



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 542 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.º 1466/97 sobre la misión de supervisión reforzada en Hungría, de 20
de marzo de 2019**

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, 20 de marzo de 2019
Informe

1. Introducción

Tras la desviación significativa respecto de su objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) observada en 2017, en la primavera de 2018 se inició la aplicación de un procedimiento de desviación significativa (PDS) a Hungría. El 23 de mayo de 2018, la Comisión remitió una carta de advertencia a Hungría y propuso al Consejo que pusiera en marcha un PDS. En su recomendación relativa al PDS, de 22 de junio de 2018, el Consejo instó a Hungría a adoptar medidas para garantizar que la tasa de incremento nominal del gasto neto no rebasara el 2,8 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB.

Según las previsiones de la Comisión de otoño de 2018, existía un riesgo de desviación significativa respecto del OMP en 2018 y 2019, y en 2018 esto planteaba, además, el riesgo de incumplimiento de la recomendación relativa al PDS. Según las previsiones de la Comisión de otoño de 2018, el déficit global sería ese año del 2,4 % del PIB, en consonancia con el objetivo oficial. Así pues, se esperaba que el déficit global y el déficit estructural, debido a una política fiscal expansionista, se deterioraran con respecto al resultado del 2,2 % del PIB obtenido en 2017. El presupuesto de 2019, aprobado en julio de 2018, tenía como objetivo para ese año un déficit de las administraciones públicas del 1,8 % del PIB. Esto suponía una mejora en términos no solo nominales sino también estructurales, ya que se preveía que disminuyese la brecha de producción (recalculada). Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas se situaría en el 1,9 % del PIB en 2019, lo que resultaba en líneas generales acorde con el objetivo oficial, y se estimaba que el saldo estructural mejoraría en ½ punto porcentual del PIB. Según esa previsión, la masa salarial del sector público, junto con las transferencias sociales, aumentarían por debajo de la inflación, y se limitarían otras partidas de gasto público. Sin embargo, se preveía que en el segundo semestre el impacto de esas medidas restrictivas se viera en parte contrarrestado por medidas fiscales expansivas, y, en particular, por un recorte en el segundo semestre de 2 puntos porcentuales en las cotizaciones sociales que vendría a añadirse a recortes similares en años anteriores y a un aumento de la inversión pública.

Constatando que Hungría no había adoptado medidas eficaces, el Consejo le dirigió en diciembre de 2018 una recomendación revisada relativa al PDS. Sobre la base de las conclusiones de la misión de supervisión reforzada realizada en septiembre de 2018 y del informe presentado por las autoridades, la Comisión concluyó que las autoridades no tenían intención de adoptar medidas para

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).

seguir la recomendación relativa al PDS de 2018, y que únicamente cabía esperar medidas sobre el déficit de las administraciones públicas de 2019. Por consiguiente, el 4 de diciembre de 2018, el Consejo concluyó que Hungría no había adoptado medidas eficaces y le dirigió una recomendación revisada. El Consejo instó a Hungría a adoptar medidas para garantizar que la tasa de incremento nominal del gasto primario neto no rebasara el 3,3 % en 2019, lo que correspondía a un ajuste estructural del 1,0 % del PIB en dicho año. Esta recomendación se traducía en la necesidad de adoptar medidas con un efecto estructural total equivalente al 0,5 % del PIB en 2019, en comparación con el escenario de base de las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión. Hungría informó al Consejo el 15 de abril de 2019 sobre las medidas adoptadas. La evaluación del informe realizada por la Comisión se publica en el marco del Semestre Europeo.

Los indicadores macroeconómicos para 2018 son mejores de lo esperado. En comparación con las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión y con las previsiones de las autoridades húngaras publicadas en diciembre de 2018, los datos publicados en marzo de 2019 muestran un entorno macroeconómico mejor de lo esperado en 2018, al producirse una aceleración del PIB tanto real como nominal con respecto a 2017. El consumo privado se vio favorecido por un mercado de trabajo fuerte y un importante aumento de los salarios administrativos. La reducción de las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores ha venido mitigando la repercusión de los incrementos salariales en la inflación. Aun así, los precios al consumo siguieron acelerándose en 2018 hasta alcanzar el 2,9 %. El resultado es que las principales bases imponibles, incluidos los salarios, crecieron más rápidamente de lo esperado, elevando los ingresos fiscales por encima de las previsiones presupuestarias.

En los últimos meses se han anunciado medidas adicionales que aumentarán el déficit. En diciembre de 2018 se anunció un programa de inversiones para pequeñas poblaciones (el «programa de pueblos de Hungría»), a través del cual se destinarán 150 000 millones de HUF (0,35 % del PIB) a poblaciones de menos de 5 000 habitantes, importe del cual un tercio se destinará a renovar las carreteras secundarias. En febrero de 2019, las autoridades anunciaron un «programa demográfico» destinado a impulsar la natalidad. El programa incluye medidas tales como un nuevo préstamo subvencionado «prenatal» para parejas casadas jóvenes que puede convertirse en ayuda en metálico después del nacimiento del segundo y tercer hijos nacidos después de suscribir el préstamo, la creación de un programa de préstamos y subvenciones a la compra de viviendas para familias con hijos, subvenciones para la compra de automóviles y una exención del pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas para mujeres que críen al menos cuatro hijos, la introducción de pagos a los abuelos por el cuidado de niños y el desarrollo de guarderías. El nuevo gasto se financiará mediante las reservas generales y los ingresos imprevistos en el presupuesto de 2019. El programa podría costar hasta 150 000 millones HUF (0,4 % del PIB) en 2020, primer año completo de su aplicación, pero ya en 2019 podrían materializarse algunas repercusiones presupuestarias. Además, un reciente proyecto de ley incluye nuevas medidas fiscales, entre ellas la exención de las obligaciones del Estado del impuesto sobre los intereses y una reducción del impuesto sobre las transacciones financieras para los hogares, con un impacto estimado en alrededor del 0,02 % del PIB en 2019 y del 0,05 % en 2020. Para impulsar los pagos electrónicos, a partir de 2019 se introduce una exención fiscal para las transferencias bancarias de particulares de hasta 20 000 HUF por transacción. Además, las obligaciones del Estado quedan exentas del pago del impuesto sobre los intereses. Las autoridades estiman que el impacto presupuestario de estas medidas será insignificante en 2019-2020. También han planteado la idea de un programa de apoyo al aprendizaje de lenguas extranjeras que costará un 0,2 % del PIB a partir de 2020.

La misión de supervisión reforzada de la Comisión se efectuó el 20 de marzo de 2019. La misión se realizó sobre la base del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. El personal de la Comisión se reunió con el secretario de Estado de Hacienda Pública del Ministerio de Hacienda, Peter Beno Banai, el director ejecutivo responsable de política monetaria, análisis económico, reservas exteriores y gestión de riesgos del Magyar Nemzeti Bank, Barnabas Vitrag, y el presidente del Consejo Fiscal, Arpad Kovacs. Se trataba de recabar información detallada sobre las medidas fiscales recientemente anunciadas y previstas por las autoridades, de advertir de los riesgos fiscales relacionados con la ralentización prevista del crecimiento económico y de animar a cumplir la recomendación relativa al PDS. El presente informe se basa en la información obtenida hasta la misión y durante la misma.

2. Conclusiones de la misión

Las autoridades explicaron que los resultados presupuestarios mejores de lo previsto en 2018 se debían tanto a factores tanto cíclicos como estructurales. El crecimiento del PIB real resultó ser mejor de lo previsto (4,9 % frente al 4,3 % previsto por las autoridades), impulsado por la demanda interna (tanto el consumo privado como la inversión). Los ingresos se beneficiaron de la boyante evolución macroeconómica y de las medidas estructurales aplicadas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En particular, a partir de julio de 2018, las empresas están obligadas a informar a la administración tributaria en tiempo real de sus facturas más importantes. Se estima que la introducción de la facturación *online* ha desempeñado un papel importante a la hora de reducir el tamaño de la economía informal, aumentar los impuestos indirectos y reducir la brecha del IVA por debajo de la media de la UE. Los ingresos superiores a lo previsto se vieron en parte contrarrestados por gastos también mayores de lo esperado. En concreto, el Gobierno decidió utilizar a finales de 2018 algunos de los ahorros efectuados a lo largo del año y de los ingresos superiores a los previstos para financiar gastos no recurrentes de determinadas categorías (cultura, religión y deporte) que no pueden financiarse con fondos de la UE. Las autoridades señalaron que, sin los gastos no recurrentes de finales de 2018, el déficit de las administraciones públicas habría sido del 1,6 % del PIB. Aunque el Gobierno ya ha hecho varias veces este tipo de pagos puntuales a finales de año, las autoridades insisten en que van en disminución, ya que el pago realizado en 2018 es el más bajo desde 2016. Además, en torno al 0,1 % del PIB correspondiente al gasto se adelantó de 2019 a 2018. Las autoridades también confirman que el importe total de los fondos comprometidos pero no gastados (principalmente relacionados con los proyectos de fondos de la UE) se mantuvo sin cambios a finales de 2018 con respecto a finales de 2017. También coinciden en que, a efectos de previsión, sería beneficioso ajustar mejor los compromisos y el calendario de los gastos de estos proyectos, aunque afectaría al déficit de las administraciones públicas en términos de devengo.

Las autoridades subrayan las medidas adoptadas para luchar contra la evasión fiscal y reducir el tamaño de la economía sumergida y para ampliar la base imponible. Las autoridades subrayan que las finanzas públicas dependen en gran medida de los impuestos sobre el consumo y que se han introducido muchas medidas para luchar contra la economía sumergida. En particular, se estima que la introducción de la facturación *online* a partir de julio de 2018 ha contribuido de forma significativa a reducir el papel de la economía informal y representa una de las medidas más importantes tomadas en los últimos años. En 2018, los ingresos del IVA (en términos de devengo) aumentaron en alrededor del 14 %, de los cuales alrededor de 4 puntos porcentuales se debieron a esta medida, y se prevé también cierto impacto adicional, aunque limitado, en 2019. Se espera que el Parlamento apruebe medidas adicionales para reducir el tamaño de la economía informal en primavera de 2019. También se han tomado medidas para ampliar la base impositiva.

En los últimos años, las autoridades han tendido a infravalorar inicialmente los ingresos, pero después gastar la mayoría de los ingresos imprevistos no presupuestados. Desde la entrada en vigor del acuerdo de seis años con los empleadores sobre los incrementos salariales y los recortes de las cotizaciones a cargo de los empleadores, las autoridades han utilizado sistemáticamente estimaciones prudentes de los ingresos previstos. A lo largo de los tres últimos años se han registrado importantes ingresos inesperados con respecto a los planes presupuestarios. Por lo general, estos ingresos se gastaron a finales de año en partidas no recurrentes (guarderías y escuelas, iglesias, instalaciones deportivas y minorías húngaras en el extranjero), principalmente en forma de transferencias corrientes y de capital. Según las autoridades, estos desembolsos no recurrentes son una fuente importante de reservas fiscales (que evalúan en el 0,6 % del PIB en 2018), aunque disminuyen con el tiempo.

Durante la misión, el personal de la Comisión observó que la economía atravesaba tiempos de bonanza y que debía hacerse un esfuerzo adicional por reducir el déficit y la deuda de las administraciones públicas. La misión reconoció los buenos resultados macroeconómicos de Hungría en 2018, ya que parte del crecimiento adicional logrado en ese año también se explica por las medidas de estímulo fiscal. Sin embargo, el crecimiento económico en Hungría parece haber llegado a su punto culminante, y se espera que sea moderado a medio plazo, en parte debido al empeoramiento del entorno exterior. Por ello, se prevé que en los próximos años disminuyan las reservas presupuestarias. Es de señalar que las autoridades húngaras no concuerdan con la estimación del componente cíclico por parte de la Comisión. A su juicio, con una metodología que atendiera a los ciclos económicos tanto financieros como reales, la brecha de producción sería negativa. La misión recordó que el Consejo pidió un esfuerzo estructural adicional en 2019 y que, dada la moderación prevista de las condiciones económicas en los próximos años, Hungría debería aprovechar la oportunidad de este impulso positivo para consolidar su situación presupuestaria y reducir más aún la deuda de las administraciones públicas, que, para una economía pequeña y abierta, sigue siendo alta.

Las autoridades no tienen previsto adoptar medidas adicionales en 2019 para atender a la recomendación revisada relativa al PDS. Pese a los resultados mejores de lo previsto en 2018, las autoridades no se plantean revisar el objetivo de déficit para 2019. En 2019, las autoridades se proponen atenerse a su objetivo inicial de déficit de las administraciones públicas del 1,8% del PIB, tal como se establece en el presupuesto de 2019 aprobado en julio de 2018. En particular, el efecto de base relacionado con un mejor resultado presupuestario en 2018 implica menores gastos en el programa de obras públicas y otras partidas. Sin embargo, se espera que queden totalmente absorbidos por las medidas de aumento del déficit recientemente anunciadas. Se prevé que el impacto del programa demográfico sea limitado en 2019 y alcance el 0,4 % del PIB en 2020, aunque su aceptación esté sujeta a una gran incertidumbre. Aunque están de acuerdo con el marco macroeconómico general, caracterizado por un empeoramiento del entorno exterior, las autoridades subrayan que quieren mantener un alto crecimiento mediante medidas de política económica. A su juicio, esto garantizará que se reduzca el déficit y que la ratio deuda/PIB, relativamente alta, siga tendiendo a la baja.

La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas es un problema en Hungría. A medio y largo plazo, Hungría parece afrontar riesgos de sostenibilidad presupuestaria principalmente relacionados con la situación presupuestaria, los costes previstos del envejecimiento y posibles perturbaciones del crecimiento económico. Las autoridades subrayan que el programa demográfico forma parte de un programa de sostenibilidad a largo plazo. El programa de competitividad es también un proyecto a medio plazo, centrado en muchas áreas, cuyo objetivo es situar el crecimiento del PIB en la media de la UE + 2 puntos porcentuales a largo plazo. No se ha adoptado hasta la fecha medida

concreta alguna. Por último, las autoridades coinciden en que el alto nivel de inversión pública repercute en los precios en algunos sectores (como la construcción).

Los debates en el banco Magyar Nemzeti Bank se centraron principalmente en los desafíos de crecimiento de los próximos años. Según el MNB, el alto crecimiento salarial de los últimos tiempos inducirá a las empresas a aumentar la productividad, lo que permitirá evitar una pérdida de competitividad exterior. Además, el banco asegura que Hungría está en buenas condiciones para llevar a cabo reformas estructurales, por lo que también parecen inclinarse los responsables. La entidad espera que el déficit de las administraciones públicas se mantenga en torno al 1,5 % del PIB tanto en 2019 como en 2020. Se prevé que la evolución favorable de los ingresos fiscales contrarreste las medidas expansivas recientemente anunciadas. A juicio del MNB, la orientación presupuestaria, flexible en el periodo 2017-2018, será anticíclica en 2019. También prevé que la deuda de las administraciones públicas disminuya en unos dos puntos porcentuales al año.

La elevada inversión pública contribuye a aumentar los precios de la vivienda. En general, la inversión total en la economía ha alcanzado un nivel elevado, en torno al 25 % del PIB. También es alta la inversión pública, lo que podría contribuir a frenar la inversión privada y aumentar los precios (no la producción). Además, la calidad de estas inversiones suscita cierta preocupación. Con todo, parece limitado el riesgo de burbujas en el sector privado, dado que la ratio créditos/PIB sigue siendo bajo al crecer rápidamente la renta real.

Según el Consejo Presupuestario, el presupuesto pretende equilibrar los objetivos de crecimiento y de estabilidad. El Consejo Presupuestario señala que el periodo actual de elevado crecimiento sin endeudamiento externo es único en la historia económica del país, y que debe mantenerse la conjunción de fuerte crecimiento con baja vulnerabilidad. De ahí que el presupuesto deba mantener la prudencia en cuanto a los compromisos de gasto. Ahora bien, dada la necesidad de avanzar hacia la convergencia económica, no resulta políticamente viable impulsar una reducción más rápida de la deuda. El Consejo sostiene que el presupuesto tiene un margen suficiente para gestionar una ralentización del crecimiento más suave de lo previsto gracias al mayor volumen de reservas presupuestarias disponibles en 2019 con respecto a 2018. En opinión del Consejo, el Gobierno podría de hecho anunciar nuevas medidas de estímulo en previsión de una posible desaceleración.