RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia actualizado de Hungría (2011-2015)

(2011/C 209/03)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) nº 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 [1], y en particular su artículo 9, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

(1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, el Consejo adoptó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros [2], que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

(3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.

(4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento presupuestario y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(6) Hungría fue gravemente afectada por la crisis de otoño de 2008, que provocó que el país perdiera acceso a la financiación del mercado. Para superar estas dificultades, Hungría aplicó un programa de ajuste centrado en el saneamiento presupuestario y en la supervisión del sector financiero y recibió ayuda financiera de la UE y del FMI. En este contexto, el país recuperó acceso al mercado en la primavera de 2009 y su economía salió de la recesión: tras una contracción del 6,7 % en 2009, el PIB creció un 1,2 % en 2010, apoyado por el aumento de las exportaciones. Al mismo tiempo, el desempleo siguió aumentando hasta situarse por encima del 11 %, frente al nivel anterior a la crisis, inferior al 8 %. En el segundo semestre de 2010, el Gobierno anunció recortes tributarios significativos aplicables a lo largo del período 2010-2013. Paralelamente, y a fin de limitar el deterioro presupuestario, el Gobierno introdujo tasas extraordinarias y efectuó cortes adicionales del gasto de carácter permanente. Además, la decisión de eliminar el pilar relativo a las pensiones privadas obligatorias ha dado lugar a ingresos tanto permanentes como excepcionales. Si bien estas medidas permitieron limitar la desviación en 2010 al 0,4 % del PIB por encima del objetivo de déficit del 3,8 % del PIB e incluso producirá un superávit en 2011, la situación subyacente se deterioró considerablemente. Ante esta perspectiva, y con el fin de reforzar el potencial de crecimiento económico, el Gobierno anunció un programa de reformas estructurales en marzo de 2011 y adoptó medidas de saneamiento adicionales.

(7) Sobre la base de la evaluación del Programa de Convergencia actualizado de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97, el Consejo considera que, según las previsiones de primavera de 2011 de los servicios de la Comisión, los supuestos macroeconómicos en los que se

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

[2] Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

basan las proyecciones presupuestarias son un tanto favorables, en particular en lo que respecta a la evolución de la demanda interna. En la actualización se prevé corregir el déficit excesivo de aquí a 2011, plazo establecido por el Consejo, cuando deberá alcanzarse un superávit del 2 % del PIB gracias al volumen significativo de ingresos excepcionales procedentes de los activos por pensiones. El presupuesto arrojaría un déficit del 2,5 % del PIB en 2012 que se reduciría gradualmente a partir de entonces hasta situarse en el 1,5 % del PIB en 2015, principalmente mediante el control del gasto. La actualización confirma el objetivo a medio plazo del país para la situación presupuestaria en términos estructurales, un déficit del 1,5 % del PIB. Se espera que la estrategia de saneamiento reduzca el déficit presupuestario de manera estructural y que la deuda inicie una senda descendente hasta situarse en el 64 % del PIB en 2015. No obstante, este saneamiento parece concentrarse más bien al final del período, ya que la mejora estructural comienza únicamente a partir de 2012, mientras que el deterioro estructural acumulado de más del 3 % del PIB en 2010 y 2011 no es conforme con la recomendación del Consejo de julio de 2009 en la que se pedía a Hungría que realizara un ajuste estructural de al menos el 0,5 % del PIB. Las previsiones de primavera muestran un déficit del 3,3 % del PIB en 2012, lo que implica algunos riesgos de aplicación del 0,5 % del PIB; así pues, no se excluye la posibilidad de volver a rebasar el límite en ese año a menos de adoptar medidas adicionales. Además, la trayectoria del déficit estructural prevista, según nuevos cálculos de la Comisión, no contempla los ajustes necesarios que garanticen la consecución del objetivo a medio plazo antes del fin del período del Programa de Convergencia; en particular, no se han previsto nuevas medidas de ajuste estructural más allá de 2013, si bien el margen para el objetivo a medio plazo es pequeño.

Por último, la supresión del soporte representado por las pensiones privadas obligatorias genera ingresos adicionales excepcionales y permanentes, pero también aumenta el pasivo a largo plazo. El probable deterioro resultante de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, habida cuenta de que parte de los activos de los fondos de pensiones se utilizan para la financiación de gastos corrientes, queda en parte compensada por una serie de medidas anunciadas respecto del sistema de pensiones en el contexto del programa de reformas estructurales (por ejemplo, los cambios introducidos ya en parte en los parámetros integrantes del soporte público). Según la última evaluación de la Comisión, los riesgos en relación con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parecen de nivel medio.

(8) El saneamiento presupuestario sigue siendo un desafío importante. Sin una aplicación estricta de las medidas anunciadas y la adopción de medidas adicionales de naturaleza estructural requeridas no puede garantizarse la corrección del déficit excesivo sobre una base sostenible ni progresos adecuados para la consecución del objetivo a medio plazo. Por otra parte, el saneamiento presupuestario contribuirá a situar la deuda en una senda de reducción satisfactoria y a mejorar la sostenibilidad a largo plazo, que parece presentar un nivel de riesgo medio. El pleno aprovechamiento de los ingresos imprevistos podría contribuir a acelerar el saneamiento presupuestario. En este contexto, los informes semestrales de aplicación del procedimiento de déficit excesivo serán un valioso instrumento para seguir de cerca los progresos alcanzados.

(9) La Constitución adoptada recientemente establece un freno al endeudamiento en el 50 % del PIB y concede al Consejo Fiscal el derecho de veto sobre el presupuesto anual, lo que puede considerarse un primer paso para la mejora del marco presupuestario. No obstante, algunos detalles importantes solo se especificarán en las consiguientes leyes «cardinales» (por ejemplo, cuáles serán las normas numéricas temporales hasta que el índice de la deuda descienda al 50 %, la interpretación precisa de la cláusula de salvaguardia). La imposición de un límite de la deuda nominal, si se utiliza como instrumento polivalente, podría conducir, *ceteris paribus*, a una política fiscal procíclica. Además, el mandato del órgano fiscal revisado es relativamente limitado (circunscrito a la preparación de un dictamen sobre el proyecto de presupuesto, aunque con un importante derecho de veto) y no abarca el ciclo presupuestario completo (por ejemplo, a través de evaluaciones en tiempo real de nuevas políticas con importantes implicaciones presupuestarias). Por último, todavía es preciso aclarar otros aspectos de gobernanza fiscal, tales como la orientación a medio plazo de la política fiscal y la cuestión de la transparencia.

(10) La tasa de empleo se sitúa entre las más bajas de la UE (60,4 %). La tasa de empleo femenino también es baja (55,0 %), al tiempo que la diferencia entre la tasa de empleo de las mujeres que tienen hijos de menos de siete años de edad y las que no los tienen es la segunda más elevada de la UE (33,6 puntos porcentuales, frente a la media de la UE, que se sitúa en 12,1 puntos porcentuales). Hungría presenta deficiencias en términos de capacidad en los servicios de atención diurna, deficiencias que se agudizan fuera de las grandes ciudades y en las regiones con tasas de desempleo muy elevadas. El aumento de la oferta de guarderías sería una medida que contribuiría considerablemente a facilitar la participación de ambos progenitores en el mercado laboral.

(11) La presión fiscal sobre el trabajo ha sido relativamente elevada en Hungría. El nuevo sistema del impuesto sobre la renta de las personas físicas aborda parcialmente sus efectos negativos en el empleo, en particular para aquellas con rentas superiores a la media y/o con hijos, y se propone por lo tanto abordar los temas más acuciantes de competitividad y demográficos. Si bien los tipos impositivos se han reducido, la presión fiscal sobre los trabajadores con bajos salarios y sin hijos de hecho ha aumentado, si se tiene en cuenta la eliminación paulatina de los créditos fiscales al empleo.

(12) Los servicios públicos de empleo carecen de capacidad administrativa suficiente y las inyecciones de fondos realizadas hasta la fecha no han logrado mejorar de manera considerable la eficiencia de los servicios en la inserción laboral de trabajadores desempleados. La financiación de los programas de empleo no está suficientemente vinculada a los resultados, en particular en el caso de las

medidas de financiación nacional. Se ha anunciado recientemente que la duración de las prestaciones de desempleo va a reducirse para situarse en los niveles más bajos de la UE. Es necesario evaluar los efectos de esta medida en el mercado laboral a fin de determinar su eficacia para aumentar la tasa de empleo.

(13) La pobreza y los factores relacionados con esta, tales como el desempleo o los bajos niveles de educación, siguen afectando desproporcionadamente a algunos grupos desfavorecidos, particularmente la comunidad gitana. Los trabajadores menos cualificados tienen una tasa de empleo particularmente baja (36,8 % frente a la media europea, situada en el 53,4 %), especialmente entre los hombres. Según algunas estimaciones, el 70 % de la población gitana vive por debajo del umbral de pobreza. Una gran mayoría vive en regiones deprimidas, con poco acceso a las oportunidades del mercado laboral y a los servicios públicos.

(14) Las PYME se enfrentan a dificultades producidas por la complejidad del marco reglamentario y la pesada carga administrativa, así como por una responsabilidad y transparencia limitadas de la administración pública. El acceso de las PYME a la financiación inicial ha sido más limitado que la media de la UE. El Programa Nacional de Reforma contempla una serie de medidas destinadas a reducir la carga administrativa y mejora en general el entorno empresarial. El papel de los instrumentos de financiación no bancarios es menos importante que en el caso de otros países europeos. La eficacia de programas anteriores dirigidos a apoyar el sector no ha sido evaluada sistemáticamente.

(15) La Comisión ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reforma de Hungría y ha tenido asimismo en cuenta la intención del Gobierno de seguir de cerca el Pacto por el Euro Plus. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y la política presupuestaria de Hungría, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. La Comisión considera que la estrategia de ajuste presupuestario se basa principalmente en los gastos y que el plazo de 2011 establecido por el Consejo para situar el déficit por debajo del 3 % del umbral del PIB solo se ha cumplido gracias a los importantes ingresos excepcionales procedentes principalmente de los activos de las pensiones y la mejora estructural solo se producirá en 2012. Habida cuenta de los riesgos de aplicación, no cabe descartar que se pueda volver a rebasar el umbral en ese año, salvo si se adoptan medidas adicionales. Por otra parte, según los nuevos cálculos de la Comisión, el Programa de Convergencia no garantiza a largo plazo que se siga avanzando en la consecución del objetivo a medio plazo, aunque el margen sea pequeño. La adopción de medidas adicionales destinadas a aumentar la participación en el mercado laboral y la mejora de los servicios de empleo contribuirían a aumentar las posibilidades de acceso al trabajo. Asimismo, la reducción de la carga administrativa mejoraría el entorno empresarial y propiciaría el crecimiento de las PYME.

(16) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 7 de julio de 2009 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del Programa de Convergencia de Hungría, y su dictamen [1] se refleja particularmente en sus recomendaciones 1 y 2 recogidas a continuación. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma de Hungría.

RECOMIENDA que Hungría adopte medidas en el período 2011-2012 a fin de:

1. Intensificar el esfuerzo fiscal para cumplir la recomendación del Consejo de corregir de manera sostenible el déficit excesivo, evitando entre otras cosas el deterioro estructural en 2011, implícito en el superávit presupuestario previsto del 2 % del PIB, y garantizar que el déficit presupuestario se mantenga de manera segura por debajo del umbral del 3 % del PIB en 2012 y después, contribuyendo a la reducción del elevado índice de deuda pública. Aplicar plenamente las medidas fiscales anunciadas y adoptar de ser necesarias medidas fiscales adicionales de carácter permanente a más tardar en el presupuesto de 2012 para garantizar el logro de los objetivos presupuestarios para ese año. El presupuesto para 2012 también debería indicar las medidas adicionales para alcanzar el objetivo de 2013 inscrito en el Programa de Convergencia. Avanzar hacia la consecución del objetivo a medio plazo mediante al menos el 0,5 % del PIB anualmente hasta que se logre dicho objetivo y utilizar los posibles ingresos imprevistos para acelerar el saneamiento presupuestario.

2. Adoptar y aplicar los reglamentos que especifiquen los aspectos operativos del nuevo marco constitucional de gobernanza fiscal, incluidas, entre otras, las normas numéricas que serán aplicadas a nivel central y local hasta que el índice de la deuda se sitúe por debajo del 50 % del PIB. En cuanto al marco presupuestario, aplicar y reforzar la planificación presupuestaria plurianual, mejorar la transparencia de las finanzas públicas y ampliar las competencias del Consejo Fiscal.

3. Promover la participación en el mercado laboral, a través de la reducción, sin incidencia presupuestaria, de los efectos de la reforma fiscal en los trabajadores con salarios bajos. Reforzar las medidas destinadas a promover la participación de las mujeres en el mercado laboral ampliando la oferta de servicios de guardería y preescolar.

4. Adoptar medidas para mejorar la capacidad de los servicios públicos de empleo y otros proveedores, a fin de mejorar la calidad y eficacia de la formación, la asistencia en la búsqueda de empleo y la prestación de servicios individualizados. Intensificar las medidas activas del mercado laboral presentando resultados fehacientes. En consulta con las partes interesadas, introducir programas específicamente adaptados a los trabajadores menos cualificados y otros grupos sociales particularmente desfavorecidos.

[1] Previsto en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1466/97.

5. Mejorar el entorno empresarial, mediante la aplicación de todas las medidas previstas para la reforma reglamentaria y la reducción de las cargas administrativas en el Programa Nacional de Reforma; evaluar la eficacia de las políticas actuales de apoyo a las PYME y ajustar los programas públicos con el fin de mejorar el acceso a la financiación no bancaria.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo

El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI