

Bruselas, 21.11.2018
COM(2018) 804 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**Informe de la Comisión al Consejo de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del
Reglamento (CE) n.º1466/97 sobre la misión de supervisión reforzada a Hungría de los
días 27 y 28 de septiembre de 2018**

El presente informe relativo a una misión de supervisión reforzada en Hungría se transmite al Consejo de conformidad con el artículo 11, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1466/97¹. En virtud de lo previsto en el artículo 11, apartado 5, de dicho Reglamento, las conclusiones provisionales de esta misión se habían transmitido previamente a las autoridades húngaras para que estas pudieran presentar sus observaciones.

Hungría: Procedimiento de desviación significativa

Misión de supervisión reforzada, 18 y 19 de septiembre de 2018

Informe

1. Introducción

En la primavera de 2018 se puso en marcha un procedimiento de desviación significativa (PDS) destinado a Hungría como consecuencia de la desviación significativa observada respecto del requisito del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 2017. El 23 de mayo de 2018, la Comisión dirigió una advertencia a Hungría. La Recomendación del Consejo adoptada el 22 de junio de 2018 confirmó la evaluación de la Comisión y pidió a las autoridades que tomaran las medidas necesarias para restablecer la trayectoria de ajuste adecuada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP). En especial, el Consejo recomendó que se adoptasen las medidas necesarias para lograr que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 2,8 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1 % del PIB. La recomendación específica por país de 2018 en materia presupuestaria se refería directamente a la recomendación relativa al PDS. Tal y como le fue solicitado, Hungría informó al Consejo antes del 16 de octubre de 2018 de las medidas adoptadas y la Comisión aprobó el 21 de noviembre de 2018 la evaluación de dichas medidas. En el presente informe se exponen las conclusiones de la Comisión tras la misión de supervisión reforzada realizada en Hungría los días 18 y 19 de septiembre de 2018.

Según las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, el déficit global aumentará al 2,4 % del PIB en 2018, frente al 2 % de 2017, y el saldo estructural seguirá deteriorándose. La caída de los ingresos temporales contribuye al aumento del déficit, al igual que lo hacen los recortes adicionales de impuestos. Al mismo tiempo, se preveía una ralentización del crecimiento del gasto público, excluido el gasto realizado con fondos de la UE, en comparación con 2017. No obstante, se seguía estimando que el gasto primario neto, ajustado en función de las medidas puntuales y discrecionales, aumentaría por encima de la tasa de crecimiento del PIB potencial del país a medio plazo, superando con creces la tasa de referencia correspondiente al requisito del componente preventivo.

La misión de supervisión reforzada de la Comisión se realizó los días 18 y 19 de septiembre de 2018. El objetivo de la misión era conocer las opiniones de las autoridades

¹ Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

sobre la evolución presupuestaria y las acciones previstas y fomentar el cumplimiento del PEC. El personal de la Comisión se reunió con: i) el ministro Mihály Varga y los secretarios de Estado Péter Banai y Norbert Izer del Ministerio de Hacienda; ii) el presidente del Consejo Presupuestario de Hungría, Árpád Kovács; y iii) el director ejecutivo del Banco Nacional de Hungría, Barnabás Virág. En la misión también se trató el contexto y las implicaciones del PDS con diputados del Parlamento húngaro miembros de las comisiones de Asuntos Presupuestarios y de Asuntos Europeos, así como con los representantes de los interlocutores sociales y los grupos de reflexión. El presente informe se basa en la información obtenida hasta la misión y durante la misma.

2. Conclusiones de la misión

Las autoridades húngaras no tienen pensado adoptar medidas importantes en respuesta a la Recomendación relativa al PDS, si bien parecen comprometerse a mejorar la situación presupuestaria a partir de 2019. En 2018, las autoridades piensan atenerse a su objetivo inicial de déficit de las administraciones públicas. Al mismo tiempo, el presupuesto de 2019, que ya se adoptó en julio de 2018, tiene el objetivo de reducir el déficit global en un 0,6 % del PIB el año que viene. Sin embargo, la Recomendación relativa al PDS no abarca el año 2019.

Hungría ha realizado importantes esfuerzos para consolidar sus finanzas públicas después de la crisis, pero este proceso ha perdido impulso recientemente, al tiempo que la deuda pública sigue siendo elevada, situándose por encima del 70 % del PIB. Hungría se adhirió a la Unión con un déficit elevado y fue objeto de un procedimiento de déficit excesivo entre 2004 y 2013. Después de ese período, el déficit público se ha mantenido de forma segura por debajo del umbral del 3 % del PIB. La misión elogió este logro, pero señaló que el saneamiento presupuestario se había detenido recientemente. Según la evaluación de la Comisión, la política fiscal pasó a ser muy procíclica después de 2016, lo que entraña sobre todo importantes riesgos para el futuro, cuando vuelvan a producirse perturbaciones adversas. Si bien el crecimiento de la economía húngara es uno de los más rápidos de la UE en 2018 (un 4,7 % en el primer semestre del año) y ya hay señales de sobrecalentamiento, el déficit nominal previsto para este año, del 2,4 % del PIB, es el tercero más elevado de la UE (muy por encima de la media de la UE del 0,6 % del PIB). Por otra parte, el nivel de deuda pública, que se sitúa en torno al 73 % del PIB, sigue siendo elevado. Algunos diputados del Parlamento, así como los expertos económicos que se reunieron con el personal de la Comisión durante la misión, coincidieron en la necesidad de revisar la política fiscal procíclica de Hungría.

Aunque las autoridades húngaras admitieron que su política fiscal tenía cierto carácter procíclico, percibían de manera distinta la gravedad del problema con respecto a la evaluación de los resultados presupuestarios de 2017. La Comisión estima que la brecha de producción superó el + 1,5 % del PIB en 2017. En cambio, según los cálculos del Ministerio de Hacienda, la brecha de producción negativa todavía se estaba eliminando en ese período. Por lo tanto, las autoridades estiman una situación presupuestaria estructural notablemente

mejor que la de la Comisión. Según su apreciación, el saldo estructural se mantuvo próximo al objetivo a medio plazo en 2017 (-1,7 % del PIB en comparación con el objetivo a medio plazo del -1,5 % del PIB), por lo que no se justificaba aplicar el PDS. En respuesta a esa apreciación, el personal de la Comisión subrayó que la evaluación del cumplimiento de las disposiciones del PEC debe basarse en la metodología comúnmente acordada por todos los Estados miembros. La misión también señaló que, reconociendo las incertidumbres de la estimación de la situación cíclica, en las evaluaciones de la Comisión se hizo también mayor hincapié en el valor de referencia para el gasto. Sin embargo, tampoco sobre esa base podía ponerse en duda que se había producido una desviación significativa en 2017. Incluso sin contar los efectos de los significativos recortes de impuestos, en cualquier caso el gasto primario (descontando los fondos de la UE y las medidas puntuales) experimentó un aumento muy superior al del PIB potencial de Hungría en 2017.

Por lo que se refiere al elevado crecimiento del gasto observado en 2017, las autoridades señalaron que enmascaraba una situación presupuestaria subyacente significativamente mejor (es decir, el saldo estructural «auténtico»). En 2017, el Gobierno decidió gastar parcialmente el ahorro y los ingresos superiores a los esperados en elementos discrecionales no recurrentes (principalmente transferencias a los sectores privado y sin ánimo de lucro) al final del año. A pesar de ello, el déficit presupuestario resultó ser inferior al objetivo nominal en 2017. La Comisión sugirió que, si esta combinación volviera a producirse hacia finales de 2018, las ganancias de ingresos deberían utilizarse para reducir el déficit estructural de conformidad con la Recomendación relativa al PDS, en lugar de incurrir en gastos discrecionales adicionales.

Las autoridades húngaras indicaron que no consideraban razonable aplicar el considerable ajuste presupuestario recomendado por el Consejo para el segundo semestre de 2018. En su opinión, los resultados presupuestarios de 2018 ya habían quedado ampliamente determinados por decisiones anteriores, y el ajuste propuesto para el resto del año perjudicaría a la economía. No obstante, mencionaron ciertas medidas que podrían mejorar la situación presupuestaria ya en 2018 o al menos conllevar algunos riesgos positivos (por ejemplo, el sistema obligatorio de facturación electrónica para las operaciones entre empresas a partir del 1 de julio de 2018, con el fin de mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos), o facilitar la contención del gasto prevista para 2019 (por ejemplo, poniendo en marcha la racionalización de los niveles de personal en la administración pública). Las autoridades declararon que en 2018 solo se esperaba una desviación temporal del objetivo a medio plazo, que iba a invertirse en 2019.

La delegación de la Comisión observó que la adopción del presupuesto de 2019 era un paso en la buena dirección. Al mismo tiempo, la misión advirtió que los planes del Gobierno para 2019 seguían entrañando un riesgo de desviación significativa con respecto al ajuste requerido para 2018 y 2019 en conjunto, como lo demuestra la evaluación de la Comisión del Programa de Convergencia de 2018. En otras palabras, se espera que la ejecución del presupuesto de 2019, según lo previsto, dé lugar a un mejor equilibrio estructural, pero no parece suficiente para contrarrestar los efectos de la anterior política fiscal procíclica sobre la

situación presupuestaria, especialmente si no se produce ninguna mejora notable en 2018. Asimismo la misión señaló que los planes presupuestarios para el próximo año parecen basarse en gran medida en un escenario macroeconómico optimista, que presupone un crecimiento sostenido del PIB de alrededor del 4 %. A este respecto, las autoridades subrayaron que se había incrementado el nivel presupuestado de las reservas de estabilidad para disponer de un colchón en caso de que la situación fuera menos favorable.

Existe el riesgo de que los efectos a medio plazo de los recientes recortes de impuestos en los ingresos presupuestarios sean más elevados de lo que las autoridades húngaras presuponen. Hungría ha aplicado recientemente una serie de recortes de impuestos considerables. Se trata, en especial, de sucesivas reducciones de las cotizaciones patronales a la seguridad social en 2017 y 2018, que también están previstas para el próximo año. El efecto presupuestario de las reducciones de las cotizaciones sociales hasta la fecha sigue frenado, dado el ajustado mercado de trabajo y el rápido aumento de los salarios. La misión advirtió de que el impacto de esos recortes puede ser mayor cuando esas condiciones empeoren en el ciclo económico. Las autoridades aceptaron que tales riesgos existían, pero alegaron que los efectos del crecimiento dinámico de los salarios sobre la ratio ingresos/PIB observados hasta la fecha podían considerarse en gran medida permanentes. La cuota de los salarios en la economía se encuentra en vías de recuperación, invirtiendo el declive experimentado después de la crisis. A ello podrían haber contribuido también los recientes notables aumentos del salario mínimo, lo que ha traído consigo un «efecto de blanqueamiento» al poner freno a los ingresos no declarados.

La dinámica de la inversión pública es sumamente procíclica. Hungría está acelerando la ejecución de las inversiones públicas, tanto a nivel nacional como de los proyectos financiados por la UE. Se prevé que el gasto total en inversión pública aumente rápidamente en 2018 y 2019, alcanzando un máximo histórico de alrededor del 7 % del PIB en 2019. La Comisión señaló que este calendario muy concentrado al inicio del período no parecía compatible con la situación cíclica de la economía. Habida cuenta de las restricciones actuales de capacidad en la construcción, esto puede dar lugar a un efecto de expulsión que afecte negativamente a las inversiones del sector privado, al tiempo que aumente los costes de los proyectos públicos. Por otra parte, si no se garantiza un espacio fiscal suficiente durante la expansión económica, el Gobierno se vería obligado a revertir rápidamente las inversiones cuando se produzca la próxima recesión, lo que acentuaría las fluctuaciones de la producción en un momento y en una dirección equivocados. A este respecto, los grupos de reflexión y los interlocutores sociales expresaron su preocupación por el hecho de que la fuerte aceleración de las inversiones públicas pudiera afectar negativamente a la calidad del gasto público.

El Consejo Presupuestario húngaro advirtió de que los planes presupuestarios para 2017-2019 no cumplieran la regla nacional de saldo estructural. La regla de saldo estructural de la Ley de Estabilidad húngara establece que la ley de presupuestos presentada por el Gobierno debe cumplir el objetivo a medio plazo cada año. En sus dictámenes emitidos sobre los proyectos de presupuesto, el Consejo Presupuestario compara el objetivo a medio plazo con el saldo estructural estimado por el Gobierno antes de la ejecución del presupuesto. Dado

que los planes presupuestarios para los años 2017-2019 contenían un déficit estructural estimado superior al objetivo a medio plazo, el Consejo Presupuestario declaró que dichos planes infringían la regla interna correspondiente². El Consejo Presupuestario no esperaba una mejora en 2018 a este respecto. En su informe sobre la evolución presupuestaria para 2018, que se publicó durante la misión, el Consejo Presupuestario consideró que puede alcanzarse el objetivo presupuestario de déficit de las administraciones públicas en 2018 en términos SEC. Al mismo tiempo, instó a las autoridades a aplicar un control presupuestario estricto el resto del año, especialmente en lo que se refiere al gasto de las instituciones y capítulos presupuestarios centrales. El Consejo Presupuestario también observó que existía un alto riesgo de que el déficit de tesorería resultara ser considerablemente más elevado de lo previsto. Ello se debía a los considerables anticipos pagados para los proyectos financiados por la UE, junto con un desembolso, basado en normas, de las transferencias de la UE muy inferior a lo previsto.

El Banco Nacional de Hungría (MNB) acordó que la política fiscal pasó a ser procíclica después de 2016, aunque en menor medida que en la evaluación de la Comisión, y previó una política fiscal anticíclica en 2019 y 2020. El MNB destaca la importancia de la estructura del impulso presupuestario. En su evaluación, los efectos temporales significativos también contribuyeron a la relajación presupuestaria, especialmente en 2018, incluida la eliminación progresiva de las ventas de terrenos y los ingresos tributarios extraordinarios procedentes del impuesto de sociedades en el marco del sistema de crédito fiscal para el crecimiento. Además, el MNB subrayó las incertidumbres relativas a la evaluación de la brecha de producción. Si bien la utilización de la capacidad y los indicadores del mercado de trabajo indican una disminución de la atonía, las variables financieras (incluida la balanza por cuenta corriente positiva y la reducida ratio crédito/PIB) no apuntan a un sobrecalentamiento. En lo que respecta a la combinación de políticas macroeconómicas, el MNB alegó que, si bien las políticas fiscal y monetaria han sido permisivas hasta hace poco, se irán modificando gradualmente y que la política macroprudencial ha seguido siendo estricta con el fin de contener vulnerabilidades financieras.

² El objetivo a medio plazo de Hungría es un déficit estructural del 1,5 % del PIB. Las tres leyes presupuestarias sucesivas adoptadas entre 2016 y 2018 se basaban en un déficit estructural previsto del 2,1 % del PIB en 2017, el 2,4 % en 2018 y el 1,7 % en 2019, según los cálculos del Gobierno. Por lo tanto, en cada ronda presupuestaria había una desviación prevista del objetivo a medio plazo.