



Bruselas, 20.11.2019
COM(2019) 920 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 26 de septiembre 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, 26 de septiembre de 2019

Informe

1. Introducción

Hungría ha estado sujeta a procedimientos de desviación significativa desde la primavera de 2018. En junio de 2018, el Consejo concluyó, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 121, apartado 4, del Tratado, que se había producido una desviación significativa observada respecto del objetivo presupuestario a medio plazo en 2017. El Consejo formuló una recomendación en la que instaba a Hungría a tomar las medidas necesarias para corregir la desviación. En diciembre de 2018, el Consejo concluyó que Hungría no había tomado medidas efectivas y emitió una recomendación revisada. Sin embargo, Hungría tampoco tomó medidas efectivas en respuesta a la recomendación revisada².

El incumplimiento del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2018 llevó a la apertura de un nuevo procedimiento de desviación significativa en junio de 2019. El 5 de junio de 2019, la Comisión advirtió a Hungría de que en 2018 había vuelto a desviarse de la trayectoria de ajuste hacia su objetivo presupuestario a medio plazo y propuso al Consejo que iniciara un nuevo procedimiento de desviación significativa. El Consejo instó a Hungría a tomar las medidas necesarias para asegurar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 3,3 % en 2019 y el 4,7 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB en 2019 y del 0,75 % del PIB en 2020, año para el cual el esfuerzo *quedaba supeditado al cumplimiento de ajuste exigido en 2019*.

No hay indicio hasta la fecha de ninguna medida correctora adicional por parte de las autoridades en respuesta a la Recomendación del Consejo para 2019. Según las previsiones de primavera de 2019 de la Comisión, el déficit bajaría del 2,2 % del PIB en 2018 al 1,8 % del PIB en 2019, en consonancia con el objetivo de las autoridades contemplado en el Programa de Convergencia de 2019. Sin embargo, el esfuerzo presupuestario estimado para 2019 apuntaba a un incumplimiento de la Recomendación del Consejo. Los indicadores macroeconómicos publicados para el primer semestre de 2019 indican un entorno macroeconómico mejor de lo previsto en 2019, con un crecimiento del PIB real y nominal superior a las previsiones de las autoridades y de la Comisión. El consumo privado se vio favorecido por un mercado de trabajo fuerte y por una nueva reducción de las cotizaciones patronales a la seguridad social. Esto dio lugar a unos datos presupuestarios favorables para 2019, según los cuales era posible un déficit presupuestario del 1,8 % del PIB, es decir, acorde con el objetivo de las autoridades. Sin embargo, para 2019 no se adoptaron medidas adicionales en respuesta a la Recomendación del Consejo.

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).

² Pueden consultarse las recomendaciones del Consejo y otros documentos afines en materia de procedimiento de desviación significativa en la siguiente dirección: 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

El presupuesto de 2020, adoptado el 12 de julio de 2019, revisó a la baja el objetivo de déficit presupuestario, al 1 % del PIB frente al 1,5 % de los planes anteriores. En la evaluación de primavera no pudo tenerse en cuenta el presupuesto por haberse adoptado después de la fecha de adopción de las recomendaciones del Consejo. El objetivo de déficit para 2020 fijado en el presupuesto es del 1 % del PIB, 0,5 puntos porcentuales por debajo del objetivo del 1,5 % del PIB contemplado en el Programa de Convergencia de 2019, publicado a finales de abril. Este objetivo de déficit más bajo se consigue sobre todo gracias a unos ingresos fiscales superiores a los anteriormente previstos y a un menor gasto debido principalmente a un recorte de la inversión. Al mismo tiempo, el presupuesto de 2020 incluye las medidas expansionistas incluidas en el «Plan de acción de protección económica» que el Gobierno adoptó el 30 de mayo de 2019.

La misión de supervisión reforzada de la Comisión se efectuó el 26 de septiembre 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 Benó Banai, el director ejecutivo responsable de ciencias económicas y asuntos prioritarios del Magyar Nemzeti Bank, Daniel Palotai, y el presidente del Consejo Presupuestario, Arpad Kovacs. Se trataba de recabar información detallada sobre la evolución presupuestaria en 2019, el presupuesto de 2020 adoptado por las autoridades en julio de 2019 y las medidas fiscales 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

La delegación de la Comisión señala que la economía atraviesa un buen momento dada la mejora de la situación presupuestaria global (tanto el déficit de las administraciones públicas como la reducción de la deuda). La misión reconoce los buenos resultados macroeconómicos de Hungría en 2018 y el primer semestre de 2019. Si a ello se añade el nuevo y ambicioso objetivo presupuestario para 2020, esta evolución apunta a una mejora en comparación con los últimos años. Sin embargo, mirando al futuro, es de prever que los factores tanto externos como cíclicos que vienen favoreciendo el crecimiento en los últimos años vayan atenuándose poco a poco como consecuencia de la ralentización de una serie de grandes economías occidentales y en sectores cada vez más importantes para la economía húngara. Las autoridades húngaras coinciden en que, en un contexto de desaceleración del crecimiento de la UE, será difícil para Hungría mantener los índices de crecimiento observados en los últimos años, y reconocen que la principal preocupación del Gobierno húngaro, más que la política presupuestaria, es el crecimiento futuro. Por último, la misión recordó la Recomendación del Consejo a Hungría y la necesidad de aprovechar la oportunidad que ofrece la actual tendencia positiva para afianzar su posición presupuestaria y reducir más aún la deuda de las administraciones públicas.

Pese a unos datos macroeconómicos y presupuestarios mejores de lo esperado, las autoridades confirmaron que no tenían previsto revisar su objetivo de déficit para 2019 ni reducir más la deuda pública. En 2019, las autoridades se proponen mantener su objetivo inicial de un déficit de las administraciones públicas del 1,8 % del PIB, que establece el presupuesto de 2019 aprobado en julio de 2018 y confirmado en el Programa de Convergencia de 2019. En comparación con el presupuesto de 2019 aprobado inicialmente, hay importantes ingresos adicionales. Sin embargo, se prevé que todos queden absorbidos por un gasto más elevado y, en particular, por la corrección financiera recientemente acordada con la Comisión en relación con el uso fraudulento de fondos de la UE. La corrección de 2019 corresponde a proyectos ejecutados en el período comprendido entre 2017 y 2019 y se espera que suponga un deterioro del equilibrio presupuestario de un 0,3 % del PIB. El resto de la

corrección financiera, a saber, aproximadamente el 0,3 % del PIB, disminuirá en los próximos años. Asimismo, se espera que la aceptación del «programa demográfico» supere las previsiones dado un mayor número de solicitudes y un valor medio más alto de los préstamos prenatales solicitados. A este respecto, las autoridades también han aumentado la estimación para el año siguiente.

Pese a reconocer repetidas desviaciones del gasto a finales de año, las autoridades señalan que el año pasado fueron menores por haberse atendido a la Recomendación relativa al procedimiento de desviación significativa. En los tres últimos años (2016-2018), las autoridades han basado sistemáticamente su presupuesto en previsiones presupuestarias prudentes y utilizado el margen presupuestario acumulado a lo largo del ejercicio para los gastos no presupuestados de final de año. Las autoridades húngaras señalan que estos gastos de final de año son puntuales y se destinaron a la inversión y que, a finales de 2018, el Gobierno decidió no utilizar todo el margen disponible, en consonancia con la Recomendación sobre el procedimiento de desviación significativa. De no haberse producido este gasto, la situación presupuestaria podría haber sido aún mejor.

El objetivo de déficit para 2020 es más ambicioso de lo previsto y aprovecha los tiempos de bonanza para acelerar la consolidación fiscal recomendada por el Consejo. El presupuesto de 2020 revisó el objetivo de déficit para situarlo en el 1 % del PIB, más ambicioso que el objetivo del 1,5 % del PIB recogido en el Programa de Convergencia de 2019. Como principales factores para garantizar la consecución del objetivo presupuestario más ambicioso de 2020, las autoridades hacen hincapié en un escenario macroeconómico mejor de lo esperado, en una serie de medidas pendientes de definición y destinadas a aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y en la contención del gasto. Al mismo tiempo, las autoridades mantienen de 2023 como el año en el que aspiran a alcanzar un presupuesto equilibrado en términos nominales. Así pues, el objetivo de déficit revisado para 2020 implica una trayectoria más rápida hacia su consecución. En concreto, las autoridades prevén un déficit del 0,7 %, el 0,4 % y el 0,0 % del PIB en 2021, 2022 y 2023 respectivamente. En el Programa de Convergencia de 2019, la trayectoria de déficit prevista para esos años era de un 1,2 %, un 0,5 % y un 0,0 % del PIB. En general, y según cálculos del Ministerio de Hacienda, los nuevos objetivos principales suponen en 2020 una mejora que en términos estructurales va más allá del esfuerzo recomendado por el Consejo y que ya en 2021 superaría el objetivo presupuestario a medio plazo de un déficit estructural del 1,0 % del PIB .

Las autoridades prevén para 2019 unos ingresos muy superiores a los presupuestados, con un efecto de base positivo en 2020. La previsión de ingresos en 2020 solo en parte se apoya en medidas discrecionales en materia de ingresos o gasto, y la única nueva medida especificada es un aumento de los impuestos especiales. Si bien las autoridades no han revisado el escenario macroeconómico, este ya tiene en cuenta el incremento previsto de los ingresos en 2019, que tendrá un importante efecto de base positivo en 2020. Sin embargo, aún no se sabe a ciencia cierta si se introducirán nuevas medidas y, en tal caso, cuándo.

Las autoridades están trabajando en nuevas medidas para aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la economía sumergida, aunque sin calendario claro para su adopción. Las nuevas medidas aprovecharán el éxito de actuaciones similares en los últimos años. Las autoridades subrayan la impresionante reducción del déficit de recaudación del IVA, que se calcula ha bajado del 21 % en 2013 al 9 % en 2018, muy por debajo de la media de la UE, que es del 10 % (fuente: Comisión Europea). En particular, se estima que la introducción en grandes empresas de la facturación *online* en julio de 2018 ha contribuido a reducir el déficit recaudatorio, y se espera que la medida tenga un cierto efecto de arrastre en 2019. Para las pequeñas y medianas empresas, en 2013 las autoridades introdujeron dos regímenes fiscales simplificados (Kata y Kiva), destinados a luchar contra la economía sumergida y que hasta ahora han dado buenos resultados en cuanto a recaudación

de ingresos. Actualmente, las autoridades trabajan en dos frentes: i) nuevas medidas de lucha contra la economía sumergida como, por ejemplo, incentivos a la utilización de medios electrónicos de pago, y ii) simplificación de las obligaciones fiscales administrativas para las empresas, con la que, por ejemplo, se estima que se reducirá a 100 el número de horas dedicadas por las empresas a obligaciones de información fiscal respecto de las 277 actuales (Fuente: Paying taxes 2019, PWC) e introducción provisional del sistema de IVA precumplimentado en 2021. Las autoridades aún no podían dar detalles de las nuevas medidas, aunque según el calendario, a su juicio, en otoño de 2019 podría empezar a modificarse el proyecto de ley tributaria, lo que haría que las medidas entraran en vigor en el segundo semestre de 2020.

Se espera que la consolidación fiscal en 2020 se alcance principalmente gracias a la evolución contenida prevista de las partidas de gastos. El presupuesto de 2020 fija límites para el gasto, y los principales recortes corresponden a la inversión pública, sobre todo en el sector de la construcción (edificios), en plena fase de expansión. No se espera que el recorte de los proyectos financiados por el Estado tenga un impacto negativo en el crecimiento económico, dadas las limitaciones de capacidad observadas por el lado de la oferta de la economía y la inversión privada que se espera atraer. Como ejemplo de proyecto recortado, las autoridades citan el Programa de la Ciudad Moderna, cuyo gasto será inferior al previsto en 2020 (85 millones HUF en lugar de los 135 millones HUF estimados inicialmente). Al mismo tiempo, se espera que otras partidas de gastos sean más dinámicas, debido, por ejemplo, a una mayor aceptación del «programa demográfico» y a la ampliación del programa de vivienda.

Las autoridades subrayan que el presupuesto para 2020 contempla un nivel inusitadamente alto de reservas que, si se excluyeran, permitirían un presupuesto equilibrado. El objetivo de déficit del 1 % del PIB para 2020 incluye un nivel significativo de reservas presupuestarias, equivalente al 1 % del PIB (frente al 0,5 % del PIB en 2019). En conjunto, el total de reservas se sitúa en el 1,4 % del PIB, frente al 0,8 % del PIB en 2019. El aumento con respecto al año anterior se debe al considerable incremento del denominado «fondo de protección nacional», que supone casi el 0,8 % del PIB frente al 0,1 % del PIB en 2019. Las autoridades subrayan que el elevado importe de las reservas podría cubrir los potenciales riesgos adicionales del escenario de riesgo. Los más importantes son una evolución macroeconómica que podría ser peor que la prevista y un gasto superior al presupuestado, por ejemplo en relación con el «programa de demografía» o las medidas del «Plan de acción de protección económica» (véase más adelante). Las autoridades también recuerdan las normas y salvaguardias existentes para el uso anual de las reservas. Si todo transcurre según lo previsto y las reservas no se agotan, el resultado en último término podría ser un presupuesto equilibrado en términos nominales en 2020. El personal de la Comisión expresó dudas sobre esta posibilidad y señaló que en los últimos años las reservas se habían gastado de forma recurrente al final del año y que las prácticas presupuestarias no eran óptimas.

El «Plan de acción de protección económica» pretende mantener el crecimiento económico «en dos puntos porcentuales por encima de la media de la UE». El «Plan de acción para la protección económica», adoptado por el Gobierno el 30 de mayo de 2019, tiene una incidencia estimada de aumento del déficit del 1 % del PIB en 2020. La principal medida del plan es el mantenimiento de la reducción gradual de las cotizaciones patronales a la seguridad social, que empezó en noviembre de 2016: el presupuesto incluye un nuevo recorte de 2 puntos porcentuales. Según las autoridades, el Plan contribuye a preservar los resultados obtenidos hasta ahora por la economía húngara y busca mantener el crecimiento económico dos puntos porcentuales por encima de la media de la UE incluso en caso de ralentización de la zona del euro y otros países socios. Aunque están de acuerdo con el marco macroeconómico general, caracterizado por un empeoramiento del entorno exterior, las autoridades subrayan su intención de mantener un alto crecimiento mediante medidas de política económica. Las

autoridades admiten que, dado que Hungría es una economía abierta y estrechamente vinculada a la UE, una ralentización significativa del crecimiento económico en la UE no dejaría de afectar a Hungría. Por tanto, no excluyen la posibilidad de un plan adicional en 2020, como ya había mencionado el primer ministro. Por su parte, la delegación recordó que la laxa política fiscal del Gobierno en los últimos años probablemente había contribuido a un exceso de demanda en la economía, lo que ha dado lugar a una inflación sostenida. Dado que Hungría tiene ratios de gasto/PIB y de inversión que figuran entre las más altas de la UE, la misión destacó el riesgo de efectos inflacionistas que podrían generar gastos adicionales.

Las autoridades hicieron referencia a cuestiones metodológicas sobre el tratamiento estadístico de algunas partidas, quejándose de dobles baremos a la hora de aplicar las normas. A juicio de las autoridades, el gasto de final de año debe considerarse un tipo de gasto puntual. Las autoridades reconocen la metodología establecida de común acuerdo y utilizada por la Comisión Europea para calcular la brecha de producción. Sin embargo, dado su carácter procíclico, estiman que la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda húngaro parece reflejar mejor la situación de la economía húngara. Además, las autoridades aluden a las reservas manifestadas por Eurostat sobre la clasificación de determinadas instituciones: 1) el problema ya antiguo de la clasificación sectorial de las fundaciones del MNB y sus filiales, que llevó a Eurostat a manifestar sus reservas sobre la calidad de los datos notificados por Hungría a efectos del PDE y 2) la naturaleza de la Asociación Húngara de Reservas de Hidrocarburos (Magyar Szhiidandrogen Keszletezo Szovetseg, MSZKSZ). A juicio de Eurostat —que las autoridades no comparten—, tanto la MSZKSZ como las fundaciones del MNB deberían incluirse en las administraciones públicas, lo que aumentaría la deuda pública, aunque sin alterar la cifra del déficit. Para las autoridades, Eurostat no aplica con objetividad y transparencia las normas de clasificación, lo que da lugar a un trato desigual entre los Estados miembros. En definitiva, las autoridades se comprometen a seguir las directrices de clasificación de Eurostat, lo que permitirá eliminar las reservas de la Oficina en la próxima notificación del PDE. La delegación tomó nota de las quejas de las autoridades, si bien insistió en que las normas de clasificación de Eurostat son claras y se aplican a todos por igual, y subrayó que las cuestiones técnicas debían debatirse con la Oficina.

Pese a estar en trayectoria descendente, el personal de la Comisión señaló los problemas relacionados con los elevados costes de financiación de la deuda de las administraciones públicas. La delegación reconoció los avances de los últimos años, por ejemplo, en cuanto a la estructura de la deuda de las administraciones públicas, que se ha desplazado hacia activos denominados en forintos húngaros y de propiedad nacional. No obstante, esto ha tenido un coste de financiación relativamente alto, que también se debe a las elevadas primas que ofrecen los bonos minoristas. Esto también tiene efectos distributivos, ya que los beneficios tienden a recaer en las familias más ricas, mientras que los altos elevados costes corren a cuenta de todos los contribuyentes. La delegación animó a las autoridades a recurrir a las reservas presupuestarias no utilizadas para reembolsar los bonos más costosos. Según las autoridades, se trata de una decisión política, y hacen hincapié en que, pese a los desvíos en términos de esfuerzo estructural, la deuda pública mantuvo una trayectoria descendente, lo que también obedece a un mayor crecimiento del PIB nominal. El objetivo de déficit inferior para 2020 también apunta a un nivel más bajo de deuda respecto al PIB.

El Consejo Presupuestario elogió los logros económicos de los últimos años. La economía rinde satisfactoriamente y ha mejorado la sostenibilidad tanto de las finanzas públicas como de la propia economía. A lo largo de los años, ha aumentado considerablemente la tasa de crecimiento potencial (hasta el actual 3-3,5 % real), sostenido por factores externos (comercio exterior y tipos de cambio) y por los fondos de la UE. En el futuro, el potencial de crecimiento deberá depender más de la competitividad y menos de los fondos de la UE. A juicio del Consejo Presupuestario, el país sería capaz de afrontar una leve ralentización del crecimiento, pero no tanto una crisis mundial o una caída

más profunda de la economía alemana, que resultarían más difíciles de gestionar. En cuanto a la situación presupuestaria, el Consejo Presupuestario destaca que es la primera vez que las autoridades citan la posibilidad de alcanzar una situación presupuestaria equilibrada en términos nominales. El Consejo Presupuestario reitera los argumentos de las autoridades, según los cuales la adopción de un presupuesto equilibrado en 2020 es una decisión política. A preguntas sobre el alto nivel de reservas del presupuesto de 2020, el Consejo Presupuestario destaca la importancia de mantener la paz social. No gastar las reservas afectaría inevitablemente a algunos programas, sobre todo en áreas sensibles tales como las inversiones públicas y el sistema de atención sanitaria.

Los debates con el Banco Central se centraron en las posibles señales de recalentamiento de la economía. El Banco Central debatió con la misión sus proyecciones macroeconómicas recientemente publicadas. Pese al rápido crecimiento económico y la escasez de mano de obra, el Banco Central no ve señales de recalentamiento, y por ello prefiere describir la situación como «de alta presión». La política fiscal será cada vez más restrictiva en 2020, mientras que las condiciones monetarias seguirán siendo acomodaticias. Al mismo tiempo, los nuevos bonos minoristas a precios atractivos fomentan el ahorro de los hogares y limitan la demanda de viviendas con fines especulativos. La baja deuda de los hogares implica riesgos en el mercado de la vivienda. La inflación parece haber alcanzado su nivel máximo al fortalecerse las fuerzas desinflacionarias externas. Según el Banco Central, la industria húngara ha logrado desvincularse de la industria manufacturera alemana merced a los cambios en la estructura de productos del sector del automóvil. El Banco Central también confirma que la aceptación inicial del «programa demográfico» ha superado las expectativas, pero sostiene que ello se debe principalmente al calendario y que la dotación total del programa no puede incrementarse en la misma medida. Al mismo tiempo, la aceptación de las ayudas ampliadas a la vivienda permaneció en los primeros meses por debajo de las expectativas.