



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 542 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

**Raport al Comisiei către Consiliu, în temeiul articolului -11 alineatul (2) din
Regulamentul (CE) nr. 1466/97, cu privire la misiunea de supraveghere consolidată
desfășurată în Ungaria în 20 martie 2019**

Prezentul raport cu privire la o misiune de supraveghere consolidată desfășurată în Ungaria este transmis Consiliului în temeiul articolului -11 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. În conformitate cu articolul -11 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, constatările provizorii ale misiunii au fost transmise în prealabil autorităților maghiare, pentru observații.

Ungaria – Procedură aplicabilă abaterilor semnificative

Misiune de supraveghere consolidată, 20 martie 2019

Raport

1. Introducere

Ca urmare a abaterii semnificative de la obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM) în 2017, în primăvara anului 2018 a fost lansată o procedură aplicabilă abaterilor semnificative (PAS) pentru Ungaria. La 23 mai 2018, Comisia a adresat Ungariei un avertisment și a propus Consiliului să lanseze o PAS. În recomandarea sa din cadrul PAS din 22 iunie 2018, Consiliul a invitat Ungaria să ia măsuri prin care să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor nete nu depășește 2,8 % în 2018, cifră ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 1,0 % din PIB.

Potrivit previziunilor Comisiei din toamna anului 2018, există un risc de abatere semnificativă de la obiectivul pe termen mediu atât în 2018, cât și în 2019. Pentru 2018, acest lucru a implicat, de asemenea, un risc de nerespectare a recomandării din cadrul PAS. Previziunile Comisiei din toamna anului 2018 indicau un deficit global de 2,4 % din PIB în 2018, în conformitate cu obiectivul oficial. Astfel, se preconiza că atât deficitul global, cât și deficitul structural se vor deteriora în comparație cu rezultatul din 2017, de 2,2 % din PIB, ca urmare a unei politici fiscale expansioniste. Bugetul pe 2019, adoptat în iulie 2018, vizează un deficit public de 1,8 % din PIB pentru 2019. Acest lucru înseamnă o îmbunătățire nu numai în termeni nominali, ci și în termeni structurali, deoarece s-a estimat că deviația PIB (recalculată) va scădea. Previziunile Comisiei din toamna anului 2018 indicau un deficit public de 1,9 % din PIB în 2019, în linii mari conform obiectivului oficial, și s-a estimat că soldul structural se va îmbunătăți cu ½ puncte procentuale din PIB. Potrivit acestor previziuni, cheltuielile salariale din sectorul public împreună cu transferurile sociale vor crește sub nivelul inflației, iar alte elemente ale cheltuielilor publice vor fi limitate. Totuși, se preconizează că impactul acestor măsuri restrictive va fi parțial compensat prin măsuri fiscale expansioniste, în special printr-o reducere cu 2 puncte procentuale a contribuțiilor sociale în a doua jumătate a anului, în plus față de reducerile similare din anii precedenți, și printr-o creștere a investițiilor publice.

Ca urmare a faptului că Ungaria nu a luat nicio măsură eficace, Consiliul a emis o recomandare revizuită în cadrul PAS în decembrie 2018. În urma constatărilor misiunii de supraveghere consolidate din septembrie 2018 și a raportului prezentat de autorități, Comisia a concluzionat că autoritățile nu au intenționat să ia măsuri ca urmare a recomandării din cadrul PAS din 2018 și au preconizat să ia măsuri numai în ceea ce privește deficitul public pentru 2019. Prin urmare, la 4 decembrie 2018, Consiliul a concluzionat că Ungaria nu a luat nicio măsură eficace și a emis o recomandare revizuită. Consiliul a solicitat Ungariei să ia măsuri prin care să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește 3,3 % în 2019, ceea ce corespunde

¹ Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

unei ajustări structurale anuale de 1,0 % din PIB în 2019. Această recomandare s-a tradus prin necesitatea adoptării unor măsuri cu un randament structural total de 0,5 % din PIB în 2019, față de scenariul de referință formulat în previziunile Comisiei din toamna anului 2018. Ungaria a prezentat Consiliului un raport cu privire la măsurile luate la 15 aprilie 2019. Evaluarea raportului de către Comisie este publicată în cadrul pachetului privind semestrul european.

Indicatorii macroeconomici pentru 2018 sunt mai buni decât se preconizase. Comparativ cu previziunile Comisiei din toamna anului 2018 și cu previziunile autorităților maghiare publicate în decembrie 2018, datele publicate în martie 2019 arată un mediu macroeconomic peste așteptări în 2018, cu o creștere atât reală, cât și nominală a PIB-ului și mai accelerată decât în 2017. Consumul privat a beneficiat de pe urma unei piețe puternice a forței de muncă și a unor creșteri salariale administrative semnificative. Reducerea contribuțiilor angajatorilor la asigurările sociale a atenuat până în prezent repercutoarea creșterilor salariale asupra inflației. Cu toate acestea, creșterea prețurilor de consum s-a accelerat în 2018, ajungând la 2,9 %. Drept rezultat, principalele baze de impozitare, inclusiv salariile, au crescut mai repede decât se preconizase, determinând creșterea veniturilor fiscale peste previziunile bugetare.

În ultimele luni, au fost anunțate măsuri suplimentare cu efect de creștere a deficitului. În decembrie 2018, a fost anunțat un program de investiții pentru satele mici („Programul pentru satele din Ungaria”), conform căruia 150 de miliarde HUF (0,35 % din PIB) vor fi alocate unor așezări cu mai puțin de 5 000 de locuitori, din care o treime se va cheltui pentru renovarea drumurilor secundare. În februarie 2019, autoritățile au anunțat un așa-numit „program demografic” destinat să stimuleze creșterea ratei natalității. Aceste măsuri includ, printre altele, un nou împrumut „prenatal” subvenționat, destinat cuplurilor tinere căsătorite, care se poate converti într-o subvenție de capital după nașterea celui de al doilea sau al treilea copil după primirea împrumutului; extinderea unui program de împrumut și de subvenționare pentru familiile cu copii, pentru a le ajuta să cumpere locuințe; subvenții pentru achiziționarea de mașini; scutirea de impozitul pe venit pentru femeile care au cel puțin patru copii; introducerea unor plăți pentru îngrijirea copiilor destinate bunicilor și construcția de creșe. Noile cheltuieli vor fi finanțate din rezervele generale și din veniturile excepționale din bugetul 2019. Costul programului poate ajunge la 150 de miliarde HUF (0,4 % din PIB) în 2020, primul an complet de punere în aplicare, dar un anumit impact bugetar s-ar putea resimți deja în 2019. În plus, într-un proiect de lege recent au fost incluse noi măsuri fiscale, printre care exceptarea obligațiilor de stat de retail de la plata dobânzilor și o reducere a taxei pe tranzacțiile financiare pentru gospodării, cu un impact estimat de aproximativ 0,02 % din PIB în 2019 și de 0,05 % în 2020. Începând din 2019, pentru a îmbunătăți plățile electronice, s-a introdus, pentru persoanele fizice, o scutire fiscală pentru transferurile bancare de până la 20 000 HUF per tranzacție. De asemenea, obligațiile de stat de retail au fost scutite de plata dobânzilor. Autoritățile estimează că impactul bugetar al acestor măsuri este neglijabil în 2019-2020. Autoritățile au vehiculat, de asemenea, ideea unui program care să sprijine învățarea limbilor străine de către elevi, costul estimat fiind de 0,2 % din PIB începând din 2020.

Misiunea de supraveghere consolidată a Comisiei a avut loc în 20 martie 2019. Misiunea a fost realizată în temeiul articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Membrii serviciilor Comisiei s-au întâlnit cu secretarul de stat pentru finanțele publice din cadrul Ministerului de Finanțe, dl Peter Beno Banai, cu directorul executiv responsabil de politica monetară, analiza economică, rezervele valutare și gestionarea riscurilor din cadrul Magyar Nemzeti Bank, dl Barnabas Virag și cu președintele Consiliului bugetar, dl Arpad Kovacs. Scopul misiunii a fost de a primi informații detaliate cu privire la măsurile bugetare anunțate recent de autorități și acțiunile bugetare planificate de autorități, de a scoate în evidență riscurile bugetare legate de încetinirea preconizată a creșterii

economice și de a încuraja respectarea recomandării din cadrul PAS. Prezentul raport se bazează pe informațiile obținute anterior misiunii și în cursul acesteia.

2. Constatările misiunii

Autoritățile au explicat că rezultatul bugetar peste așteptări din 2018 s-a datorat atât factorilor ciclici, cât și celor structurali. Creșterea PIB-ului real a fost mai bună decât se preconizase (4,9 % față de 4,3 % estimată de autorități), determinată de cererea internă (atât consumul privat, cât și investițiile). Veniturile au beneficiat de pe urma evoluțiilor macroeconomice dinamice și, de asemenea, de pe urma măsurilor structurale de îmbunătățire a respectării obligațiilor fiscale. În special, începând din iulie 2018, societățile au obligația de a raporta în timp real administrației fiscale facturile mai mari. Se estimează că introducerea facturării online a jucat un rol semnificativ în reducerea dimensiunii economiei informale, în creșterea impozitelor indirecte și în reducerea deficitului de încasare a TVA sub nivelul mediu din UE. Veniturile mai mari decât cele preconizate au fost parțial contrabalansate de cheltuielile mai mari decât cele prevăzute. Mai precis, la sfârșitul anului 2018, guvernul a decis să utilizeze unele dintre economiile din cursul anului și veniturile peste așteptări pentru finanțarea cheltuielilor nerecurente cu categorii specifice (cultură, religie și sport) care nu pot fi finanțate din fonduri ale UE. Autoritățile au remarcat că, fără cheltuielile nerecurente care au avut loc la sfârșitul anului 2018, deficitul public ar fi fost de 1,6 % din PIB. Deși guvernul a efectuat în mod repetat plăți unice similare la sfârșit de an, autoritățile au subliniat că acestea au avut o tendință descrescătoare, plata efectuată în 2018 fiind cea mai scăzută din 2016. În plus, aproximativ 0,1 % din cheltuielile din PIB au fost devansate din 2019 în 2018. Autoritățile au confirmat, de asemenea, că valoarea totală a fondurilor angajate, dar necheltuite (legate în principal de proiectele finanțate de UE) a rămas neschimbată la sfârșitul anului 2018, în comparație cu sfârșitul anului 2017. De asemenea, autoritățile au fost de acord că, în scopul realizării previziunilor, ar fi benefic să se alinieze mai bine angajamentele și calendarul cheltuielilor aferente unor astfel de proiecte, chiar dacă acest lucru ar afecta deficitul public din perspectiva angajamentelor.

Autoritățile au scos în evidență măsurile luate pentru a combate evaziunea fiscală și a reduce dimensiunea economiei subterane și pentru a lărgi baza de impozitare. Autoritățile au subliniat că finanțele publice se bazează în mare măsură pe taxele de consum și că au fost introduse multe măsuri de combatere a economiei subterane. În special, se estimează că introducerea facturării online începând din iulie 2018 a contribuit în mod semnificativ la diminuarea rolului economiei informale și reprezintă una dintre cele mai importante măsuri întreprinse în ultimii ani. În 2018, veniturile din TVA (din perspectiva angajamentelor) au crescut cu aproximativ 14 %, din care aproximativ 4 puncte procentuale s-au datorat acestei măsuri, iar în 2019 se preconizează alte efecte ale acesteia, deși într-o măsură limitată. Se așteaptă aprobarea de către Parlament, în primăvara anului 2019, a unor măsuri suplimentare de reducere a dimensiunii economiei informale. De asemenea, au fost luate măsuri pentru extinderea bazei de impozitare.

În ultimii ani, autoritățile au avut tendința de a subestima inițial veniturile, iar apoi de a cheltui majoritatea veniturilor excepționale neprevăzute în buget către sfârșitul anului. De la începutul acordului pe șase ani cu angajatorii cu privire la creșterile salariale și reducerile contribuțiilor acestora la asigurările sociale, autoritățile au utilizat în mod constant estimări prudente ale veniturilor planificate. În ultimii trei ani, au apărut venituri neașteptate mari în comparație cu planurile bugetare. Veniturile respective au fost, de obicei, cheltuite spre sfârșitul anului pentru elemente nerecurente (inclusiv pentru creșe și școli, biserici, centre sportive, precum și pentru minoritățile maghiare din străinătate), în mare parte sub formă de transferuri curente și transferuri de capital. Autoritățile susțin

că aceste cheltuieli nerecurente constituie o sursă importantă de rezerve bugetare (potrivit evaluării lor, 0,6 % din PIB în 2018), deși în scădere de-a lungul timpului.

În timpul misiunii, membrii serviciilor Comisiei au remarcat că economia traversează o perioadă favorabilă și că ar trebui depuse mai multe eforturi pentru reducerea deficitului public și a datoriei publice. Misiunea a recunoscut performanțele macroeconomice bune ale Ungariei în 2018, o parte a creșterii suplimentare realizate în 2018 fiind explicată și prin măsurile de stimulare fiscală. Cu toate acestea, creșterea economică din Ungaria pare să fi atins nivelul maxim și se preconizează că va fi moderată pe termen mediu, având în vedere și deteriorarea mediului extern. Drept consecință, se estimează că rezervele bugetare vor scădea în următorii ani. Trebuie remarcat faptul că autoritățile ungare nu sunt de acord cu estimarea componentei ciclice realizată de Comisie. În opinia lor, dacă s-ar utiliza o metodologie care să țină seama atât de ciclurile financiare, cât și de ciclurile economice reale, deviația PIB ar fi negativă. Misiunea a reamintit faptul că Consiliul a solicitat un efort structural suplimentar în 2019 și că, având în vedere temperarea condițiilor economice anticipată pentru următorii ani, Ungaria ar trebui să profite de oportunitatea oferită de dinamica pozitivă pentru a-și asigura poziția bugetară și a reduce și mai mult datoria publică, care rămâne ridicată pentru o țară cu o economie mică, deschisă.

Autoritățile nu intenționează să ia măsuri suplimentare în 2019 ca răspuns la recomandarea revizuită din cadrul PAS. În pofida rezultatelor peste așteptări în 2018, autoritățile nu intenționează să revizuiască ținta de deficit pentru 2019. În 2019, autoritățile intenționează să își mențină ținta inițială de deficit public de 1,8 % din PIB, astfel cum a fost stabilită în bugetul pentru 2019 aprobat în iulie 2018. În special, efectul de bază legat de rezultatul bugetar mai bun din 2018 implică cheltuieli mai mici cu programul de lucrări publice și cu alte elemente. Cu toate acestea, este de așteptat ca acestea să fie absorbite în întregime de măsurile de creștere a deficitului anunțate recent. Se preconizează că impactul programului demografic va fi limitat în 2019 și va ajunge la 0,4 % din PIB în 2020, cu toate că efectele acestuia nu pot fi evaluate decât cu un grad mare de incertitudine. Deși au fost de acord că cadrul macroeconomic general este caracterizat de o deteriorare a mediului extern, autoritățile au subliniat că intenționează să mențină creșterea economică la un nivel ridicat prin adoptarea unor măsuri de politică economică. În opinia autorităților, acest lucru va asigura reducerea deficitului și menținerea pe o traiectorie descendentă a ponderii datoriei în PIB, al cărei nivel este relativ ridicat.

Sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice este o problemă în Ungaria. Pe termen mediu și lung, Ungaria pare să se confrunte cu riscuri în materie de sustenabilitate a finanțelor publice, legate în principal de poziția bugetară, de costurile estimate ale îmbătrânirii populației, precum și de șocurile care ar putea afecta creșterea economică. Autoritățile au subliniat că programul demografic face parte dintr-un program de sustenabilitate pe termen lung. Programul de competitivitate este de asemenea un proiect pe termen mediu, axat pe multe domenii, cu scopul de a aduce, pe termen lung, creșterea PIB-ului la nivelul mediei UE + 2 puncte procentuale. Până în prezent, nu a fost adoptată nicio măsură concretă. În sfârșit, autoritățile au fost de acord că nivelul ridicat al investițiilor publice are un impact asupra prețurilor din anumite domenii (de exemplu, din sectorul construcțiilor).

Discuțiile care au avut loc la Magyar Nemzeti Bank s-au axat în principal pe provocările legate de creștere în anii următori. MNB a susținut că recenta creștere mare a salariilor va determina întreprinderile să crească productivitatea, permițându-se astfel evitarea unei pierderi a competitivității externe. De asemenea, MNB a afirmat că situația favorabilă în care se află Ungaria este propice realizării de reforme structurale, pentru care se pare că există disponibilitate în rândul factorilor de decizie. Potrivit MNB, se preconizează că deficitul public va rămâne de circa 1,5 % din PIB atât în

2019, cât și în 2020. Evoluția pozitivă a veniturilor fiscale ar trebui să compenseze măsurile expansioniste anunțate de curând. Conform evaluării MNB, se estimează că orientarea bugetară, care a fost flexibilă în perioada 2017-2018, va deveni anticiclică în 2019. Se preconizează, de asemenea, o scădere a datoriei publice cu aproximativ 2 puncte procentuale în fiecare an.

Nivelul ridicat al investițiilor publice contribuie la creșterea prețurilor locuințelor. În ansamblu, investițiile totale în economie au atins un nivel ridicat, de aproximativ 25 % din PIB. Investițiile publice sunt, de asemenea, ridicate, ceea ce ar putea contribui la excluderea investițiilor private, precum și la o creștere a prețurilor (și nu a producției). În plus, calitatea acestor investiții reprezintă un motiv de îngrijorare. În același timp, riscul apariției de bule speculative în sectorul privat pare a fi limitat, dat fiind faptul că ponderea creditelor acordate gospodăriilor în raport cu PIB-ul rămâne scăzută datorită creșterii rapide a venitului nominal.

Potrivit Consiliului bugetar, bugetul urmărește să echilibreze obiectivele de creștere și de stabilitate. Consiliul bugetar a subliniat că perioada actuală de creștere puternică, fără datorii externe, este unică în istoria economică a țării și că ar trebui menținută această conjunctură de creștere puternică însoțită de un grad scăzut de vulnerabilitate. Prin urmare, bugetul ar trebui să rămână prudent în ceea ce privește angajamentele în materie de cheltuieli. Cu toate acestea, dată fiind necesitatea de a realiza progrese în ceea ce privește convergența economică, o reducere mai rapidă a datoriilor nu ar fi fezabilă din punct de vedere politic. Consiliul a susținut că bugetul dispune de o marjă de manevră bugetară suficientă pentru a gestiona o încetinire mai lentă a creșterii economice decât s-a preconizat, datorită unui volum mai mare de rezerve bugetare disponibile în 2019 comparativ cu 2018. În opinia Consiliului, guvernul poate anunța, într-adevăr, noi măsuri de stimulare în cazul în care se confirmă încetinirea.