

Le autorità non prevedono di adottare ulteriori misure nel 2019 in risposta alla raccomandazione riveduta relativa alla procedura per deviazione significativa. Nonostante i risultati migliori del previsto conseguiti nel 2018, le autorità non intendono rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2019 ma prevedono di mantenere nel 2019 l'obiettivo iniziale di disavanzo pubblico dell'1,8 % del PIL fissato nel bilancio 2019 approvato nel luglio 2018. In particolare, l'effetto di base connesso ai migliori risultati di bilancio registrati nel 2018 implica una riduzione della spesa per il programma di lavori pubblici e altre voci, che tuttavia dovrebbe essere interamente assorbita dalle misure a incremento del disavanzo recentemente annunciate. Secondo le previsioni l'impatto del programma demografico sarà limitato nel 2019 e raggiungerà lo 0,4 % del PIL nel 2020; il ricorso a tale programma resta tuttavia difficile da valutare. Pur concordando sul quadro macroeconomico generale caratterizzato da un peggioramento del contesto esterno, le autorità hanno sottolineato che intendono continuare a stimolare la crescita economica con l'adozione di misure di politica economica. A loro parere questo consentirà di ridurre il disavanzo e di mantenere su una traiettoria discendente il livello relativamente elevato del rapporto debito/PIL.

La sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche rappresenta un problema in Ungheria. Nel medio e lungo periodo si prospettano per l'Ungheria rischi per la sostenibilità di bilancio, per lo più connessi alla posizione di bilancio, ai costi previsti dell'invecchiamento demografico e a possibili shock per la crescita economica. Le autorità hanno sottolineato che il programma demografico rientra in un programma di sostenibilità a lungo termine. Anche il programma per la competitività costituisce un progetto a medio termine incentrato su molti settori, che a più lungo termine mira a portare la crescita del PIL a 2 punti percentuali al di sopra della media dell'UE. Finora non è stata adottata alcuna

misura concreta. Infine, le autorità hanno riconosciuto che l'elevato livello di investimenti pubblici incide sui prezzi in alcuni settori (ad esempio nell'edilizia).

Le sfide per la crescita negli anni a venire sono state al centro delle discussioni svoltesi presso la Magyar Nemzeti Bank. La MNB ha sostenuto che la forte progressione dei salari recentemente osservata indurrà le imprese ad aumentare la produttività, consentendo di evitare una perdita di competitività esterna. Ha inoltre sostenuto che in Ungheria vi sono le premesse per realizzare riforme strutturali, cui i responsabili politici sembrano dedicare grande attenzione. Secondo la MNB, il disavanzo pubblico si attesterà intorno all'1,5 % del PIL sia nel 2019 che nel 2020 e la crescita del gettito fiscale riuscirà a controbilanciare le misure espansive recentemente annunciate. In base alla sua valutazione, l'orientamento di bilancio, accomodante nel 2017-2018, è destinato a diventare anticiclico nel 2019. Anche il debito pubblico dovrebbe diminuire di circa 2 punti percentuali l'anno.

Investimenti pubblici elevati contribuiscono all'aumento dei prezzi immobiliari. Nel complesso, gli investimenti totali nell'economia hanno raggiunto un livello elevato, pari a circa il 25 % del PIL. Anche gli investimenti pubblici sono elevati, cosa che può contribuire allo spiazzamento degli investimenti privati e all'aumento dei prezzi (anziché della produzione). Anche la qualità di tali investimenti desta qualche preoccupazione. Allo stesso tempo, il rischio di bolle nel settore privato sembra limitato, dato che il rapporto credito alle famiglie/PIL rimane basso a motivo della rapida crescita del reddito nominale.

Secondo il consiglio di bilancio, il bilancio mira a instaurare un equilibrio tra gli obiettivi di crescita e stabilità. Il consiglio di bilancio ha sottolineato che la fase attuale, caratterizzata da una forte crescita e dall'assenza di indebitamento con l'estero, rappresenta un fenomeno unico nella storia economica del paese e che occorre preservare tale combinazione di forte crescita e scarsa vulnerabilità. La programmazione in bilancio degli impegni di spesa deve quindi restare prudente. Tuttavia, data la necessità di progredire verso la convergenza economica, non era politicamente possibile fare pressione per accelerare la riduzione del debito. Il consiglio sostiene che esiste un margine di bilancio sufficiente per gestire un rallentamento della crescita più contenuto del previsto, grazie alle maggiori riserve di bilancio disponibili nel 2019 rispetto al 2018. Secondo il consiglio, nell'ipotesi di un rallentamento il governo potrebbe in effetti annunciare ulteriori misure di stimolo.