

Bruxelles, 20.11.2019
COM(2019) 920 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 la 26 septembrie 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. 1466/97¹. 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, 26 septembrie 2019

Raport

1. Introducere

Ungaria face obiectul unei proceduri aplicabile abaterilor semnificative începând cu primăvara anului 2018. În iunie 2018, Consiliul a constatat, în conformitate cu articolul 121 alineatul (4) din tratat, că în 2017 s-a înregistrat o abatere semnificativă constatată de la obiectivul bugetar pe termen mediu. Consiliul a emis o recomandare prin care solicita Ungariei să ia măsurile de politică necesare pentru a remedia abaterea. În decembrie 2018, Consiliul a concluzionat că Ungaria nu a luat măsuri eficace și a emis o recomandare revizuită. Cu toate acestea, Ungaria nu a luat măsuri eficace nici ca răspuns la recomandarea revizuită².

Nerespectarea componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere în 2018 a dus la declanșarea unei noi proceduri aplicabile abaterilor semnificative în iunie 2019. La 5 iunie 2019, Comisia a avertizat Ungaria cu privire la faptul că în 2018 s-a abătut din nou de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu și a propus Consiliului să lanseze o nouă procedură aplicabilă abaterilor semnificative. Consiliul a solicitat Ungariei să ia măsuri pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește 3,3 % în 2019 și 4,7 % în 2020, niveluri corespunzătoare unei ajustări structurale anuale de 1,0 % din PIB în 2019 și de 0,75 % din PIB în 2020, efortul structural recomandat în 2020 fiind *condiționat de respectarea ajustării solicitate în 2019*.

Până la această dată, nu există nicio indicație cu privire la vreo acțiune corectivă suplimentară planificată de către autorități ca răspuns la recomandarea Consiliului din 2019. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, deficitul ar urma să scadă în 2019 la 1,8 % din PIB, de la 2,2 % din PIB în 2018, în conformitate cu obiectivul autorităților inclus în programul de convergență pentru 2019. Cu toate acestea, efortul bugetar estimat pentru 2019 a indicat nerespectarea recomandării Consiliului. Indicatorii macroeconomici publicați pentru prima jumătate a anului 2019 prezintă un mediu macroeconomic mai favorabil decât cel preconizat pentru 2019, atât creșterea reală, cât și cea nominală a PIB-ului depășind previziunile autorităților și ale Comisiei. Consumul privat a beneficiat de pe urma unei piețe puternice a forței de muncă și a reducerii suplimentare a contribuțiilor angajatorilor la asigurările sociale. Rezultă astfel date bugetare favorabile pentru 2019, care indică un deficit bugetar apropiat de 1,8 % din PIB, adică în conformitate cu obiectivul autorităților. Cu toate acestea, nu au fost adoptate măsuri suplimentare pentru 2019 ca răspuns la recomandarea Consiliului.

Bugetul pentru 2020, adoptat la 12 iulie 2019, a revizuit obiectivul deficitului bugetar la 1 % din PIB, în scădere față de 1,5 % în planurile anterioare. Bugetul nu a putut fi luat în considerare în evaluarea din primăvară, deoarece a fost adoptat după data adoptării recomandărilor de către Consiliu.

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.

² Recomandările Consiliului și alte documente conexe privind procedura aplicabilă abaterilor semnificative sunt disponibile la adresa: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_en#hungary

Obiectivul deficitului pentru 2020 este stabilit în buget la 1 % din PIB, cu 0,5 puncte procentuale mai mic decât obiectivul de 1,5 % din PIB inclus în programul de convergență pentru 2019, care a fost publicat la sfârșitul lunii aprilie. Acest obiectiv mai puțin ambițios în materie de deficit este atins în principal prin venituri fiscale mai mari decât se estimase în previziunile anterioare și prin cheltuieli mai mici datorate în principal unei reduceri a investițiilor. În același timp, bugetul pe 2020 include, de asemenea, măsurile expansioniste cuprinse în „Planul de acțiune pentru protecție economică” adoptat de guvern la 30 mai 2019.

Misiunea de supraveghere consolidată a Comisiei a avut loc la 26 septembrie 2019. Misiunea s-a desfășurat în temeiul articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Participanții la misiune s-au întâlnit cu secretarul de stat pentru finanțele publice din cadrul Ministerului de Finanțe, dl Peter Beno Banai, cu directorul executiv responsabil cu științele economice și aspectele prioritare în cadrul Magyar Nemzeti Bank, dl Daniel Palotai, și cu președintele Consiliului bugetar, dl Arpad Kovacs. Scopul misiunii a fost să obțină informații detaliate cu privire la evoluțiile bugetare din 2019, la bugetul pe 2020 adoptat de autorități în iulie 2019 și la acțiunile bugetare planificate de autorități, precum și să sublinieze riscurile bugetare legate de încetinirea preconizată a creșterii economice și să încurajeze respectarea recomandării din cadrul procedurii aplicabile abaterilor semnificative. Prezentul raport se bazează pe informațiile obținute anterior misiunii și în cursul acesteia.

2. Constatările misiunii

Delegația Comisiei a remarcat faptul că economia traversează o perioadă favorabilă, înregistrându-se o îmbunătățire a situației bugetare generale (atât deficitul public, cât și datoria publică fiind în scădere). Misiunea a recunoscut buna performanță macroeconomică a Ungariei din 2018 și din prima jumătate a anului 2019. Alături de noul obiectiv bugetar ambițios pentru 2020, aceste evoluții indică o îmbunătățire în comparație cu ultimii ani. Cu toate acestea, în perspectivă, se preconizează că atât factorii externi, cât și cei ciclici, care au susținut creșterea în ultimii ani, se vor estompa treptat în urma încetinirii creșterii unora dintre marile economii occidentale și a unor sectoare care joacă un rol din ce în ce mai important pentru economia Ungariei. Autoritățile maghiare au fost de acord că, în contextul încetinirii creșterii în UE, va fi dificil pentru Ungaria să mențină ratele de creștere observate în ultimii ani și au recunoscut că principala preocupare a guvernului maghiar este creșterea viitoare, mai degrabă decât politica bugetară. În fine, misiunea a reamintit recomandarea Consiliului adresată Ungariei, subliniind necesitatea de a profita de ocazia oferită de dinamica pozitivă pentru a-și consolida poziția bugetară și a reduce și mai mult datoria publică.

În ciuda datelor macroeconomice și bugetare peste așteptări înregistrate până în prezent, autoritățile au confirmat că nu intenționează să își revizuiască obiectivul în materie de deficit pentru 2019 și nici să reducă mai mult datoria publică. În 2019, autoritățile intenționează să își mențină obiectivul inițial de deficit public de 1,8 % din PIB, stabilit în bugetul pentru 2019 aprobat în iulie 2018 și confirmat în programul de convergență pentru 2019. În comparație cu bugetul pe 2019 aprobat inițial, apar venituri suplimentare semnificative. În același timp, se așteaptă ca acestea să fie absorbite în totalitate de cheltuieli mai mari, în special prin corecția financiară aplicată fondurilor UE convenită recent cu Comisia ca urmare a utilizării frauduloase a fondurilor UE. Corecția din 2019 se referă la proiecte puse în aplicare în perioada 2017-2019 și se preconizează că va deteriora soldul bugetar cu 0,3 % din PIB. Suma rămasă din corecția financiară, și anume aproximativ 0,3 % din PIB, va fi eşalonată în anii următori. De asemenea, se preconizează că „programul demografic” va fi mai solicitat decât se prevăzuse (atât ca urmare a numărului mai mare de cereri, cât și a unei valori medii mai mari a împrumuturilor pre-natale solicitate). Pentru acest program, autoritățile au mărit, de asemenea, estimarea pentru anul următor.

Autoritățile au recunoscut existența unor cheltuieli recurente la final de an, însă au subliniat că dimensiunea acestora a scăzut anul trecut, deoarece s-a ținut seama de recomandarea din cadrul procedurii aplicabile abaterilor semnificative. În ultimii trei ani (2016-2018), autoritățile și-au bazat bugetul pe proiecții bugetare sistematic prudente și au utilizat marja de manevră bugetară acumulată în cursul anului pentru cheltuieli de final de an neprevăzute în buget. Autoritățile maghiare au subliniat că aceste cheltuieli de sfârșit de an erau cheltuieli nerecurente pentru investiții și că, la sfârșitul anului 2018, guvernul a decis să nu utilizeze întreaga marjă de manevră disponibilă, în conformitate cu recomandarea din cadrul procedurii aplicabile abaterilor semnificative. Fără aceste cheltuieli, poziția bugetară ar fi putut fi mai bună.

Obiectivul de deficit pentru 2020 este mai ambițios decât se planificase anterior, utilizându-se perioada favorabilă pentru accelerarea consolidării bugetare, conform recomandărilor Consiliului. Bugetul pe 2020 a revizuit obiectivul de deficit la 1 % din PIB, care a devenit astfel mai ambițios decât obiectivul de 1,5 % din PIB indicat în programul de convergență pentru 2019. Autoritățile au insistat asupra scenariului macroeconomic mai favorabil decât se preconizase, asupra măsurilor de asigurare a respectării legislației fiscale care urmează să fie definite și asupra limitării cheltuielilor ca factori majori de asigurare a atingerii obiectivului bugetar mai ambițios pentru 2020. În același timp, autoritățile au menținut anul 2023 ca termen până la care urmăresc să atingă un buget echilibrat în termeni nominali. Prin urmare, obiectivul de deficit revizuit pentru 2020 implică o traiectorie mai rapidă în vederea atingerii acestui obiectiv. Mai precis, autoritățile vizează un deficit de 0,7 %, 0,4 % și 0,0 % din PIB pentru 2021, 2022 și, respectiv, 2023. În programul de convergență pentru 2019, traiectoria pentru deficit a fost stabilită, pentru anii de mai sus, la 1,2 %, 0,5 %, respectiv 0,0 % din PIB. Per ansamblu, conform calculelor Ministerului de Finanțe, noile obiective principale implică, pentru 2020, o îmbunătățire mai accentuată în termeni structurali în raport cu efortul recomandat de Consiliu, precum și depășirea obiectivului pe termen mediu - un deficit structural de 1,0 % din PIB - încă din 2021.

Autoritățile se așteaptă la venituri semnificativ mai mari decât cele prevăzute în buget în 2019, cu un efect de bază pozitiv în 2020. Proiecția referitoare la venituri pentru 2020 se bazează doar parțial pe măsuri discreționare privind veniturile sau cheltuielile, singura măsură nou-definită fiind o creștere a accizelor. Deși scenariul macroeconomic nu a fost revizuit de către autorități, creșterea veniturilor ia deja în considerare veniturile mai mari preconizate pentru 2019, cu un efect de bază pozitiv semnificativ pentru 2020. Cu toate acestea, nu este clar dacă vor fi introduse noi măsuri și, dacă da, în ce moment.

Autoritățile lucrează la noi măsuri de stimulare a respectării obligațiilor fiscale și de limitare a economiei subterane, însă fără un termen clar de adoptare. Noile măsuri se vor baza pe succesul unor măsuri similare introduse în ultimii ani. Autoritățile au subliniat reducerea impresionantă a deficitului de încasare a TVA-ului, care se estimează că a scăzut de la 21 % în 2013 la 9 % în 2018, cu mult sub media UE de aproximativ 10 % (sursa: Comisia Europeană). În special, se estimează că introducerea facturării online pentru întreprinderile mari în iulie 2018 a contribuit la reducerea deficitului de încasare a TVA-ului și se preconizează că măsura va avea un oarecare efect reportat în 2019. În ceea ce privește întreprinderile mici și mijlocii, autoritățile au introdus în 2013 două sisteme fiscale simplificate (Kata și Kiva) menite să combată economia subterană, care, până în prezent, s-au dovedit destul de eficiente pentru colectarea veniturilor. Autoritățile lucrează în prezent pe două fronturi: (i) noi măsuri de combatere a economiei subterane, de exemplu stimulente pentru utilizarea mijloacelor electronice de plată; și (ii) simplificarea obligațiilor fiscale administrative pentru întreprinderi, despre care se estimează, printre altele, că vor reduce numărul de ore petrecute de societățile comerciale pentru îndeplinirea obligațiilor de raportare fiscală [de la 277 în prezent (Sursa: *Paying taxes* 2019, PwC) la mai puțin de 100 de ore] și introducerea sistemului declarației de TVA

pre-completate în anul 2021, conform planurilor actuale. Autoritățile nu au putut să dezvăluie deocamdată detaliile noilor măsuri, iar în ceea ce privește calendarul estimează că modificarea normelor fiscale ar putea începe în toamna anului 2019, ceea ce ar face ca măsurile să intre în vigoare în a doua jumătate a anului 2020.

Conform estimărilor, consolidarea bugetară va fi realizată în 2020 în principal datorită unei evoluții a cheltuielilor care se preconizează a fi controlată. Bugetul pe 2020 prevedea plafoane de cheltuieli, principalul domeniu de reducere a cheltuielilor fiind investițiile publice, în special în sectorul construcțiilor (clădiri), care se află într-o fază de expansiune. Nu este de așteptat ca reducerea fondurilor aferente proiectelor finanțate de stat să aibă un impact negativ asupra creșterii economice, deoarece pe partea de ofertă a economiei se observă constrângeri în ceea ce privește capacitatea și se preconizează atragerea de investiții private. Ca exemplu de proiecte afectate de reducerea finanțării, autoritățile au menționat programul *Modern City*, cu cheltuieli mai reduse decât se preconizase pentru 2020 (de la valoarea de 135 de miliarde HUF estimată inițial la 85 de miliarde HUF). În același timp, se preconiza că alte elemente de cheltuieli ar urma să fie mai dinamice, de exemplu, ca urmare a utilizării într-o mai mare măsură a „programului demografic” și a extinderii programului de locuințe.

Autoritățile au subliniat că bugetul pe 2020 include un nivel neobișnuit de ridicat de rezerve și că, excluzând aceste rezerve, bugetul ar putea fi echilibrat. Obiectivul de deficit de 1 % din PIB pentru 2020 include un nivel semnificativ de rezerve bugetare, reprezentând 1 % din PIB (față de 0,5 % din PIB în 2019). În ansamblu, rezervele totale se ridică la 1,4 % din PIB, față de 0,8 % din PIB în 2019. Creșterea față de anul precedent se datorează alocării semnificativ mai mari pentru așa-numitul „fond pentru protecția țării”, stabilită la aproape 0,8 % din PIB, față de 0,1 % din PIB în 2019. Autoritățile au subliniat că volumul mare de rezerve ar putea acoperi riscurile suplimentare potențiale din scenariul privind riscurile. Principalele riscuri au fost generate de o posibilă evoluție macroeconomică mai nefavorabilă decât se estimase, precum și de cheltuieli mai mari decât cele prevăzute în buget, cum ar fi cheltuielile legate de „programul demografic” și/sau de măsurile din „Planul de acțiune pentru protecție economică” (a se vedea mai jos). Autoritățile au reamintit, de asemenea, normele și garanțiile în vigoare pentru utilizarea rezervelor pe durata anului în curs. Dacă previziunile se transformă în realitate și rezervele nu sunt cheltuite, în 2020 s-ar putea ajunge în cele din urmă la un buget echilibrat în termeni nominali. Reprezentanții Comisiei și-au exprimat îndoielile cu privire la această posibilitate, observând că, în ultimii ani, rezervele au fost în mod recurent cheltuite la sfârșitul anului și au atras atenția asupra unor practici bugetare deficitare.

„Planul de acțiune pentru protecție economică” vizează susținerea creșterii economice „cu 2 puncte procentuale peste media UE”. „Planul de acțiune pentru protecție economică” adoptat de guvern la 30 mai 2019 are un impact estimat de creștere a deficitului de 1 % din PIB în 2020. Principala măsură inclusă în plan este continuarea reducerii treptate a contribuțiilor angajatorilor la asigurările sociale, care a început în noiembrie 2016: bugetul include o reducere suplimentară cu 2 puncte procentuale. Potrivit autorităților, planul servește la protejarea rezultatelor obținute până în prezent de economia Ungariei și urmărește să susțină creșterea economică la o valoare care să depășească media UE cu 2 puncte procentuale, chiar și în cazul unei încetiniri a creșterii în zona euro și în alte țări partenere. Deși au fost de acord cu privire la faptul că deteriorarea mediului extern constituie o caracteristică a cadrului macroeconomic general, autoritățile au subliniat că intenționează să mențină creșterea economică la un nivel ridicat prin adoptarea unor măsuri de politică economică. Autoritățile au admis că, deoarece Ungaria este o economie deschisă, aflată în strânsă legătură cu UE, o încetinire semnificativă a creșterii economice la nivelul UE nu ar fi lipsită de impact pentru Ungaria. Prin urmare, acestea nu exclud posibilitatea unui plan suplimentar în 2020, care fusese deja menționat de primul ministru. Astfel, delegația a reamintit că politica bugetară permisivă a guvernului din ultimii ani a contribuit probabil la excesul de cerere din economie, fapt care a condus la o inflație susținută.

Având în vedere faptul că Ungaria are una dintre cele mai ridicate ponderi ale cheltuielilor în PIB și rate ale investițiilor din UE, misiunea a subliniat riscul unor efecte inflaționiste pe care ar putea să le genereze cheltuielile suplimentare.

Autoritățile au atras atenția asupra observațiilor metodologice privind tratarea statistică a anumitor elemente și s-au plâns de standardele duble în aplicarea normelor. În opinia autorităților, cheltuielile de sfârșit de an ar trebui considerate un tip de cheltuieli excepționale. Autoritățile au recunoscut metodologia stabilită de comun acord utilizată de Comisia Europeană pentru estimarea deviației PIB. Cu toate acestea, având în vedere caracterul său prociclic, în opinia lor metodologia utilizată de Ministerul Finanțelor din Ungaria pare să reflecte mai bine situația economiei maghiare. Totodată, autoritățile au menționat, de asemenea, rezervele exprimate de Eurostat cu privire la clasificarea anumitor instituții: (1) chestiunea mai veche referitoare la clasificarea sectorială a fundațiilor MNB și a filialelor acestora, din cauza căror Eurostat și-a exprimat rezervele cu privire la calitatea datelor raportate de Ungaria în scopul PDE; și (2) natura Asociației maghiare pentru stocarea hidrocarburilor (Magyar Szenhidrogen Keszletezo Szovetseg - MSZKSZ). În opinia Eurostat, care nu este împărtășită de autorități, atât MSZKSZ, cât și fundațiile MNB ar trebui să fie clasificate în cadrul administrației publice, ceea ce ar duce la creșterea datoriei publice, în timp ce valoarea deficitului ar rămâne neschimbată. În opinia autorităților, Eurostat nu aplică regulile de clasificare într-un mod transparent și obiectiv, conducând la un tratament inegal între statele membre. În cele din urmă, autoritățile au dat asigurări că vor respecta orientările Eurostat în cadrul clasificării, permițând astfel Eurostat să elimine rezervele din următoarea notificare din cadrul PDE. Delegația a luat notă de nemulțumirile exprimate de autorități, insistând asupra faptului că Eurostat dispune de norme clare de clasificare ce au fost aplicate în mod egal tuturor și subliniind că astfel de chestiuni tehnice trebuie discutate cu Eurostat.

Delegația Comisiei a atras atenția asupra provocărilor legate de costurile de finanțare a datoriei publice, care, deși aflate pe o traiectorie descendentă, se mențin la un nivel ridicat. Delegația a recunoscut evoluțiile pozitive din ultimii ani, inclusiv în ceea ce privește structura datoriei publice, accentul fiind tot mai mult pus pe active denominate în HUF și deținute la nivel național. În același timp, aceste evoluții s-au realizat pe seama unor costuri de finanțare relativ mari, inclusiv datorită primelor ridicate aferente obligațiunilor de retail. Acest lucru are, la rândul său, efecte distributive, deoarece beneficiile tind să fie direcționate către gospodăriile mai bogate, în timp ce costurile ridicate sunt plătite de toți contribuabilii. Delegația a încurajat autoritățile să utilizeze rezervele bugetare necheltuite pentru a rambursa unele obligațiuni mai scumpe. Potrivit autorităților, aceasta este o decizie politică. Ele au subliniat că, în pofida unor derapaje în ceea ce privește efortul structural, datoria publică a rămas pe o traiectorie descendentă, inclusiv datorită creșterii mai mari a PIB-ului nominal. Obiectivul de deficit mai redus pentru 2020 este, de asemenea, orientat către un nivel mai scăzut al ponderii datoriei în PIB.

Consiliul bugetar a apreciat realizările economice din ultimii ani. Economia a înregistrat rezultate bune, cu o îmbunătățire a sustenabilității, atât a finanțelor publice, cât și a economiei. Rata de creștere potențială a economiei a cunoscut o ameliorare semnificativă în cursul anilor (ajungând chiar la 3-3,5 %), fiind susținută de factori externi (comerțul exterior și cursul de schimb valutar) și de fondurile UE. În viitor, creșterea potențială ar trebui să se bazeze mai mult pe competitivitate și pe mai puțin pe fondurile UE. În opinia Consiliului bugetar, Ungaria ar fi în măsură să gestioneze o încetinire ușoară a ritmului de creștere, spre deosebire de o criză globală sau de o recesiune mai puternică a economiei germane, care ar fi mai dificil de gestionat. În ceea ce privește situația bugetară, Consiliul bugetar a subliniat că autoritățile au menționat în premieră posibilitatea de a ajunge la o poziție bugetară echilibrată în termeni nominali. Consiliul bugetar a repetat argumentele autorităților, potrivit cărora atingerea unui buget echilibrat în 2020 a depins de luarea unei decizii politice. Cu privire la

nivelul de rezerve din bugetul pe 2020, Consiliul bugetar a subliniat importanța menținerii păcii sociale. Dacă rezervele nu ar fi cheltuite, unele programe ar avea de suferit în mod inevitabil, și anume în domenii sensibile precum investițiile publice și sistemul de sănătate.

Discuțiile cu banca centrală s-au axat pe semnele unei potențiale supraîncălziri a economiei.

Banca centrală a discutat cu misiunea previziunile macroeconomice publicate recent. Banca centrală a susținut că, în ciuda creșterii economice rapide și a penuriei de forță de muncă, nu a apărut niciun semn de supraîncălzire în economie și, prin urmare, a preferat să descrie situația drept o economie „supusă unor mari presiuni”. Politica bugetară devine din ce în ce mai restrictivă în 2020, în timp ce condițiile monetare vor rămâne flexibile. În același timp, noile obligațiuni de retail, cu un preț atractiv, au stimulat economiile gospodăriilor și au redus cererea speculativă de locuințe cu efect limitativ. Nivelul scăzut al datoriei gospodăriilor comportă riscuri pe piața locuințelor. Se pare că inflația a atins un punct culminant într-un moment în care forțele dezinflaționiste externe se consolidează. Banca centrală a susținut că industria maghiară a reușit să se decupleze de producția germană datorită modificărilor în structura produselor industriei autovehiculelor. Banca centrală a confirmat, de asemenea, că gradul de solicitare inițial al „programului demografic” a depășit așteptările, dar a susținut că a fost legat în principal de momentul lansării, iar alocarea totală a programului nu poate fi majorată cu aceeași valoare. În același timp, rata de absorbție a subvențiilor extinse pentru locuințe a rămas sub așteptări în primele luni.