



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 276 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione del seguito dato dall'Ungheria

alla raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012 intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione del seguito dato dall'Ungheria

alla raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012 intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo

1. PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI E RACCOMANDAZIONI PIÙ RECENTI

Il 5 luglio 2004, con decisione n. 2004/918/CE¹, il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Ungheria esisteva un disavanzo eccessivo e ha adottato una raccomandazione a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro il 2008.

Il 18 gennaio 2005, con decisione n. 2005/348/CE², a norma dell'articolo 104, paragrafo 8, del trattato CE, il Consiglio ha deciso che l'Ungheria non aveva dato un seguito effettivo alla sua raccomandazione e l'8 marzo 2005 ha adottato una seconda raccomandazione ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, confermando il termine del 2008 per la correzione del disavanzo eccessivo. L'8 novembre 2005, con decisione n. 2005/843/CE³, a norma dell'articolo 104, paragrafo 8, del trattato CE, il Consiglio ha stabilito che per la seconda volta l'Ungheria non si è conformata alle raccomandazioni formulate ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE. Di conseguenza, il 10 ottobre 2006 il Consiglio ha rivolto una terza raccomandazione all'Ungheria, a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, posticipando il termine per la correzione del disavanzo eccessivo al 2009. Il 7 luglio 2009, il Consiglio nella sua raccomandazione adottata a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE (d'ora in poi raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009) ha concluso che si poteva ritenere che le autorità ungheresi avessero adottato misure efficaci in risposta alle raccomandazioni del 10 ottobre 2006 e, in un contesto di grave recessione economica, ha formulato una raccomandazione riveduta (la quarta) a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, volta a stabilire una nuova scadenza nel 2011 affinché l'Ungheria corregga la situazione. Il 27 gennaio 2010 la Commissione ha adottato una comunicazione al Consiglio⁴ nella quale giungeva alla conclusione che l'Ungheria ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009, ma ha comunque richiamato l'attenzione sui rischi considerevoli.

Il 24 gennaio 2012, con decisione n. 2012/139/UE⁵, il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 126, paragrafo 8, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che l'Ungheria non aveva dato un seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009 entro il termine ivi previsto. Sebbene nel 2011 il valore di riferimento del 3% del PIL per il disavanzo non sia stato superato, tale risultato non si basava su una correzione strutturale e sostenibile bensì su considerevoli entrate *una tantum*. Nel contempo si registrava

¹ GU L 389 del 30.12.2004, pag. 27.

² GU L 110 del 30.4.2005, pag. 42.

³ GU L 314 del 30.11.2005, pag. 18.

⁴ COM(2010) 10 definitivo.

⁵ GU L 66 del 6.3.2012, pag. 6.

un deterioramento strutturale di oltre il 2% del PIL nel 2010 e nel 2011, a fronte di un miglioramento cumulativo raccomandato del saldo di bilancio pari allo 0,5% del PIL. Inoltre, mentre nel 2012 le autorità stavano attuando misure strutturali, intese a compensare in gran parte il deterioramento precedente, il valore di riferimento del trattato pari al 3% del PIL per il disavanzo nel 2012 sarebbe stato nuovamente rispettato soltanto grazie a entrate *una tantum* pari a circa l'1% del PIL e il valore di riferimento del trattato sarebbe stato nuovamente superato con l'eliminazione di tutte le misure *una tantum* nel 2013. A seguito di detta decisione del Consiglio, il 13 marzo 2012, mediante la decisione di esecuzione n. 2012/156/UE⁶, il Consiglio ha deciso di sospendere una parte degli stanziamenti impegnati del Fondo di coesione per l'Ungheria a decorrere dal 1° gennaio 2013, a norma dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione⁷.

Lo stesso giorno, il Consiglio ha emanato inoltre nuove raccomandazioni (la quinta) all'Ungheria, a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97⁸ (nel prosieguo, la raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012), fissando un nuovo termine ultimo nel 2012 per far cessare la situazione di disavanzo eccessivo. Il Consiglio ha inoltre formulato le seguenti raccomandazioni specifiche:

- che le autorità ungheresi riportino il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile, in linea con il percorso pluriennale indicato nel programma di convergenza aggiornato approvato dal Consiglio nel parere formulato il 12 luglio 2011. Specificamente a tal fine le autorità ungheresi sono chiamate a:
 - (a) garantire il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo per il 2012 pari al 2,5% del PIL, che, sulla base del quadro macroeconomico successivo alle previsioni intermedie di febbraio 2012 dei servizi della Commissione, richiederebbe un ulteriore sforzo finanziario pari ad almeno lo 0,5% del PIL oltre all'1,9% del PIL già previsto. In particolare ciò dovrebbe essere ottenuto mediante un'ulteriore specificazione e attuazione rigorosa delle misure di riduzione del disavanzo previste nel piano Széll Kálmán e nel programma di convergenza aggiornato nonché mediante l'adozione di altre misure di risanamento di natura strutturale, ove necessario;
 - (b) destinare eventuali entrate impreviste al miglioramento del saldo nominale, comprese eventuali entrate *una tantum* derivanti dal passaggio dei beneficiari dal pilastro pensionistico privato a quello pubblico;
 - (c) adottare misure supplementari di carattere strutturale, ove necessario, per garantire che nel 2013 il disavanzo, che in base al quadro macroeconomico risultante dalle previsioni intermedie del febbraio 2012 dei servizi della Commissione supererebbe dello 0,6% del PIL il valore di riferimento del 3% del PIL previsto dal trattato, rimanga ben al di sotto della soglia, anche dopo la completa eliminazione graduale, prevista e raccomandata, di entrate *una tantum* pari a quasi l'1% del PIL. Tali misure potrebbero comprendere un'ulteriore specificazione e attuazione delle riforme strutturali previste del piano Széll Kálmán;

⁶ GU L 78 del 17.3.2012, pag. 19.

⁷ GU L 210 del 31.7.2006, pag. 79.

⁸ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

(d) inserire nelle prossime leggi di bilancio riserve sufficienti (oltre alla riserva generale prescritta dalla legge sulle finanze pubbliche) per garantire il raggiungimento degli obiettivi di bilancio anche in caso di eventi imprevisti.

- Tale aggiustamento di bilancio dovrebbe contribuire a riportare il rapporto debito pubblico lordo/PIL su una china discendente. In particolare, è necessario garantire progressi sufficienti per realizzare la conformità con il valore di riferimento per la riduzione del debito per un periodo di tre anni dopo la correzione del disavanzo eccessivo, a norma dell'articolo 2, paragrafo 1 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97.
- Come raccomandato dal Consiglio il 12 luglio 2011, le autorità ungheresi dovrebbero rendere operative le norme di bilancio costituzionali fondamentali adattando la “legge cardinale” sulla stabilità economica. Le regole numeriche dovrebbero garantire che il processo di bilancio sia integrato in un quadro vincolante a medio termine e le competenze analitiche del Consiglio di bilancio dovrebbero essere ampliate.

Il Consiglio ha fissato al 13 settembre 2012 il termine entro il quale il governo ungherese deve adottare misure efficaci e specificare i provvedimenti necessari per effettuare progressi verso la correzione durevole del disavanzo eccessivo. Nel contempo, si è impegnato a valutare se l'Ungheria abbia adottato le misure correttive necessarie già nel contesto della sua riunione del 22 giugno 2012 per porre fine alla sospensione parziale degli impegni del Fondo di coesione nel 2013, se le condizioni siano soddisfatte⁹. Per facilitare la decisione del Consiglio, la Commissione si è impegnata a presentare senza indugio al Consiglio la sua valutazione, se sono state adottate misure efficaci, a seguito dell'adozione da parte del governo ungherese di misure correttive che soddisfano la raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012 a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. Tali impegni e le azioni intraprese dalle autorità ungheresi delincono il contesto della presente comunicazione.

È opportuno osservare che il Consiglio ha altresì invitato le autorità ungheresi ad adottare le azioni strutturali necessarie per conseguire l'obiettivo di bilancio di un disavanzo del 2,2% del PIL nel 2013 in modo da garantire il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, congiuntamente alla correzione duratura del disavanzo eccessivo.

2. VALUTAZIONE DEL SEGUITO EFFETTIVO DATO

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1467/97 e del nuovo codice di condotta¹⁰, si ritiene che uno Stato membro abbia adottato misure efficaci qualora abbia agito in conformità con la raccomandazione indirizzatagli ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato CE. Il codice di condotta stabilisce che la valutazione di un'azione efficace considera, in particolare, se lo Stato membro in questione ha conseguito i propri obiettivi annui di bilancio inizialmente

⁹ Il considerando 12 della decisione di esecuzione 2012/156/UE del Consiglio, relativa alla sospensione parziale degli impegni del Fondo di coesione nel 2013, recita: "In conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1084/2006, qualora entro il 22 giugno 2012, o successivamente, constati che l'Ungheria ha adottato le necessarie misure correttive, il Consiglio deciderà senza indugi di porre fine alla sospensione degli stanziamenti in questione."

¹⁰ "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", del 24 gennaio 2012. Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

raccomandati dal Consiglio e il sotteso miglioramento del saldo corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* e temporanee.

2.1. Valutazione del seguito dato per quanto riguarda i risultati di bilancio degli anni 2012 e 2013

L'ambiente macroeconomico sottostante si è leggermente indebolito rispetto alle previsioni di febbraio 2012 dei servizi della Commissione, alla base della raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012, che prevede una contrazione del PIL reale dello 0,1% nel 2012 e un modesto recupero dell'1,6% nel 2013. Questo calo è dovuto principalmente a un risultato peggiore di quanto previsto nel settore dell'edilizia nel primo trimestre. Inoltre, nuove misure recenti (cfr. dettagli *infra*) hanno ulteriormente deteriorato le prospettive di crescita a breve e medio termine e secondo le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, basate sulle informazioni disponibili fino alla data limite¹¹, il PIL reale dovrebbe diminuire dello 0,3% nel 2012 per crescere solo dell'1,0% nel 2013. Il programma di convergenza (PC) per il 2012 presenta una stima leggermente più ottimistica delle prospettive di crescita (0,1% nel 2012 e 1,6% nel 2013), principalmente a causa i) della maggiore spesa per consumi privati dovuti a ipotesi più robuste in materia di crescita dell'occupazione nel settore privato e ii) investimenti fissi lordi più dinamici.

Il bilancio delle amministrazioni pubbliche del 2011 ha registrato un avanzo del 4,3% del PIL, grazie a entrate *una tantum* di 9,7% del PIL derivanti dall'applicazione dell'eliminazione *de facto* del precedente fondo pensioni privato obbligatorio¹². Escluse le misure *una tantum*, il disavanzo di bilancio era tuttavia pari al 5¼% del PIL. Sebbene il risultato sia sostanzialmente in linea con le stime incluse nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la raccomandazione della Commissione di raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, del marzo 2012, è migliore di quanto previsto dal governo nella relazione sui progressi compiuti nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) del dicembre 2011 e dai servizi della Commissione all'inizio del gennaio 2012¹³, riflettendo essenzialmente il risultato di bilancio migliore del previsto degli enti locali.

2.1.1. *Correzione del disavanzo nel 2012 sulla base delle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione e uso delle entrate impreviste*

Nel 2012 tuttavia, secondo le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, il disavanzo dovrebbe raggiungere il 2,5% del PIL, in linea con l'obiettivo di disavanzo ufficiale e inferiore dello 0,5% del PIL rispetto alla stima del disavanzo inclusa nella valutazione di marzo 2012. Questo miglioramento delle prospettive rispecchia principalmente tre elementi.

¹¹ Il 15 maggio, l'Ufficio statistico ungherese ha pubblicato la stima per il primo trimestre del 2012. Destagionalizzato e corretto secondo il calendario, il PIL reale è sceso dell'1,3%, cogliendo altresì gli analisti di sorpresa, rispetto allo 0,5% previsto nelle previsioni di primavera 2012 pubblicate l'11 maggio, pochi giorni prima che queste stime fossero disponibili.

¹² Nel 2011 il governo ha consentito (mediante incentivi) il ritorno degli affiliati del precedente fondo pensioni privato obbligatorio al pilastro pensionistico pubblico. Tenuto conto di tale elemento, il 97% degli affiliati ha optato per il ritorno, il che si è tradotto in i) un'entrata *una tantum* alla luce del trasferimento dei loro attivi accumulati presso l'amministrazione pubblica nonché in ii) entrate da contributi pensione costantemente maggiori per il fondo pensioni pubblico.

¹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la raccomandazione della Commissione di decisione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 8, del trattato. Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2012-03-06_hu_126-7_commission_swd_en.pdf

1. Esso tiene conto dell'effetto di base del risultato migliore del previsto del bilancio 2011 (0,1% del PIL).
2. Il governo ha annunciato nuove misure di risparmio pari allo 0,3% del PIL nel PC 2012 che influiscono sugli sviluppi di bilancio 2012. Si tratta di misure mirate a incrementare le entrate di oltre lo 0,1% del PIL, compresa l'introduzione di una nuova imposta sui servizi di telecomunicazione e l'inversione contabile dell'IVA in agricoltura. Sul fronte delle spese, i risparmi pari allo 0,2% del PIL consistono nella riduzione degli stanziamenti dei ministeri competenti e in un'ulteriore riduzione della spesa farmaceutica. Alla luce dei rischi di attuazione connessi con le misure sul fronte della spesa, i calcoli delle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione integrano un risparmio dello 0,2% del PIL (sul totale dello 0,3% del PIL).
3. Oltre le nuove misure di risparmio, le previsioni di disavanzo sono influenzate da sviluppi *una tantum* emersi recentemente. Queste nuove entrate *una tantum* pari allo 0,4% del PIL comprendono i) l'impatto di una nuova ondata di passaggio dei rimanenti beneficiari finali dal pilastro pensionistico privato al pubblico in risposta ad incentivi governativi con termine a fine marzo 2012 (0,2% del PIL)¹⁴ e ii) entrate *una tantum* pari allo 0,2% del PIL dovute al fatto che alcuni fondi strutturali dell'UE sono stati ricevuti solo nel gennaio 2012, mentre il governo ha effettuato i relativi pagamenti ai beneficiari finali già nel dicembre 2011, come comunicato ai servizi della Commissione nel quadro della missione finalizzata alle previsioni dell'aprile 2012¹⁵. Esse dovrebbero essere parzialmente controbilanciate da nuove spese *una tantum* dello 0,15% del PIL nel settore dei trasporti (anche la presente decisione è stata comunicata ai servizi della Commissione in aprile). Pertanto, le misure *una tantum* nette dovrebbero aumentare di circa lo 0,25% a circa lo 0,9% del PIL. Senza tali fattori temporanei il disavanzo di bilancio sarebbe superiore al valore di riferimento del 3% del PIL (precisamente al 3,4% del PIL).

Anche se si prevede di conseguire l'obiettivo di disavanzo per il 2012, secondo le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, sarebbe necessaria l'eliminazione dell'intero importo delle riserve straordinarie (tagli alle spese contingenti)¹⁶, che rappresentano circa l'1½% del PIL, create per centrare l'obiettivo di disavanzo anche in caso di sviluppi imprevedibili¹⁷. Per contro, il PC 2012 calcola che esista ancora una riserva straordinaria dello 0,4% del PIL nel 2012. Tale differenza è dovuta alle eccedenze di spesa di circa ½% del PIL previste dai servizi della Commissione relative alla spesa farmaceutica, al settore dei trasporti e alla mancanza di dettagli sufficienti in merito ai tagli degli stanziamenti di bilancio nonché a un gettito fiscale lievemente inferiore alla luce delle previsioni di minore crescita economica.

¹⁴ Anche se il termine ultimo per effettuare il passaggio dal pilastro pensionistico privato a quello pubblico era il 31 marzo 2012 e si sapeva che circa un quarto dei membri rimanenti aveva deciso di optare per il pilastro pubblico con un corrispondente trasferimento di entrate *una tantum* pari allo 0,2% del PIL, il PC 2012 non comprende le eventuali entrate di questa operazione.

¹⁵ La stessa contabilizzazione in termini di flussi di cassa e SEC applicata dal governo è subordinata alla verifica da parte di Eurostat.

¹⁶ La stessa contabilizzazione in termini di flussi di cassa e SEC applicata dal governo è subordinata alla verifica da parte di Eurostat.

¹⁷ Il bilancio presentato conteneva una riserva cuscinetto straordinaria pari allo 0,7% del PIL, aumentata dello 0,4% all'1,1% del PIL per il bilancio adottato. Le misure di risparmio di circa lo 0,4% del PIL nel 2012 inserite nel PC 2012, secondo il calcolo del governo, mirano a ristabilire una riserva straordinaria poiché la riserva cuscinetto straordinaria dell'1,1% del PIL serve come compensazione della diminuzione delle entrate e degli sforamenti della spesa già evidenti.

Conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012, le entrate impreviste, comprese eventuali entrate *una tantum* derivate dal passaggio dei beneficiari dal pilastro pensionistico privato a quello pubblico, devono essere assegnate al miglioramento del saldo nominale. Considerando che il PC 2012 non ha tuttavia inglobato tali entrate, esse sono state incorporate nelle previsioni di primavera del 2012 con la conseguenza che il disavanzo dovrebbe raggiungere ma non superare l'obiettivo.

2.1.2. *Correzione del disavanzo nel 2013 sulla base delle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione e riserve*

Nelle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione si prevede che il disavanzo di bilancio salga al 2,9% del PIL nel 2013, il che significa che il disavanzo di bilancio dovrebbe situarsi al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL sia nel 2012, sia nel 2013, anche se nel primo anno questo dipende da misure *una tantum*. Il disavanzo per il 2013 è previsto inferiore dello 0,7% del PIL rispetto alla previsione di disavanzo inserita nella valutazione di marzo 2012 del 3,6% del PIL, ma superiore dello 0,7% del PIL rispetto all'obiettivo ufficiale del 2,2% del PIL. Il miglioramento delle prospettive di bilancio riflette numerose misure di risparmio supplementari annunciate nel PC 2012. In base alle stime del governo, queste misure possono ridurre il disavanzo di bilancio 2013 di circa 1,7% del PIL. Il PC 2012, basato prevalentemente su dati per il 2011 più favorevoli di quanto previsto, prevede inoltre un disavanzo più contenuto nel settore delle amministrazioni locali dello 0,2% del PIL nel 2012 e dello 0,3% del PIL nel 2013. L'impatto in termini di miglioramento del disavanzo lordo (di circa 1,7% del PIL) dovuto alle misure di risparmio è calcolato con le entrate indicate nel PC 2012 come minimo (0,4% del PIL) dal prelievo sulle operazioni finanziarie. Tale impostazione è confortata dalla decisione del governo del 9 maggio, che mira a incamerare tali entrate minime. Al tempo stesso, il bilancio include un risparmio di quasi lo 0,2% del PIL dovuto al rigoroso controllo della spesa per l'acquisto di beni e di servizi nel settore pubblico, implicito nel PC 2012 e diventato pubblico il 16 maggio 2012.

Sul lato delle entrate tali misure comprendono i) l'introduzione della tassa sulle operazioni finanziarie (almeno lo 0,4% del PIL), ii) maggiori aliquote fiscali sui servizi assicurativi e sull'energia nonché sul settore del servizio pubblico (0,2% del PIL), iii) l'intero impatto annuale della tassa sul settore delle telecomunicazioni e il sistema di inversione contabile dell'IVA in agricoltura (0,2% del PIL) nonché iv) l'introduzione del pedaggio stradale elettronico a partire dal luglio 2013 (0,25% del PIL). Sul versante della spesa le misure comprendono i) la riduzione degli stanziamenti dei capitoli di bilancio e delle imprese statali, ii) il congelamento nominale delle spese per l'acquisto di beni e servizi nei sottosettori dell'amministrazione centrale nonché iii) la riduzione delle sovvenzioni per il settore dei trasporti pubblici e dei farmaci, congiuntamente a un effetto di miglioramento lordo di bilancio superiore allo 0,6% del PIL.

Tenuto conto della mancanza di informazioni specifiche disponibili al momento della stesura delle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione (26 aprile 2012) e dei rischi di attuazione derivanti soprattutto da alcuni tagli della spesa, si possono includere nelle previsioni solo due terzi di tale effetto di miglioramento del disavanzo pari all'1,7% del PIL (corrispondente all'1,1% del PIL). Considerando che il PC 2012 prevede di conseguire un obiettivo di disavanzo del 2,2% mantenendo una riserva cuscinetto straordinaria dello 0,2-0,5% del PIL (a seconda delle entrate percepite attraverso la tassa sulle operazioni finanziarie), le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione proiettano un disavanzo lievemente inferiore al valore di riferimento del 3% del PIL, senza riserve straordinarie (e in assenza di misure *una tantum* e temporanee per tale anno). Queste

previsioni su un disavanzo più importante riflettono principalmente i rischi di attuazione associati alle misure di risparmio precedenti e recentemente annunciate (rispettivamente pari a $\frac{1}{4}\%$ e $\frac{1}{2}\%$ del PIL) nonché un peggioramento delle prospettive macroeconomiche (risultanti in un aumento del disavanzo di $\frac{1}{4}\%$ del PIL)¹⁸.

La raccomandazione invita inoltre il governo a inserire nelle prossime leggi di bilancio riserve sufficienti. Mentre le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione non prevedevano di mantenere tale riserva tampone nel 2013 al fine di compensare eventuali scostamenti, sono presi in considerazione alcuni rischi di attuazione. Le autorità hanno inoltre ancora la possibilità di inserire tali riserve nelle prossime leggi di bilancio. Questi elementi, assieme all'utilizzo di entrate *una tantum* finalizzate a migliorare il saldo strutturale, saranno controllati sulla base della relazione semestrale intermedia nel quadro della PDE che dovrebbe essere regolarmente comunicata dal governo fino all'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

2.1.3. Nuove informazioni successive alla data limite fissata per le previsioni di primavera

Successivamente alla data limite fissata per le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, il governo ha fornito ulteriori dati relativi alla riduzione degli stanziamenti dei capitoli di bilancio pari allo 0,15% del PIL, di cui soltanto un terzo è stato preso in considerazione nelle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, a causa della mancanza di dettagli sufficienti. Nuove informazioni hanno chiarito la misura in cui sono colpiti i bilanci dei vari ministeri e gli stanziamenti e che i risparmi previsti si basano sulla soppressione di determinate prestazioni e sul miglioramento dell'efficienza, che possono assicurarne la sostenibilità. Sulla base di tali informazioni, i servizi della Commissione sono ora in grado di includere l'intero effetto dello 0,15% del PIL di questa misura nelle loro proiezioni aggiornate. Inoltre, con decisione del governo n. 1152/2012 del 16 maggio 2012, che modifica la decisione del governo n. 1122/2012 (IV.25.), il governo ha reso pubblica la decisione di congelare nominalmente le spese del sottosistema del bilancio centrale e di contenerlo a metà del tasso di inflazione registrato per il sottosistema delle amministrazioni locali per l'acquisto di beni e servizi nel 2013 (tali tassi erano solo impliciti nel PC 2012). Il governo ha inoltre chiarito che tale risparmio di quasi lo 0,2% del PIL sarebbe attuato sulla base degli stessi principi applicati per la riduzione degli stanziamenti dei capitoli di bilancio. La presente decisione intende migliorare la valutazione di bilancio aggiornata dei servizi della Commissione solo dello 0,1% del PIL, in quanto vi sono alcuni rischi di attuazione, anche in considerazione del fatto che il governo centrale ha un impatto limitato sulla programmazione di bilancio delle amministrazioni locali.

Il 9 maggio 2012 le autorità hanno adottato alcuni parametri chiave di un pacchetto fiscale (progetti di legge sono stati presentati al Parlamento l'11 maggio), che conteneva una serie di elementi che differiscono da quelli descritti nel PC 2012. In linea di principio, i destinatari delle nuove imposte saranno coerentemente le imprese e non i consumatori come in precedenza previsto, il che può deteriorare ulteriormente il clima degli investimenti, come testimoniano le dichiarazioni delle organizzazioni imprenditoriali interessate. Per quanto riguarda le specifiche modifiche numeriche, il governo ha fissato massimali sui pagamenti mensili dell'imposta sui servizi di telecomunicazioni e un aumento fiscale inferiore a quanto previsto per il sovrapprezzo sull'energia e sulle imprese di servizi pubblici con una perdita

¹⁸ È opportuno sottolineare che alcuni elementi delle misure non sono stati ancora specificati sul lato delle entrate, il che genera incertezza ai fini della valutazione del loro impatto sul bilancio.

combinata di entrate pari a circa lo 0,1% del PIL, che si intende compensare con un corrispondente aumento delle entrate derivanti dall'imposta sulle transazioni finanziarie poiché l'eliminazione del limite inizialmente previsto non sarebbe pienamente controbilanciato da una serie più ristretta di operazioni imponibili. Sulla base delle informazioni disponibili al momento di dare veste definitiva alla presente valutazione, tali nuove informazioni non hanno inciso sull'insieme delle entrate previste con il pacchetto fiscale.

Tenendo conto di tutte queste nuove informazioni ricevute dopo la data limite per le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, e in particolare degli ulteriori dettagli relativi alle spese suscettibili di ridurre il disavanzo dello 0,2% del PIL, si stima che il disavanzo nel 2013 scenda al 2,7% del PIL, il che si può considerare ben al di sotto della soglia del 3% del PIL (cfr. tabella 1 per l'evoluzione della valutazione della Commissione nelle diverse fasi).

2.1.4. Aggiustamento di bilancio sottostante la correzione del disavanzo nel 2012 e 2013

Nella sua raccomandazione del 13 marzo 2012, il Consiglio ha invitato il governo a garantire il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo per il 2012 pari al 2,5% del PIL e un disavanzo ben al di sotto della soglia del 3% del PIL nel 2013. Sulla base del quadro macroeconomico che emerge dalle previsioni dei servizi della Commissione di febbraio 2012, questo fenomeno avrebbe dovuto richiedere un ulteriore sforzo di bilancio di almeno ½% del PIL nel 2012 (oltre all'1,9% del PIL già previsto) e sforzi supplementari nel 2013 (data una previsione di disavanzo pari al 3,6% del PIL per quell'esercizio).

Secondo le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, dopo un calo dell'1,4% del PIL nel 2010, e di un ulteriore 0,7% del PIL nel 2011, il saldo strutturale dovrebbe migliorare di 2¼% del PIL nel 2012, superando di ¼% del PIL il miglioramento atteso nella valutazione di marzo 2012. Se questo dato è leggermente inferiore allo sforzo di bilancio supplementare raccomandato dal Consiglio, questo fenomeno si spiega in parte con una (modesta) revisione al ribasso della crescita potenziale tra le previsioni di febbraio 2012 dei servizi della Commissione e le previsioni di primavera 2012 (con un impatto negativo sul saldo di bilancio corretto per il ciclo nel 2012 pari allo 0,1% del PIL).

Inoltre, le entrate tributarie (al netto dell'impatto delle misure discrezionali) nel 2012 sono state inferiori rispetto a quanto suggerito dall'andamento del PIL e dalle elasticità fiscali normali, una parte delle quali può aver contribuito al fatto che la variazione del saldo strutturale non centri di poco gli sforzi di bilancio richiesti. Tenuto conto di tali fattori, l'aggiustamento di bilancio per il 2012 può essere considerato sostanzialmente in linea con quanto previsto dalla raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012.

Nel 2013 nelle previsioni di primavera 2012 si prevede un leggero ulteriore miglioramento del saldo strutturale (0,1% del PIL). Tenendo conto delle nuove informazioni trasmesse dal governo successivamente alla data limite per le previsioni, l'ulteriore miglioramento salirebbe a oltre ¼% del PIL.

Tabella 1. Evoluzione delle previsioni di bilancio

	2012	2013
Valutazione della Commissione marzo 2012	-3,0	-3,6
Andamento macroeconomico sottostante	-0,05	-0,05
Misure <i>una tantum</i>	0,25	0,0
<i>Entrate (trasferimento dei membri dal pilastro pensionistico privato a quello pubblico, contabilizzazione speciale dei fondi UE)</i>	0,40	0,0
<i>Spese (spese connesse al debito nel settore dei trasporti)</i>	-0,15	0,0
Altri sviluppi fiscali (per es. modifica del sistema di retribuzione salariale, adeguamento alle modifiche fiscali)	0,15	-0,10
Valutazione della Commissione prima di adottare nuove misure	-2,65	-3,75
Misure di risparmio delineate nel programma di convergenza del 2012	0,20	1,10
<i>Entrate (per es. tassa sulle transazioni finanziarie, pedaggio stradale elettronico, imposta straordinaria sull'energia e sul settore delle telecomunicazioni)</i>	0,15	0,90
<i>Spese (per es. riduzione delle spese nei capitoli di bilancio, riduzione delle sovvenzioni farmaceutiche)</i>	0,05	0,20
Effetti macroeconomici di secondo impatto delle misure di risparmio	-0,05	-0,25
Previsioni di primavera 2012 (pubblicate l'11 maggio 2012)	-2,5	-2,9
Ulteriori informazioni sulle misure di risparmio relative alle spese (dopo la data limite per le previsioni di primavera 2012)	0,10	0,20
Valutazione aggiornata della Commissione	-2,5 ¹	-2,7

¹ Ulteriori informazioni sulla creazione di una riserva straordinaria dello 0,1% del PIL mediante misure di risparmio

2.1.5. Valutazione globale sulla correzione del disavanzo e del debito

Nel complesso, e tenuto anche conto delle informazioni disponibili dopo la data limite per le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, il disavanzo dovrebbe raggiungere il 2,5% del PIL nel 2012, rimanendo ben al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL nel 2013, come raccomandato dal Consiglio nel marzo di quest'anno. Il miglioramento delle previsioni di bilancio riflette principalmente l'effetto delle nuove misure pari allo 0,3% del PIL nel 2012 e all'1,3% del PIL nel 2013 annunciate nel contesto del PC 2012 e spiegate in seguito, che a loro volta contribuiscono al miglioramento del saldo strutturale di ¼% del PIL nel 2012 e di un ulteriore ½% del PIL nel 2013, rispetto alla valutazione di marzo 2012. Altri fattori, quali l'effetto di base del saldo di bilancio 2011 lievemente migliore del previsto e introiti più elevati da misure *una tantum*, contribuiscono inoltre al miglioramento delle prospettive di disavanzo nominale e rendono raggiungibile l'obiettivo di disavanzo del 2,5% del PIL nel 2012.

Può essere utile osservare che le iniziative di consolidamento sollevano alcuni interrogativi in termini di qualità, essendo principalmente incentrate sul versante delle entrate, e possono ostacolare la crescita economica anche alla luce del deterioramento del contesto operativo a causa di una effettiva sostituzione di contributi settoriali temporanei che avrebbero dovuto essere abbandonati gradualmente a favore di imposte settoriali permanenti, in larga misura nei medesimi settori. Come indicato nel contesto della raccomandazione del Consiglio, al fine di giungere a una correzione duratura del disavanzo eccessivo, l'Ungheria potrebbe beneficiare

di misure in materia di assegni familiari universali (eventualmente in collegamento con le detrazioni fiscali di recente introduzione), un'imposta centralizzata sul patrimonio basata sul valore e dall'aumento della progressività del sistema di tassa "piatta" (*flat income tax*) sul reddito¹⁹.

Nel 2011 il debito pubblico è diminuito leggermente, attestandosi all'80,6% del PIL, in considerazione del consistente avanzo primario dell'8¼% del PIL che è stato in larga misura controbilanciato dalla svalutazione del fiorino di oltre il 10%. Il debito dovrebbe scendere al 78,5% del PIL nel 2012 e ancora, se pur di poco, nel 2013, sulla base delle prospettive del disavanzo inserito nelle previsioni di primavera 2012 e ipotizzando che non saranno venduti beni pubblici²⁰. Secondo l'aggiornamento del PC, il debito pubblico ha continuato a diminuire per tutto il periodo di riferimento, per raggiungere il 77% del PIL nel 2013 e scendere sotto il 73% del PIL nel 2015. Per quanto riguarda la conformità con il valore di riferimento per la riduzione del debito, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo (2013-2015) l'Ungheria sarà in fase di transizione. Il risanamento finanziario previsto dovrebbe garantire progressi sufficienti verso la conformità con il valore di riferimento per la riduzione del debito. In base al risanamento finanziario previsto, il valore di riferimento per la riduzione del debito sarà centrato nel 2015. A norma dell'articolo 2, paragrafo 1 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97, in uno Stato membro soggetto a una procedura per i disavanzi eccessivi all'8 novembre 2011 e per un triennio a decorrere dalla correzione del disavanzo eccessivo, il requisito del criterio del debito è considerato soddisfatto se lo Stato membro interessato compie progressi sufficienti verso l'osservanza.

2.2. Valutazione delle iniziative intraprese per quanto riguarda la *governance* di bilancio

Per quanto riguarda la *governance* di bilancio, il Consiglio ha invitato le autorità ungheresi ad adeguare la legge sulla stabilità economica, in particolare istituendo un quadro di medio termine effettivamente vincolante e ampliando il mandato analitico del Consiglio di bilancio. Il PC 2012 ha annunciato che, in seguito a un riesame del nuovo quadro normativo in vigore, il governo presenterà al Parlamento europeo la necessaria modifica nel corso della sessione di primavera. Al momento di dare veste definitiva alla presente valutazione non ci sono informazioni sulle modifiche previste. Al fine di assicurare il pieno recepimento della direttiva del Consiglio relativa ai requisiti minimi per i quadri nazionali di bilancio, si è stabilito un calendario nell'ambito della banca dati del governo ungherese per l'armonizzazione della legislazione ungherese con il diritto unionale (gestita dal Ministero della pubblica amministrazione e della giustizia); esso inizia con una decisione su questioni concettuali nel giugno 2012 e prevede il completamento del processo legislativo entro l'autunno 2013. Per quanto riguarda il funzionamento del Consiglio di bilancio, a fine marzo 2012 è stato stabilito che il presidente di tale organo avrebbe ricevuto una retribuzione e avrebbe potuto istituire un piccolo segretariato in seno all'ufficio del Parlamento, aspetti questi assenti in precedenza. Mentre si tratta di un piccolo passo nella giusta direzione, poiché un certo grado di istituzionalizzazione del Consiglio di bilancio appare maggiormente compatibile con il suo forte potere di veto sul bilancio annuale, i progressi complessivi in questo settore possono essere considerati lenti e gli sviluppi in materia di *governance* fiscale dovranno essere attentamente monitorati.

¹⁹ Considerando 13 della raccomandazione del Consiglio del 13 marzo.

²⁰ Una parte significativa di tali beni pubblici deriva dalla presa in consegna delle attività nel quadro dell'abolizione di fatto dell'ex pilastro delle pensioni private obbligatorie.

3. CONCLUSIONI

Sulla base delle informazioni disponibili, sembra che l'Ungheria abbia adottato le misure che le permettono di compiere progressi adeguati verso la correzione del disavanzo eccessivo.

In particolare, si prevede che l'obiettivo di disavanzo del 2,5% del PIL per il 2012 sarà rispettato e il disavanzo di bilancio del 2013 dovrebbe essere decisamente al di sotto della soglia del 3% del PIL, a fronte di un ambiente macroeconomico leggermente indebolito. Il disavanzo per il 2012 dovrebbe essere raggiunto sulla base di misure strutturali pari allo 0,3% del PIL e si basa anche su un modesto effetto di base positivo dal 2011, nonché su alcuni sviluppi *una tantum*. Tenuto conto dell'effetto delle revisioni della crescita potenziale del PIL e che il gettito fiscale (al netto dell'impatto delle misure discrezionali) nel 2012 è inferiore di quanto ci si sarebbe potuto attendere sulla base delle elasticità fiscali normali e dell'andamento del PIL, l'aggiustamento di bilancio nel 2012 può essere considerato globalmente in linea con quanto richiesto dalla raccomandazione del Consiglio del 13 marzo 2012.

Nel 2013, tenendo conto di tutte le informazioni disponibili al pubblico anche dopo la data limite del previsioni di primavera 2012, i servizi della Commissione prevedono che il disavanzo raggiunga il 2,7% del PIL grazie a una serie di misure di risanamento, rimanendo così ben al di sotto della soglia del 3% del PIL fissata dal trattato come valore di riferimento anche dopo l'eliminazione integrale delle misure nette *una tantum* pari allo 0,9% delle entrate del PIL. Sulla base di questa previsione in materia di disavanzo nonché delle informazioni complementari ricevute da allora, il debito pubblico dovrebbe diminuire dall'80,6% del PIL nel 2011 a meno del 78,5% del PIL nel 2012 e ancora, se pur di poco, nel 2013.

Lo scenario di base incorporato nelle previsioni di primavera 2012 è circondato da rischi simmetrici. Da un lato, una riduzione del disavanzo può essere conseguita per mezzo di un saldo delle amministrazioni locali più favorevole di quanto attualmente previsto o grazie a una riduzione della spesa per interessi del settore pubblico. Dall'altro, esistono rischi di incremento del disavanzo, in particolare le spese superiori al previsto collegate alle perdite della Banca centrale. Inoltre, le nuove tasse recentemente annunciate potrebbero provocare un ulteriore deterioramento del clima degli investimenti in modo non lineare, clima che potrebbe anche risentire del recente forte calo del PIL nel primo trimestre che non ha potuto essere integrato nelle previsioni e che potrebbe incidere così negativamente sul disavanzo.

Per quanto riguarda la *governance* di bilancio, l'intenzione di presentare modifiche legislative al Parlamento è stata annunciata nel PC 2012. Al momento di dare veste definitiva alla presente valutazione, non erano tuttavia disponibili informazioni pubbliche in merito al contenuto e alla portata della revisione prevista. Dal marzo 2012, il presidente del Consiglio di bilancio può beneficiare di una retribuzione competitiva e della creazione di una piccola segreteria. Considerati questi lenti progressi, gli sviluppi in materia di *governance* fiscale dovranno essere attentamente monitorati anche dopo la raccomandazione *ad hoc* del 2012 sulla riforma della *governance* di bilancio.

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. Sono necessari una rigorosa attuazione e progressi rapidi con le specifiche di tutte le misure annunciate per mantenere il disavanzo di bilancio in condizioni di sicurezza al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL. L'elaborazione di misure di risanamento potrebbe essere ulteriormente migliorata grazie a una stretta consultazione

ex ante con le parti interessate e le organizzazioni internazionali. Il quadro di *governance* fiscale deve ancora essere adeguato per essere in linea con la raccomandazione del Consiglio in modo che il paese possa trarre beneficio dall'istituzione di un sistema istituzionale efficiente. In questo contesto, e alla luce dei recenti dati del primo trimestre relativi alla crescita peggiori del previsto, la Commissione continuerà a seguire attentamente l'evoluzione del bilancio ungherese in conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, in particolare tenuto conto della lunga storia di questa procedura per i disavanzi eccessivi. Le relazioni semestrali della PDE presentate dal governo costituiranno una delle fonti di informazione a tal fine.

Tabella 2. Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2011	2012	2013	2014	2015
PIL reale (modifica %)	COM	1,7	-0,3	1,0	n.p.	n.p.
	PC	1,7	0,1	1,6	2,5	2,5
Divario tra produzione effettiva e potenziale ¹ (in % del PIL potenziale)	COM	-2,3	-2,7	-2,0	n.p.	n.p.
	PC	-2,4	-3,0	-2,6	-1,7	-1,2
Saldo delle amministrazioni pubbliche ² (in % del PIL)	COM	4,3	-2,5	-2,9	n.p.	n.p.
	PC	4,3	-2,5	-2,2	-1,9	-1,5
Saldo primario (in % del PIL)	COM	8,3	1,5	1,2	n.p.	n.p.
	PC	8,3	1,6	2,0	2,2	2,2
Saldo corretto per il ciclo ^{1,3} (in % del PIL)	COM	5,3	-1,3	-2,0	n.p.	n.p.
	PC	5,4	-1,1	-1,0	-1,1	-0,9
Saldo strutturale ⁴ (in % del PIL)	COM	-4,3	-2,1	-2,0	n.p.	n.p.
	PC	n.p.-4,0	-1,9	-1,2	-1,1	-0,9
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	COM	80,6	78,5	78,0	n.p.	n.p.
	PC	80,6	78,4	77,0	73,7	72,7

Note:

¹ Per il PC i divari tra prodotto effettivo e potenziale e i saldi corretti per il ciclo secondo i programmi, ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nei programmi.

² Basandosi su informazioni ricevute dopo la data limite fissata per le previsioni di primavera 2012 della Commissione, il disavanzo nominale previsto per il 2013 potrebbe essere riveduto al 2,7% del PIL.

³ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee.

⁴ In linea con la revisione del disavanzo nominale previsto per il 2013 sulla base delle informazioni ricevute successivamente alla data limite per le previsioni di primavera dei servizi della Commissione, il corrispondente saldo strutturale è inoltre migliorato di ¼% del PIL nel 2013.

Fonte: previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione (COM) pubblicate l'11 maggio 2012 e programma di convergenza (PC) del 2012