



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.3.2012  
COM(2012) 104 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Ungheria**

{SWD(2012) 43 final}

## **RELAZIONE**

Il 5 luglio 2004 il Consiglio ha deciso, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Ungheria esisteva un disavanzo eccessivo. Il 24 gennaio 2012 il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 126, paragrafo 8, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che l'Ungheria non ha dato seguito effettivo all'ultima raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009, a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE.

A seguito della decisione del Consiglio del 24 gennaio 2012 e conformemente all'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, il [6 marzo 2012] la Commissione adotterà una raccomandazione per una nuova raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Ungheria.

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Ungheria**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del TFUE gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) Il 5 luglio 2004 il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Ungheria esisteva un disavanzo eccessivo e ha formulato raccomandazioni a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro il 2008.
- (4) Nel gennaio 2005, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 8, del TCE, il Consiglio ha ritenuto che l'Ungheria non avesse dato seguito effettivo alla sua raccomandazione e nel marzo 2005 ha formulato un'altra raccomandazione a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, confermando il termine del 2008 per la correzione del disavanzo eccessivo. Nel novembre 2005 il Consiglio ha stabilito che l'Ungheria, per la seconda volta, non si era conformata alle raccomandazioni formulate a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE. Di conseguenza, nell'ottobre 2006 il Consiglio ha rivolto all'Ungheria una terza raccomandazione a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE posticipando al 2009 il termine per la correzione del disavanzo eccessivo. Nel luglio 2009 il Consiglio ha concluso che si potesse ritenere che le autorità ungheresi avessero dato seguito effettivo alle raccomandazioni dall'ottobre 2006 e, in un contesto di grave recessione economica, ha formulato raccomandazioni rivedute, a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, stabilendo ancora una volta un nuovo termine per la correzione, cioè il 2011. Il 27 gennaio 2010 la Commissione ha concluso che l'Ungheria aveva dato seguito effettivo alle ultime raccomandazioni del Consiglio, ma ha richiamato l'attenzione sulla presenza di rischi significativi.
- (5) Il 24 gennaio 2012 il Consiglio ha deciso, in conformità dell'articolo 126, paragrafo 8, del TFUE, che l'Ungheria non aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del

Consiglio del luglio 2009 entro il termine stabilito nella medesima. Sebbene nel 2011 il valore nominale di riferimento del 3% del PIL non sia stato superato, tale risultato non si basava su una correzione strutturale e sostenibile bensì su considerevoli entrate una tantum. A ciò si aggiunge un deterioramento strutturale di oltre il 2% del PIL nel 2010 e nel 2011, a fronte di un miglioramento cumulativo raccomandato del saldo di bilancio pari allo 0,5% del PIL. Inoltre, benché nel 2012 le autorità stessero attuando misure strutturali che avrebbero dovuto compensare ampiamente il suddetto deterioramento, anche nel 2012 il valore di riferimento del 3% del PIL previsto dal trattato sarebbe stato rispettato solo grazie a misure una tantum pari a quasi l'1% del PIL, e sarebbe stato superato nel 2013. [A seguito di questa decisione del Consiglio, [il 13 marzo] il Consiglio ha deciso di sospendere una parte degli stanziamenti d'impegno del Fondo di coesione nei confronti dell'Ungheria per l'anno 2013 (in conformità dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio).]

- (6) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (che costituisce parte integrante del patto di stabilità e crescita), il Consiglio deve anche formulare raccomandazioni allo Stato membro in questione per far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro un termine determinato. La raccomandazione deve stabilire un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato è tenuto ad adottare misure efficaci per correggere la situazione di disavanzo eccessivo, nonché un altro termine per la correzione del disavanzo eccessivo, che va completata nell'anno successivo alla constatazione del disavanzo stesso, salvo sussistano circostanze particolari. Nel decidere se sussistono circostanze particolari, occorre tener conto dei "fattori significativi" di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio. Inoltre, in una raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo il Consiglio dovrebbe chiedere il conseguimento di obiettivi di bilancio annuali che, in base alle previsioni su cui si fonda la raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento minimo annuo pari allo 0,5% del PIL come parametro di riferimento del saldo strutturale, ossia del saldo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee.
- (7) L'economia ungherese ha superato la fase di recessione nel 2010, quando il PIL ha registrato una crescita dell'1,3%. La ripresa nel 2010 è stata notevolmente più rapida rispetto alla proiezione di -0,3% elaborata dai servizi della Commissione nella primavera 2009 (vale a dire al momento della raccomandazione del Consiglio). In linea con le previsioni, nel 2011 il PIL ha continuato a crescere a un tasso moderato dell'1,7%, sempre alimentato esclusivamente dal saldo con l'estero. Tuttavia, le prospettive di crescita sono peggiorate nel corso del 2011 a causa del generale deterioramento del contesto internazionale, che ha avuto ripercussioni su vari settori, nonché dell'ulteriore contrazione della domanda interna connessa anche all'incertezza politica. Al riguardo, secondo le previsioni intermedie dei servizi della Commissione del febbraio 2012, il PIL diminuirà leggermente, ossia dello 0,1%, prima di riprendere a crescere.
- (8) Dopo aver registrato un disavanzo del 4,2% del PIL nel 2010, si prevede che il saldo delle amministrazioni pubbliche torni in attivo nel 2011, ma solo grazie a significative entrate una tantum pari a quasi il 10% del PIL connesse al trasferimento di attivi da regimi pensionistici privati. Nel 2011 l'eccedenza di bilancio è stimata ufficialmente al 3,9% del PIL, come indicato nella relazione intermedia del dicembre 2011 sui

progressi realizzati nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Tenendo conto delle informazioni recenti circa l'andamento della liquidità di bilancio, che è stato migliore del previsto sia per talune entrate che per il sottosettore amministrazioni locali, l'eccedenza potrebbe persino essere leggermente più elevata (circa il 4,1% del PIL, sulla base della valutazione aggiornata dei servizi della Commissione).

- (9) Per quanto riguarda il 2012, il bilancio adottato fissa un obiettivo di disavanzo pari al 2,5% del PIL, da raggiungere mediante una serie di pacchetti di risanamento – per la maggior parte annunciati nel *piano Széll Kálmán* e nell'aggiornamento 2011 del programma di convergenza (PC) – in parte intesi a correggere l'effetto dei notevoli tagli fiscali decisi nella seconda metà del 2010, che ammontavano a poco più del 2% del PIL, con un accantonamento dell'1,1% del PIL come riserva straordinaria (tagli alle spese contingenti). Il conseguimento dell'obiettivo è sostenuto anche da entrate una tantum nette pari allo 0,7% del PIL provenienti da imposte straordinarie temporanee. In base ai recenti sviluppi economici e di bilancio, le previsioni aggiornate dei servizi della Commissione stimano attualmente che il disavanzo si attesterà al 3% del PIL, vale a dire al di sopra dell'obiettivo ufficiale fissato dalle autorità. Rispetto al bilancio adottato, tale previsione di disavanzo più elevato riflette, tra l'altro, una crescita economica più bassa di mezzo punto percentuale, nonché una valutazione più prudente delle entrate e delle spese. Allo stesso tempo, la previsione suppone che le riserve straordinarie non saranno utilizzate (cioè che saranno effettuati tagli alle spese contingenti). La previsione aggiornata dei servizi della Commissione del 3% del PIL è dello 0,2% più elevata rispetto alle proiezioni al momento dell'adozione della raccomandazione di decisione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 8. Ciò è dovuto al fatto che l'effetto base migliore del previsto (dal 2011) non è sufficiente per controbilanciare gli impatti sul bilancio dell'ulteriore revisione al ribasso delle prospettive economiche del 2012 e l'effetto dell'aumento del rendimento dei titoli. Secondo la prassi consolidata nella sorveglianza di bilancio dell'UE, i nuovi piani di risanamento pari allo 0,4% del PIL pubblicati dalle autorità il 21 febbraio 2012 non possono essere integrati nella previsione dei servizi della Commissione in quanto non sono stati ancora sufficientemente comprovati.
- (10) Nel 2013 il disavanzo dovrebbe salire nuovamente a circa il 3,6% del PIL (dal 3% del PIL) superando la previsione del 3¼% del PIL elaborata dai servizi della Commissione al momento dell'adozione della decisione del Consiglio secondo la quale l'Ungheria non ha preso misure efficaci in base all'articolo 126, paragrafo 8, del TFUE. Tale valore più elevato è dovuto principalmente a fattori che aumentano il disavanzo dello 0,4% del PIL (quali una riduzione del gettito fiscale a causa della previsione di crescita più debole nel 2012) che hanno contribuito anche a innalzare la previsione del disavanzo per il 2012. Inoltre, le spese per gli interessi aumenteranno maggiormente nel 2013 rispetto al 2012 (dello 0,1% del PIL). Si prevede che questi effetti siano solo parzialmente compensati da altri effetti quali il minore fabbisogno di finanziamento della banca centrale per il 2013 rispetto alle previsioni (di ¼% del PIL). Rispetto al 2012, l'aumento del disavanzo al 3,6% nel 2013 è essenzialmente dovuto all'eliminazione graduale di prelievi settoriali con un effetto netto di bilancio dello 0,7% del PIL nel 2013, ai maggiori oneri di servizio del debito pari a ½% del PIL, nonché a un restringimento della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con un effetto sul bilancio dello 0,3% del PIL. Secondo le previsioni questi effetti che determinano un incremento del disavanzo, che rappresentano in totale di circa l'1½% del PIL, saranno solo parzialmente compensati dall'ulteriore

attuazione del programma di riforme strutturali Széll Kálmán, che produrrà risparmi pari allo 0,4% del PIL, e da altri risparmi pari allo 0,4% del PIL, quali il congelamento nominale dei salari nel settore pubblico. Infine, il bilancio dovrebbe beneficiare in certa misura della ripresa economica prevista.

- (11) Secondo le stime più recenti dei servizi della Commissione, dopo un deterioramento dell'1½% nel 2010 e di ½% nel 2011, il saldo strutturale dovrebbe migliorare di quasi il 2% nel 2012 per poi peggiorare di nuovo di ½% del PIL nel 2013. Se il governo adottasse le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di bilancio nel 2012 e nel 2013, il miglioramento strutturale ammonterebbe all'incirca al 2½% del PIL nel 2012 e a ½% del PIL nel 2013.
- (12) Le prospettive di bilancio descritte sopra potrebbero essere migliorate di oltre ½% del PIL nel 2013 se le riforme previste nel piano Széll Kálmán venissero specificate e attuate in modo adeguato. Gli ulteriori risparmi di spesa pubblicati il 21 febbraio 2012 devono essere documentati, in particolare nell'ambito della riduzione dei finanziamenti alle imprese di trasporto pubblico e alle società farmaceutiche, mentre entrate supplementari potrebbero provenire dalla prevista introduzione di un sistema elettronico per i pedaggi stradali. Al fine di raggiungere una correzione durevole del disavanzo eccessivo, oltre che da queste misure l'Ungheria potrebbe trarre beneficio da assegni familiari universali più mirati (eventualmente in collegamento con le generose detrazioni fiscali per le famiglie introdotte di recente), dall'introduzione di un'imposta generale sul patrimonio basata sul valore, e dall'aumento della progressività del sistema di tassa "piatta" (flat income tax) sul reddito; quest'ultimo punto era oggetto della raccomandazione del Consiglio all'Ungheria del luglio 2011 nel contesto del semestre europeo.
- (13) Dopo essere aumentato dal 79,7% all'81,3% del PIL fra il 2009 e il 2010, nel 2011 il debito pubblico lordo è calato leggermente all'80,3% del PIL. Questo lieve miglioramento riflette il significativo avanzo primario dell'8% del PIL, generato dalle entrate a tantum derivanti dall'acquisizione degli attivi dei regimi pensionistici privati, in gran parte controbilanciate dal deprezzamento del tasso di cambio. Per il periodo successivo, dato il valore previsto del disavanzo e sulla base di un'ipotesi tecnica di un tasso di cambio più elevato rispetto alla fine del 2011, nonché ipotizzando un'ulteriore vendita degli attivi degli ex fondi pensionistici privati per l'1% del PIL, si prevede che il debito pubblico lordo si attesti intorno al 76% del PIL nel 2012 e torni a salire dal 2013.
- (14) Gli ultimi sviluppi di bilancio mettono in evidenza carenze nella governance di bilancio e nella trasparenza della pianificazione e dell'attuazione del bilancio. Dopo aver di fatto indebolito il precedente quadro relativo alla governance di bilancio, che nella seconda metà del 2010 era ancora in fase embrionale, le autorità hanno introdotto nella nuova costituzione (in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2012) gli elementi fondamentali del nuovo assetto. In particolare, il massimale nominale del debito è stato fissato al 50% del PIL (da raggiungere mediante una costante riduzione del debito rispetto all'elevato livello attuale) ed è stato attribuito un diritto di veto sul bilancio al rinnovato Consiglio di bilancio. Le disposizioni legislative supplementari per stabilire le nuove regole numeriche operative a livello sia centrale che locale, nonché le disposizioni sulle modalità di funzionamento del Consiglio di bilancio sono state adottate alla fine del 2011 con una cosiddetta "legge cardinale". Le nuove regole numeriche adottate sembrano concentrarsi troppo sul ciclo di bilancio annuale e non

sembrano favorire la pianificazione di bilancio a medio termine, che il Consiglio aveva raccomandato di rafforzare nella raccomandazione formulata nel luglio 2011 nel contesto del semestre europeo. Nella stessa raccomandazione specifica rivolta all'Ungheria, il Consiglio aveva inoltre avanzato la richiesta di ampliare le competenze analitiche del Consiglio fiscale (ad esempio mediante la preparazione periodica di previsioni macrofinanziarie di base) che è rimasta insoddisfatta anche dopo l'adozione della legge sulla stabilità economica nel dicembre 2011.

- (15) Il controllo regolare e tempestivo dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia di risanamento del bilancio per la correzione del disavanzo eccessivo trova sostegno nell'articolo 10 *bis* del regolamento (CE) n. 1467/97, che prevede che lo Stato membro interessato fornisca tutte le informazioni necessarie. A questo proposito, dovrebbe essere aggiunto un capitolo separato all'aggiornamento del programma di convergenza dell'Ungheria per l'anno 2012 e seguenti e anche alle relazioni semestrali sullo stato di avanzamento fino al termine della procedura per i disavanzi eccessivi, in linea con gli impegni assunti dalle autorità ungheresi.
- (16) Le misure di risanamento del bilancio dovrebbero permettere un miglioramento durevole del saldo delle amministrazioni pubbliche, pur essendo nel contempo indirizzate ad incrementare la qualità delle finanze pubbliche e a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia,

#### RACCOMANDA:

- (1) Che le autorità ungheresi pongano fine all'attuale situazione di disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2012.
- (2) Che le autorità ungheresi riportino il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile, in linea con il percorso pluriennale indicato nel programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria del 15 aprile 2011, approvato dal Consiglio nel parere formulato il 12 luglio 2011. Specificamente a tal fine le autorità ungheresi sono chiamate a:
  - (a) garantire il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo del 2,5% del PIL per il 2012 rispetto al risultato previsto del 3% del PIL in base al quadro macroeconomico risultante dalle previsioni intermedie del febbraio 2012 dei servizi della Commissione, che richiederebbe un ulteriore sforzo di bilancio di almeno ½% del PIL oltre a quello già previsto dell'1,9% del PIL. In particolare ciò dovrebbe essere ottenuto mediante un'ulteriore specificazione e attuazione rigorosa delle misure di riduzione del deficit previste nel *piano Széll Kálmán* e nell'aggiornamento 2011 del programma di convergenza, nonché mediante l'adozione di altre misure di risanamento di natura strutturale, ove necessario. Destinare eventuali entrate impreviste al miglioramento del saldo nominale, comprese eventuali entrate una tantum derivanti dal passaggio dei beneficiari dal pilastro pensionistico privato a quello pubblico;
  - (b) adottare misure supplementari di carattere strutturale, ove necessario, per garantire che nel 2013 il disavanzo, che in base al quadro macroeconomico risultante dalle previsioni intermedie del febbraio 2012 dei servizi della Commissione supererebbe dello 0,6% del PIL la soglia del 3% del PIL prevista

dal trattato, rimanga ben al di sotto della soglia, anche dopo la completa eliminazione graduale, prevista e raccomandata, di entrate una tantum pari a quasi l'1% del PIL. Tali misure potrebbero comprendere un'ulteriore specificazione e attuazione delle riforme strutturali previste del *piano Széll Kálmán*;

- (c) inserire nelle prossime leggi di bilancio riserve sufficienti (oltre alla riserva generale prescritta dalla legge sulle finanze pubbliche) per garantire il raggiungimento degli obiettivi di bilancio anche in caso di eventi imprevisti.
- (3) Il suddetto aggiustamento di bilancio dovrebbe contribuire alla riduzione del rapporto debito pubblico lordo/PIL. In particolare, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo si dovrebbe garantire che il debito pubblico si avvicini al valore di riferimento, in conformità dell'articolo 2, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97.
- (4) Come raccomandato dal Consiglio nel luglio 2011, le autorità ungheresi dovrebbero rendere operative le norme di bilancio costituzionali fondamentali adattando la "legge cardinale" sulla stabilità economica. Le regole numeriche dovrebbero garantire che il processo di bilancio sia integrato in un quadro vincolante a medio termine e le competenze analitiche del Consiglio di bilancio dovrebbero essere ampliate.
- (5) Il Consiglio ha fissato al [13 settembre 2012] il termine entro il quale il governo ungherese deve adottare misure efficaci e specificare i provvedimenti necessari per effettuare progressi verso la correzione durevole del disavanzo eccessivo. Per valutare l'efficacia delle misure si terrà conto degli sviluppi economici rispetto alle prospettive aggiornate presentate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la raccomandazione della Commissione per la presente raccomandazione del Consiglio.

Le autorità ungheresi riferiranno in merito ai progressi realizzati nell'attuazione delle presenti raccomandazioni in un capitolo separato dell'aggiornamento del programma di convergenza dell'Ungheria che verrà elaborato per il 2012 e per gli anni seguenti, nonché nelle relazioni semestrali sullo stato di avanzamento fino al termine della procedura per i disavanzi eccessivi, in linea con gli impegni assunti dalle autorità ungheresi.

Il Consiglio sottolinea inoltre l'importanza di conseguire l'obiettivo a medio termine al fine di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi per raggiungerla. Il Consiglio invita pertanto le autorità ungheresi ad adottare le misure strutturali necessarie per conseguire l'obiettivo di bilancio di un disavanzo del 2,2% del PIL nel 2013, in modo da garantire che l'obiettivo a medio termine – attualmente un saldo strutturale pari al -1,5% del PIL – sia mantenuto, parallelamente alla correzione durevole del disavanzo eccessivo.



L'Ungheria è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*