



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.1.2010  
COM(2010) 10 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

**Valutazione del seguito dato dalla Lettonia e dall'Ungheria alle raccomandazioni del Consiglio del 7 luglio 2009 intese a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo**

## **1. L'APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA NELL'ATTUALE SITUAZIONE DI CRISI**

Molti paesi dell'UE si trovano a dover far fronte a disavanzi pubblici superiori al valore di riferimento del 3% del PIL fissato dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il deterioramento, spesso grave, delle situazioni del disavanzo e del debito va considerato nel contesto di una crisi finanziaria e di una recessione economica mondiali senza precedenti che hanno caratterizzato il 2008/09. I fattori in gioco sono molteplici. In primo luogo, la recessione economica determina una diminuzione delle entrate fiscali e un aumento della spesa sociale (si pensi alle indennità di disoccupazione). In secondo luogo, riconoscendo l'importante funzione delle politiche di bilancio nell'attuale situazione economica straordinaria, nel suo piano europeo di ripresa economica del novembre 2008, approvato dal Consiglio europeo di dicembre, la Commissione ha invitato a introdurre stimoli fiscali. In base al piano, gli stimoli andrebbero differenziati da uno Stato membro all'altro in funzione delle diverse posizioni in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e di competitività. Nel caso della Lettonia e dell'Ungheria non c'era spazio per tali stimoli fiscali. Infine, diversi paesi hanno adottato misure per stabilizzare il settore finanziario, alcune delle quali hanno avuto un impatto sul debito ovvero potrebbero portare in futuro a un aumento dei disavanzi e del debito, sebbene una parte dei costi del sostegno pubblico possa essere recuperata in futuro.

Il patto di stabilità e crescita impone alla Commissione di avviare la procedura per i disavanzi eccessivi ogniqualvolta il disavanzo di uno Stato membro superi il valore di riferimento del 3% del PIL. Le modifiche apportate al patto di stabilità e crescita nel 2005 erano segnatamente intese a garantire che in tutte le fasi di tale procedura si tenesse pienamente conto del contesto economico e di bilancio. In tal modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche attuate dai governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane tenendo conto della situazione economica e assicurando pertanto la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

## **2. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE ADOTTATE**

Il 7 luglio, in forza dell'articolo 104, paragrafo 7, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), il Consiglio ha rivolto raccomandazioni alla Lettonia e all'Ungheria al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo. Per la Lettonia, tali raccomandazioni erano basate su un aggiornamento delle previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione, elaborato specificamente nell'ambito del seguito dato al riesame del sostegno multilaterale alla bilancia dei pagamenti fornito alla Lettonia nel giugno 2009. Per l'Ungheria, le raccomandazioni si basavano sulle prospettive economiche presentate nelle previsioni della primavera 2009 dai servizi della Commissione.

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1467/97<sup>1</sup> e del nuovo codice di condotta<sup>2</sup>, si ritiene che uno Stato membro abbia dato seguito effettivo qualora abbia agito in conformità alla raccomandazione rivoltagli a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE. Secondo il codice

---

<sup>1</sup> GUL 209 del 2.8.1997, pag. 6.

<sup>2</sup> Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza, approvate dal Consiglio ECOFIN in data 10 novembre 2009, consultabili sul sito:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/legal\\_texts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm)

di condotta, la valutazione del seguito effettivo considera in particolare se lo Stato membro in questione ha realizzato il miglioramento annuo del proprio saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, inizialmente raccomandato dal Consiglio. Qualora l'aggiustamento osservato risulti inferiore a quanto raccomandato, è necessario effettuare un'analisi accurata dei motivi di questa carenza. In caso di aggiustamento pluriennale, il codice di condotta specifica che la valutazione dovrebbe concentrarsi principalmente sulle misure adottate al fine di garantire un aggiustamento finanziario adeguato negli anni successivi all'identificazione del disavanzo eccessivo.

Nelle sezioni specifiche che seguono vengono valutati gli interventi adottati rispettivamente dalla Lettonia e dall'Ungheria in risposta alle raccomandazioni del Consiglio.

### **3. LETTONIA**

#### **3.1. Procedura per i disavanzi eccessivi e raccomandazioni più recenti**

Il 7 luglio 2009 il Consiglio ha stabilito l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Lettonia a norma dell'articolo 104, paragrafo 6, del TCE e ha formulato raccomandazioni alla Lettonia a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE al fine di far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo. Nelle sue raccomandazioni il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro cui doveva essere dato seguito effettivo alle raccomandazioni medesime.

Il Consiglio ha raccomandato alla Lettonia di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo più rapidamente possibile, e comunque entro il 2012, garantendo uno sforzo di bilancio medio annuo di almeno  $2\frac{3}{4}$  punti percentuali del PIL nel periodo 2010-2012, attraverso il rafforzamento della *governance* e della trasparenza di bilancio (miglioramento del quadro di bilancio, potenziamento dei controlli della spesa da parte del ministero delle Finanze) nonché della regolamentazione e della vigilanza del mercato finanziario. Il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro il quale il governo lettone doveva adoperarsi efficacemente al fine di attuare le misure connesse al bilancio suppletivo del 16 giugno 2009, di adottare un bilancio 2010 pienamente sviluppato, contenente misure di risanamento di elevata qualità in linea con il percorso previsto per la correzione del disavanzo eccessivo e di definire a grandi linee le misure previste per il 2011 e per il 2012.

La Lettonia sta ricevendo un sostegno finanziario a medio termine dall'UE sotto forma di un prestito dell'importo massimo di 3,1 miliardi di EUR, approvato il 20 gennaio 2009. Tale sostegno (concesso congiuntamente a un accordo di *stand-by* dell'FMI<sup>3</sup>) è subordinato a una serie di condizioni di politica economica, tra cui la prosecuzione e il rafforzamento del risanamento del bilancio, della *governance* di bilancio e delle riforme strutturali. Tali condizioni sono coerenti con le raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

---

<sup>3</sup> Il pacchetto di assistenza internazionale, del valore complessivo di 7,5 miliardi di EUR, comprende contributi dell'FMI per 1,7 miliardi di EUR e dei paesi nordici per 1,9 miliardi di EUR, un prestito di 0,4 miliardi di EUR della Banca mondiale e altre quote, provenienti dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, dalla Repubblica ceca e dalla Polonia, che ammontano complessivamente a 0,4 miliardi di EUR.

### 3.2. Valutazione dell'efficacia delle misure

In linea di massima, il bilancio suppletivo del giugno 2009 è stato attuato secondo le previsioni. In base alle previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009, il disavanzo pubblico in termini SEC 95 dovrebbe raggiungere il 9,0% del PIL nel 2009 (anziché il 10,0% del PIL come comunicato dalle autorità lettoni nell'ottobre 2009 ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi). In un contesto macroeconomico pressoché immutato rispetto alle previsioni della Commissione sulle quali il Consiglio si è basato nel formulare le proprie raccomandazioni del luglio 2009, l'evoluzione delle entrate è stata conforme alle aspettative (di fatto, sono state registrate entrate solo lievemente inferiori, forse per questioni di conformità). L'evoluzione positiva della liquidità è dovuta a un risultato migliore del previsto sul fronte delle spese ed è stata registrata nonostante aumenti delle spese equivalenti a circa l'1% del PIL, decisi tra il mese di ottobre e il mese di dicembre 2009 con il consenso della CE e dell'FMI al fine di accelerare l'assorbimento di fondi UE, e malgrado un aumento degli stanziamenti a finalità sociale (programma di emergenza per l'occupazione, aumento del reddito minimo generale, partecipazione alle spese sanitarie, sussidi per l'alloggio e per il riscaldamento). Nel complesso, le consistenti riduzioni di spesa previste dal bilancio suppletivo del 2009 (4,1% del PIL) sono state realizzate; l'unica eccezione degna di nota è costituita dai tagli alle pensioni, che dovranno essere annullati in seguito a una recente sentenza della Corte costituzionale (21 dicembre 2009), che ha stabilito che i tagli delle pensioni imposti dal bilancio suppletivo del giugno 2009 erano incostituzionali e che i relativi importi dovranno essere restituiti. Ciò determinerà un aumento del disavanzo 2009 in termini SEC di circa lo 0,5% del PIL (le somme dovrebbero essere restituite nella prima metà del 2010). In definitiva, tenendo conto delle informazioni disponibili attualmente, si prevede che nel 2009 il disavanzo pubblico risulti prossimo ma inferiore al 10% del PIL e perciò conforme alle raccomandazioni formulate dal Consiglio a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE.

Il bilancio 2010, adottato dal Parlamento il 1° dicembre 2009, si basa su misure di bilancio sostenibili e comporta un ulteriore miglioramento discrezionale del saldo di bilancio di 500 milioni di LVL (oltre il 4,2% del PIL), il che dovrebbe essere sufficiente per rispettare l'obiettivo di disavanzo dell'8,5% del PIL stabilito per il 2010, malgrado i costi di bilancio imprevisti provocati dalla sentenza della Corte costituzionale sulle pensioni, che nel 2010 ammonteranno a circa l'1% del PIL. Il bilancio 2010 adottato è conforme alle raccomandazioni formulate dal Consiglio a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE<sup>4</sup>.

Sul fronte delle entrate, il bilancio 2010 contiene misure volte ad aumentare le entrate per circa 275 milioni di LVL (pari al 2,3% del PIL). Tra queste misure vi sono importanti riforme che rendono più neutri l'imposta sul reddito delle persone fisiche e i contributi sociali, estendendo la base imponibile per i redditi da capitale (plusvalenze, dividendi e interessi), eliminando particolari esenzioni nei settori turistico e agricolo, tassando benefici accessori in natura e doni (esclusi i doni in ambito familiare) e aumentando l'aliquota fiscale per i lavoratori autonomi per portarla allo stesso livello di quella applicata al lavoro dipendente. L'importo complessivo di queste misure è di quasi 100 milioni di LVL. Un'altra nuova misura fondamentale è data dall'aumento dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che passa dal 23% al 26%: essa dovrebbe produrre oltre 90 milioni di LVL di gettito. È stata rafforzata l'imposizione sul patrimonio, in particolare attraverso l'aumento e l'estensione delle imposte sugli immobili, tra le quali figura ora un'imposta (molto lievemente) progressiva sugli

---

<sup>4</sup> Il calcolo del saldo strutturale comporta notevoli incertezze, soprattutto per i nuovi Stati membri.

immobili residenziali. L'estensione della base imponibile agli immobili residenziali genera soltanto 8 milioni di LVL di gettito, ma altre misure previste dal bilancio portano gli introiti supplementari complessivi delle imposte sugli immobili a 30 milioni di LVL, in particolare un aumento dall'1% al 1,5% dell'aliquota gravante sui terreni e sugli immobili aziendali, l'estensione della base imponibile a strutture di ingegneria civile di proprietà privata e l'innalzamento al 3% dell'aliquota gravante sui terreni agricoli incolti. Il governo ha inoltre introdotto ulteriori misure impositive progressive sugli autoveicoli che (in base al parco autovetture) dovrebbero produrre un gettito di quasi 20 milioni di LVL. Altre misure sul fronte delle entrate sono costituite da un aumento delle accise sul gas e sul tabacco, per un valore di circa 12 milioni di LVL, e da ulteriori entrate di natura non fiscale per quasi 20 milioni di LVL.

Sul fronte delle spese, il bilancio 2010 contiene consistenti riduzioni in gran parte dovute a riforme strutturali, in particolare la fusione o la soppressione di enti e organi che facevano capo ai ministeri dell'Agricoltura, della Cultura, dell'Istruzione e della Difesa: tali misure consentiranno di realizzare risparmi nel 2010 e a lungo termine. Altri provvedimenti, che avranno un'incidenza soprattutto a breve termine, riguardano le spese sociali. Per migliorare la sostenibilità di queste ultime, nel corso del 2010 sarà svolto un esame delle prestazioni previdenziali e dei regimi pensionistici e verranno adottate misure di riforma a medio termine di tali regimi: si tratta di provvedimenti resi ancora più necessari dalla recente sentenza della Corte costituzionale. Le amministrazioni locali devono ancora adottare, per il 2010, riduzioni della spesa salariale coerenti con i risparmi previsti. Ciò appare realistico, dato che i tagli salariali a livello locale sono iniziati soltanto con l'adozione dei relativi bilanci suppletivi nell'ottobre 2009. In tale contesto, la griglia salariale unificata del settore pubblico sarà estesa alle amministrazioni locali.

Per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio 2010, le autorità adotteranno provvedimenti per accrescere l'efficienza dell'Amministrazione tributaria statale (che ha ricevuto finanziamenti supplementari nel bilancio 2010) e per combattere l'economia grigia. Tali misure e il monitoraggio degli adempimenti fiscali saranno essenziali per garantire un'evoluzione delle entrate conforme alle previsioni o addirittura migliore.

Data la portata dell'aggiustamento intrapreso dalla Lettonia nel 2009 e dell'aggiustamento previsto dal bilancio 2010, si può ragionevolmente concludere che lo sforzo strutturale è stato restrittivo, in linea con le raccomandazioni formulate dal Consiglio nel luglio 2009. Il fatto che le previsioni dei servizi della Commissione non evidenzino un miglioramento strutturale del bilancio nel 2009 e nel 2010 può essere spiegato da diversi fattori. Anzitutto, per quanto riguarda il 2010, le previsioni realizzate nell'autunno 2009 dai servizi della Commissione non tenevano conto del bilancio 2010, ancora in fase di discussione nel momento in cui sono state pubblicate le previsioni. Va poi fatta una considerazione di portata più generale: data l'eccezionale volatilità del contesto economico che caratterizza il periodo 2008-2011, la consueta componente ciclica del disavanzo, sulla base di elasticità standard, può non essere sufficiente per cogliere l'impatto della gravissima recessione attraversata dalla Lettonia nel 2009. Di conseguenza, la valutazione dello sforzo strutturale deve basarsi su aspetti più qualitativi e tenere conto dell'analisi del bilancio suppletivo del giugno 2009 e del bilancio 2010. Dopo avere toccato il 19,5% del PIL nel 2008, il debito pubblico lordo è in forte aumento e raggiunge il 33% del PIL nel 2009 e il 49% del PIL nel 2010 secondo le previsioni d'autunno dei servizi della Commissione (nell'ipotesi del pieno assorbimento dell'assistenza finanziaria internazionale concessa alla Lettonia fino al 2011).

Come indicato nelle raccomandazioni del Consiglio, nei prossimi anni è necessario un significativo aggiustamento. Alcune misure che dovrebbero essere adottate nei bilanci 2011 e 2012 sono state illustrate dalle autorità lettoni nell'ambito del programma di stabilizzazione collegato al sostegno alla bilancia dei pagamenti: tra esse vi sono ulteriori misure sul fronte delle entrate, imperniate sull'imposizione del patrimonio (una riforma dell'imposizione sugli autoveicoli basata su criteri ambientali e patrimoniali e un'ampia riforma della fiscalità immobiliare, con la possibilità di esenzioni per i meno abbienti). Sul fronte delle spese, come già accennato in precedenza, le autorità lettoni dovrebbero procedere a un'ampia rassegna delle prestazioni previdenziali e dei regimi pensionistici. Per quanto riguarda le pensioni, si procederà a un esame dei vari regimi e dell'età pensionabile da essi prevista, con l'obiettivo di mantenere la sostenibilità futura e l'adeguatezza dei tre pilastri del sistema. Si procederà inoltre a un esame di tutte le imprese pubbliche e delle relative società controllate in base ai criteri stabiliti dalla normativa lettone sull'amministrazione pubblica, in vista di un'eventuale ristrutturazione.

Nella fase di preparazione del bilancio 2010 sono emersi progressi nel rafforzamento del potere e delle capacità analitiche del ministero delle Finanze nei confronti degli altri ministeri. Nel 2010 dovrebbero essere compiuti ulteriori progressi per il rafforzamento del quadro di bilancio con l'adozione di misure riguardanti, in particolare, la pianificazione e il monitoraggio del bilancio.

La vigilanza sul settore finanziario è stata rafforzata in modo soddisfacente mediante l'aumento delle analisi sul rischio di credito e un attento monitoraggio dell'esposizione in valuta estera delle banche. Sono stati adottati provvedimenti per garantire che le banche siano adeguatamente capitalizzate e che le perdite siano sufficientemente coperte.

### 3.3. Conclusioni

Sulla base delle informazioni disponibili, sembra che la Lettonia abbia adottato misure che le permettono di compiere progressi adeguati nella direzione giusta, cioè la correzione del disavanzo eccessivo entro i termini stabiliti dal Consiglio. In particolare, la Lettonia:

- ha dato rigorosa attuazione al bilancio 2009, il che ha permesso di attenuare l'impatto delle misure disposte per adempiere alla sentenza sulle pensioni pronunciata nel dicembre 2009 dalla Corte costituzionale. Si prevede pertanto che il disavanzo del 2009 sia contenuto entro il limite del 10% del PIL stabilito nelle raccomandazioni del Consiglio e sia inoltre conforme agli impegni assunti nell'ambito del programma di assistenza alla bilancia dei pagamenti;
- ha adottato in data 1° dicembre 2009 il bilancio 2010, che prevede un risanamento finanziario di 500 milioni di LVL (oltre il 4,2% del PIL), conformemente alle raccomandazioni del Consiglio e agli impegni assunti nell'ambito del programma di assistenza alla bilancia dei pagamenti. Anche tenendo conto dell'impatto che avranno nel 2010 i provvedimenti disposti per adempiere alla sentenza della Corte costituzionale, le misure previste dal bilancio dovrebbero permettere alla Lettonia di conformarsi alla raccomandazione di contenere il proprio deficit entro l'8,5% del PIL. Pur contenendo alcune misure una tantum, il bilancio prevede un significativo aggiustamento strutturale, ben al di sopra di  $2\frac{3}{4}$  punti percentuali del PIL (lo sforzo di bilancio medio annuo raccomandato nel periodo 2010-2012);
- la fase preparatoria del bilancio 2010 mostra segni di miglioramento sul piano della *governance* di bilancio e sono stati compiuti progressi significativi per il rafforzamento della regolamentazione e della vigilanza dei mercati finanziari.

I rischi che gravano sulla realizzazione degli obiettivi di bilancio riguardano l'attuazione dei tagli di spesa a livello locale, in particolar modo per quanto attiene all'obiettivo di operare una riduzione della spesa salariale coerente con i risparmi previsti nel pacchetto di risanamento finanziario. Sul fronte delle entrate, il monitoraggio degli adempimenti fiscali e i provvedimenti volti a combattere l'economia grigia saranno essenziali per garantire un'evoluzione delle entrate conforme alle previsioni o addirittura migliore.

Nei prossimi anni sarà necessario procedere a un aggiustamento significativo per far scendere il disavanzo al di sotto del 3% del PIL nel 2012. Alcune misure che dovrebbero essere adottate nei bilanci 2011 e 2012 sono state illustrate dalle autorità lettoni nell'ambito del programma di stabilizzazione al quale era condizionato il sostegno alla bilancia dei pagamenti.

In base alla valutazione che precede, la Commissione non ritiene al momento necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Lettonia. La Commissione continuerà a seguire attentamente l'evoluzione del bilancio della Lettonia in conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, nonché ai criteri fissati nell'ambito dell'assistenza alla bilancia dei pagamenti, considerata in particolare la fragilità delle finanze pubbliche.

## Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

|  |                                | 2007        | 2008        | 2009         | 2010         | 2011  |
|--|--------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------|
| PIL in termini reali<br>(variazione in %)  | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>10,0</b> | <b>-4,6</b> | <b>-18,0</b> | <b>-4,0</b>  | 2,0   |
|  | Previsioni nazionali           | 10,0        | -4,6        | -18,0        | -4,0         | n.d.  |
| Divario tra prodotto effettivo e<br>potenziale <sup>1</sup><br>(in % del PIL potenziale) | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>16,3</b> | <b>9,2</b>  | <b>-9,1</b>  | <b>-10,7</b> | -7,0  |
|  | Previsioni nazionali           | n.d.        | n.d.        | n.d.         | n.d.         | n.d.  |
| Saldo di bilancio delle<br>amministrazioni pubbliche<br>(in % del PIL)                   | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-0,3</b> | <b>-4,1</b> | <b>-9,0</b>  | <b>-12,3</b> | -12,2 |
|  | Previsioni nazionali           | -0,3        | -4,1        | -10,0        | -5,4         | n.d.  |
| Saldo primario<br>(in % del PIL)   | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>0,1</b>  | <b>-3,4</b> | <b>-7,6</b>  | <b>-9,9</b>  | -8,3  |
|  | Previsioni nazionali           | 0,1         | -3,4        | -8,6         | -3,2         | n.d.  |
| Saldo corretto per il ciclo<br>(in % del PIL)  | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-4,8</b> | <b>-6,7</b> | <b>-6,4</b>  | <b>-9,3</b>  | -10,2 |
|  | Previsioni nazionali           | n.d.        | n.d.        | n.d.         | n.d.         | n.d.  |
| Saldo strutturale <sup>2</sup><br>(in % del PIL)   | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-4,8</b> | <b>-6,7</b> | <b>-7,0</b>  | <b>-10,2</b> | -10,2 |
|  | Previsioni nazionali           | n.d.        | n.d.        | n.d.         | n.d.         | n.d.  |
| Debito pubblico lordo<br>(in % del PIL)  | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>9,0</b>  | <b>19,5</b> | <b>33,2</b>  | <b>48,6</b>  | 60,4  |
|  | Previsioni nazionali           | 9,0         | 19,5        | 41,5         | n.d.         | n.d.  |

Fonti: Ministero delle Finanze lettone, seconda notifica nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) 2009, previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009.

<sup>1</sup> I dati delle previsioni elaborate dai servizi della Commissione nell'autunno 2009 sono basati su una crescita potenziale stimata del 4,5%, 1,6%, -1,4%, -2,3% e -2,1% rispettivamente negli anni dal 2007 al 2011.

<sup>2</sup> Saldo strutturale = saldo corretto per il ciclo al netto di misure a tantum e di altre misure temporanee.

### Note:

Le previsioni d'autunno dei servizi della Commissione sulla Lettonia non tengono conto dell'impatto sulle finanze pubbliche del bilancio 2010, ancora in fase di discussione al momento della stesura delle previsioni.

Le previsioni nazionali sul PIL reale sono state comunicate dalle autorità lettoni nel gennaio 2010; le previsioni nazionali di bilancio per il 2009 sono quelle comunicate nell'autunno 2009 ai fini della PDE; le previsioni nazionali di bilancio per il 2010 tengono conto dell'impatto del bilancio adottato il 1° dicembre, ma non delle conseguenze della sentenza pronunciata il 21 dicembre dalla Corte costituzionale sui tagli alle pensioni; inoltre, nell'ambito delle previsioni nazionali di bilancio per il 2010 sono disponibili solo le cifre di cassa: tali previsioni non sono perciò pienamente raffrontabili alle altre previsioni, espresse in termini SEC.

Le previsioni nazionali più recenti sui divari tra prodotto effettivo e prodotto potenziale e sui saldi corrispondenti sono quelle del programma di convergenza del gennaio 2009 e sono state qui omesse in quanto non più pertinenti.

Benché la tabella non evidenzia un miglioramento strutturale del bilancio – in quanto le previsioni dei servizi della Commissione non tengono conto del bilancio 2010 e mancano nuove previsioni nazionali relative al saldo strutturale – l'analisi del bilancio suppletivo del giugno 2009 e del bilancio 2010 svolta in precedenza dimostra che i provvedimenti adottati sono conformi alle raccomandazioni formulate dal Consiglio nel luglio 2009. Inoltre, data l'eccezionale volatilità del contesto economico che caratterizza il periodo 2008-2011, la consueta componente ciclica del disavanzo, sulla base di elasticità standard, può non essere sufficiente per cogliere l'impatto della recessione.



## 4. UNGHERIA

### 4.1. Procedura per i disavanzi eccessivi e raccomandazioni

Il 5 luglio 2004 il Consiglio ha deciso, in conformità all'articolo 104, paragrafo 6, del TCE, che in Ungheria esisteva un disavanzo eccessivo. La raccomandazione più recente del Consiglio a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE è stata adottata il 7 luglio 2009 e ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine massimo entro il quale l'Ungheria doveva darvi un seguito effettivo.

Il Consiglio ha raccomandato all'Ungheria di porre fine quanto prima, e comunque entro il 2011, alla situazione di disavanzo eccessivo. In particolare, il disavanzo del 2009 dovrebbe essere contenuto entro il 3,9% del PIL e quello del 2010 entro il 3,8% del PIL, come indicato nella relazione intermedia presentata dalle autorità ungheresi il 29 maggio 2009 nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi; il Consiglio ha fissato un termine per l'adozione di misure efficaci in tal senso. Attraverso misure di bilancio, l'Ungheria dovrebbe inoltre garantire un miglioramento cumulato del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali nel corso del biennio 2010-2011. La legge sulla responsabilità finanziaria, adottata di recente, dovrebbe essere pienamente applicata. Infine, il rapporto debito pubblico-PIL dovrebbe essere incanalato con decisione su una traiettoria discendente, se possibile prima del 2011.

### 4.2. Valutazione dell'efficacia delle misure

L'analisi riportata di seguito tiene conto della sesta relazione intermedia presentata dalle autorità ungheresi nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi il 24 settembre 2009<sup>5</sup> nonché di ulteriori informazioni comunicate in seguito, in particolare riguardo all'adozione di ulteriori misure e alla pubblicazione di dati di bilancio.

La politica di bilancio è rimasta restrittiva nel 2009 e, sebbene in misura minore, nel 2010. L'Ungheria non poteva permettersi stimoli fiscali e, quando la crisi ha raggiunto il primo picco alla fine dell'ottobre 2008, il governo ha perso anche l'accesso al finanziamento derivante dal mercato. In tale contesto, essa ha ricevuto un sostegno finanziario a medio termine dall'UE sotto forma di un prestito dell'importo massimo di 6,5 miliardi di EUR approvato il 4 novembre 2008. Tale sostegno, subordinato a una serie di condizioni di politica economica, tra cui la prosecuzione e il rafforzamento del risanamento del bilancio, della *governance* di bilancio e delle riforme strutturali, è stato concesso congiuntamente a un accordo di *stand-by* dell'FMI per 12,5 miliardi di EUR<sup>6</sup>. Tali condizioni sono coerenti con le raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

Per quanto riguarda il 2009, le previsioni d'autunno dei servizi della Commissione avevano previsto un disavanzo delle amministrazioni pubbliche pari al 4,1% del PIL (sulla base di tutte le informazioni disponibili fino alla data limite del 22 ottobre 2009). L'obiettivo del 3,9% del PIL è stato probabilmente rispettato, stando alle informazioni relative al disavanzo di cassa delle amministrazioni pubbliche, comuni esclusi, per il 2009 (3,6% del PIL, a fronte di una

---

<sup>5</sup> La relazione è stata registrata come documento del Consiglio dell'Unione europea 14226/09 (ECOFIN 616, UEM 233), Bruxelles, 8 ottobre 2009.

<sup>6</sup> Il pacchetto di assistenza internazionale per un totale di 20 miliardi di EUR è stato successivamente completato da un prestito della Banca mondiale di 1 miliardo di EUR.

previsione di 3,8% del PIL). Nel complesso, tenendo conto delle misure adottate prima della relazione intermedia di maggio, nel 2009 sono state adottate ulteriori misure di risanamento finanziario per un importo pari all'1½% del PIL rispetto al bilancio originario. L'impatto è stato registrato principalmente sul fronte delle spese (in particolare attraverso riduzioni delle retribuzioni del settore pubblico, delle pensioni e dei sussidi per gli alloggi) e in misura più limitata (0,2% del PIL) anche sul fronte delle entrate. Il conseguimento dell'obiettivo fissato per il disavanzo del 2009 è stato agevolato, tra l'altro, dalla distribuzione di dividendi più elevati da parte delle imprese pubbliche, dal potenziamento del controllo della spesa dei ministeri e da una spesa netta per gli interessi inferiore di circa lo 0,2% del PIL rispetto alle previsioni, con un risparmio complessivo prossimo al 2% del PIL. Ciò ha compensato la pesante diminuzione delle entrate pubbliche dovuta alla massiccia contrazione dell'attività economica. In termini strutturali, si stima che il miglioramento del saldo delle amministrazioni pubbliche nel 2009 sia stato prossimo al 3% del PIL, il che porta all'8½% del PIL l'aggiustamento strutturale cumulato realizzato dopo il 2006.

Per quanto riguarda il 2010, in data 30 novembre 2009 il parlamento ungherese ha adottato un bilancio conforme all'obiettivo di contenere il disavanzo pubblico entro il 3,8% del PIL. Esso annovera varie misure strutturali finalizzate alla riduzione delle spese, perseguita tra l'altro attraverso ulteriori riforme del sistema pensionistico e degli aiuti sociali. Il bilancio 2010 prevede inoltre una riduzione dei trasferimenti dall'amministrazione centrale ai comuni e al sistema di trasporto pubblico a lunga distanza. Secondo le previsioni redatte dai servizi della Commissione nell'autunno 2009, nel 2010 il disavanzo pubblico sarà del 4,2% del PIL. I dati resi disponibili in seguito riguardo alla ristrutturazione del sistema di trasporto pubblico, che opera in perdita, e alla riduzione dei trasferimenti alle amministrazioni locali hanno reso più credibile l'obiettivo del disavanzo 2010 al 3,8% del PIL. Il conseguimento di tale obiettivo è tuttavia minacciato da una serie di fattori. Le entrate, in particolare quelle derivanti dalle imposte sul reddito delle società e dalle accise, potrebbero essere inferiori al previsto e le spese potrebbero risultare più elevate, in particolare per il sistema di trasporto pubblico a lunga distanza e per i trasferimenti alle amministrazioni locali, in quanto i provvedimenti adottati in entrambi gli ambiti non sono pienamente sostenuti da risparmi strutturali. Anche se le riserve inserite nel bilancio, per un valore pari allo 0,8% del PIL, dovrebbero costituire un margine sufficiente, come chiesto nella raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009, non è da escludere che debbano essere adottate ulteriori misure per raggiungere l'obiettivo. Sotto questo profilo le autorità si sono impegnate a intervenire in maniera adeguata qualora i risultati fossero peggiori delle previsioni.

In relazione al saldo strutturale, le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 non hanno evidenziato alcun miglioramento nel 2010. Tenendo tuttavia conto delle ulteriori misure, annunciate nel dicembre 2009, per il settore in perdita del trasporto pubblico e delle maggiori riserve previste nel bilancio definitivo 2010, ci potrebbe essere un piccolo miglioramento del saldo strutturale nel 2010<sup>7</sup>. Poiché la raccomandazione del Consiglio chiede per il 2010 e il 2011 uno sforzo di bilancio cumulativo di almeno lo 0,5% del PIL, saranno necessarie ulteriori misure che dovranno essere contenute nel bilancio 2011, soprattutto in considerazione delle riduzioni fiscali per un valore equivalente allo 0,6% del PIL previste per il 2011.

L'Ungheria ha compiuto progressi nel campo della *governance* di bilancio, che dovrebbero agevolare il risanamento futuro e ridurre il rischio di un ritorno a politiche non sostenibili.

---

<sup>7</sup> Il calcolo del saldo strutturale comporta notevoli incertezze, soprattutto per i nuovi Stati membri.

Dal 2010 vige un nuovo quadro di bilancio. La maggior parte dei suoi elementi di novità è già stata presa in considerazione nella fase di preparazione del bilancio 2010 e il nuovo Consiglio per il bilancio si è messo al lavoro. Una rassegna delle procedure di bilancio, pubblicata il 15 dicembre sul sito web del ministero delle Finanze, spiega i cambiamenti resisi necessari con il nuovo quadro di bilancio e individua alcuni settori che richiedono ulteriori interventi migliorativi.

Secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, il rapporto debito pubblico-PIL dovrebbe stabilizzarsi a un livello di poco inferiore all'80% del PIL nel 2010 e dovrebbe iniziare a diminuire nel 2011. Le misure supplementari descritte in precedenza e non ancora prese in considerazione nelle previsioni d'autunno dovrebbero contribuire a far abbassare leggermente la curva del rapporto debito/PIL rispetto alle attese. Un bilancio 2011 conforme alle raccomandazioni del Consiglio contribuirebbe inoltre ad accelerare tale tendenza.

### **4.3. Conclusioni**

Sulla base delle informazioni disponibili, sembra che l'Ungheria abbia adottato misure che le permettono di compiere progressi adeguati nella direzione giusta, cioè la correzione del disavanzo eccessivo entro i termini stabiliti dal Consiglio. In particolare, l'Ungheria:

- ha adottato misure efficaci per conseguire l'obiettivo di contenere il disavanzo pubblico del 2009 entro il 3,9% del PIL, in particolare adottando ulteriori misure di risanamento finanziario per un importo pari all'1½% del PIL nel 2009 rispetto al bilancio originario e potenziando il controllo della spesa dei ministeri, compensando così il calo delle entrate;
- il 30 novembre 2009 ha adottato un bilancio 2010 dell'amministrazione centrale conforme all'obiettivo di contenere il disavanzo pubblico entro il 3,8% del PIL, inserendovi misure strutturali, in particolare nell'ambito del sistema pensionistico e degli aiuti sociali, utili al raggiungimento di tale obiettivo;
- ha affiancato alla stragrande maggioranza delle misure di riduzione delle spese leggi appropriate, adottate già nel 2009 o nell'ambito dei provvedimenti di accompagnamento del bilancio 2010, e ha inserito nel proprio bilancio 2010 un livello sufficiente di riserve;
- ha iniziato ad attuare il nuovo quadro di bilancio nella fase di preparazione del bilancio 2010 e ha iniziato ad adoperarsi per migliorare ulteriormente le procedure di programmazione del bilancio e di controllo del bilancio onde migliorare il quadro di bilancio a medio termine.

Esistono tuttavia notevoli rischi per il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo per il 2010, sia sul fronte delle spese che su quello delle entrate. Per questi motivi, e date anche le riduzioni fiscali già concordate per il 2011 ma non compensate, non è garantito l'aggiustamento strutturale cumulativo dello 0,5% del PIL necessario per far scendere il disavanzo al di sotto del 3% nel 2011.

In base alla valutazione che precede, la Commissione non ritiene al momento necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Ungheria. La Commissione continuerà a seguire attentamente l'evoluzione del bilancio dell'Ungheria in conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, considerata in particolare la fragilità delle finanze pubbliche.

## Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

|  |                                | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        |
|--|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PIL in termini reali<br>(variazione in %)  | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>1,0</b>  | <b>0,6</b>  | <b>-6,5</b> | <b>-0,5</b> | <b>3,1</b>  |
|  | Previsioni nazionali           | 1,0         | 0,6         | -6,7        | -0,9        | n.d.        |
| Divario tra prodotto effettivo e<br>potenziale <sup>1</sup><br>(in % del PIL potenziale) | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>3,1</b>  | <b>2,9</b>  | <b>-4,0</b> | <b>-4,7</b> | <b>-2,0</b> |
|  | Previsioni nazionali           | n.d.        | n.d.        | n.d.        | n.d.        | n.d.        |
| Saldo di bilancio delle<br>amministrazioni pubbliche<br>(in % del PIL)                   | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-5,0</b> | <b>-3,8</b> | <b>-4,1</b> | <b>-4,2</b> | <b>-3,9</b> |
|  | Previsioni nazionali           | -5,0        | -3,8        | -3,9        | -3,8        | n.d.        |
| Saldo primario<br>(in % del PIL)   | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-0,9</b> | <b>0,4</b>  | <b>0,2</b>  | <b>-0,1</b> | <b>-0,2</b> |
|  | Previsioni nazionali           | -0,9        | 0,4         | 0,5         | 0,7         | 1,3         |
| Saldo corretto per il ciclo <sup>2</sup><br>(in % del PIL)                               | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-6,4</b> | <b>-5,1</b> | <b>-2,2</b> | <b>-2,1</b> | <b>-3,0</b> |
|  | Previsioni nazionali           | n.d.        | n.d.        | n.d.        | n.d.        | n.d.        |
| Saldo strutturale <sup>3</sup><br>(in % del PIL)   | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>-5,5</b> | <b>-4,8</b> | <b>-2,1</b> | <b>-2,1</b> | <b>-3,0</b> |
|  | Previsioni nazionali           | n.d.        | n.d.        | n.d.        | n.d.        | n.d.        |
| Debito pubblico lordo<br>(in % del PIL)  | Previsioni COM autunno<br>2009 | <b>65,9</b> | <b>72,9</b> | <b>79,1</b> | <b>79,8</b> | <b>79,1</b> |
|  | Previsioni nazionali           | 65,9        | 72,9        | 78,8        | 79,2        | n.d.        |

*Fonti: Ministero delle Finanze ungherese, seconda notifica nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) 2009, sesta relazione PDE intermedia del settembre 2009, previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009.*

<sup>1</sup> I dati delle previsioni elaborate dai servizi della Commissione nell'autunno 2009 sono basati su una crescita potenziale stimata dell'1,4%, 0,8%, 0,3%, 0,2% e 0,3% rispettivamente negli anni dal 2007 al 2011.

<sup>2</sup> Data l'eccezionale volatilità del contesto economico che caratterizza il periodo 2008-2011, la consueta componente ciclica del disavanzo, sulla base di elasticità standard, può non essere sufficiente per cogliere l'impatto della recessione.

<sup>3</sup> Saldo strutturale = saldo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee.