RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2011

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Hungria e que emite o parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência actualizado da Hungria 2011-2015

(2011/C 209/03)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2 e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas [1], nomeadamente o artigo 9.º, n.º 3,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de Março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão Europeia de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

(2) Em 13 de Julho de 2010, o Conselho adoptou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de Outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros [2], documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a terem em conta as orientações integradas para as respectivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, assinalando-se assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE e o primeiro Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, baseado na estratégia «Europa 2020».

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu confirmou as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reformas estruturais (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de Março de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento realizada pela Comissão). O Conselho Europeu realçou a necessidade de dar prioridade ao restabelecimento de orçamentos sólidos e da sustentabilidade orçamental, à redução da taxa de desemprego através de reformas do mercado de trabalho e à realização de novos esforços para aumentar o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzissem estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade e Convergência e nos Programas Nacionais de Reforma.

(5) Em 15 de Abril de 2011, a Hungria apresentou o seu Programa de Convergência actualizado, que abrange o período 2011-2015 e o seu Programa Nacional de Reformas para 2011. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(6) A Hungria foi severamente afectada pela crise no Outono de 2008, em que o país perdeu acesso aos mercados financeiros. Para superar estas dificuldades, a Hungria executou um programa de ajustamento que se centrou na consolidação orçamental e na supervisão do sector financeiro e foi apoiado pela assistência financeira da UE e do FMI. Neste contexto, o país recuperou o acesso ao mercado na Primavera de 2009 e a economia saiu da recessão, depois de uma contracção de 6,7 % em 2009. O PIB cresceu em 1,2 % em 2010, apoiado por um aumento das exportações. Simultaneamente o desemprego continuou a aumentar, tendo ultrapassado os 11 % quando o nível de pré-crise se situava em 8 %. No segundo semestre de 2010, o Governo anunciou importantes reduções fiscais a aplicar no período 2010-2013. Para limitar a deterioração em termos de orçamento, introduzui paralelamente imposições extraordinárias e decidiu abolir o pilar obrigatório da pensão privada. Embora estas medidas tenham possibilitado limitar a derrapagem em 2010 a 0,4 % do PIB acima do objectivo de um défice de 3,8 % do PIB, e tivesse dado origem a um excedente em 2011, a situação subjacente deteriorou-se significativamente. Neste contexto, e a fim de reforçar o potencial de crescimento económico, o Governo anunciou um programa de reformas estruturais em Março de 2011 e adoptou novas medidas de consolidação.

(7) Com base na avaliação do Programa de Convergência actualizado, nos termos do Regulamento (CE)

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

[2] Mantidas para 2011 pela Decisão 2011/308/UE do Conselho, de 19 de Maio de 2011, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

n.º 1466/97, o Conselho é do parecer que, com base nas previsões da Primavera de 2011 dos serviços da Comissão, o cenário macroeconómico subjacente às projecções orçamentais é demasiado optimista, nomeadamente no que diz respeito à evolução da procura interna. A actualização do programa visa corrigir o défice excessivo até 2011, prazo estabelecido pelo Conselho, que deveria ser alcançado por um excedente de 2 % do PIB, graças a um volume considerável de receitas extraordinárias provenientes dos activos de pensões. O orçamento apresentaria um défice de 2,5 % do PIB em 2012 e, em seguida, diminuiria gradualmente para 1,5 % do PIB em 2015, com base, essencialmente, em restrições de despesas. A actualização confirma o objectivo de médio prazo do país (OMP) para a situação orçamental em termos estruturais, um défice de 1,5 % do PIB. A estratégia de consolidação orçamental deverá permitir a redução do défice orçamental de forma estrutural e colocar de novo a dívida numa trajectória descendente, para alcançar 64 % do PIB até 2015. No entanto, parece ter-se se concentrado em melhorias estruturais, a partir de 2012, ao passo que a deterioração estrutural cumulativa de mais de 3 % do PIB ao longo de 2010 e 2011 não está em conformidade com a recomendação do Conselho de Julho de 2009, pedindo à Hungria que alcançasse um ajustamento estrutural de, pelo menos, 0,5 % do PIB. As previsões da Primavera indicam um défice de 3,3 % do PIB em 2012, o que pressupõe alguns riscos na sua aplicação; nesta base, não se pode excluir a possibilidade de o limiar não ser respeitado de novo nesse ano, a não ser que sejam tomadas novas medidas. Além disso, a trajectória do défice projectada não contempla os necessários ajustamentos estruturais que assegurariam a consecução do OMP até ao final do período do Programa de Covergência. Em especial, não haverá mais nenhum ajustamento estrutural depois de 2013 apesar da margem reduzida do OMP.

Por último, a eliminação do pilar privado vinculativo do regime de pensões e os fortes incentivos para a transferência para o pilar público irão ocasionar novas receitas a curto e médio prazo, mas também irão pesar na dívida a longo prazo. Tal facto deverá, provavelmente, conduzir à deterioração da sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, tendo em conta que parte dessas receitas é usada para financiar as despesas correntes, embora este impacto possa ser parcialemente reduzido pelas várias medidas faseadas do regime de pensões, já anunciadas no âmbito do programa de reformas estruturais (por exemplo, certas alterações postas em prática para o pilar público). Segundo a última avaliação da Comissão, é médio o risco para a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo.

(8) A consolidação orçamental continua a constituir um desafio importante. Sem uma aplicação rigorosa das medidas anunciadas e medidas adicionais de natureza estrutural, não é possível assegurar que a situação de défice excessivo seja corrigida numa base sustentável e que sejam feitos progressos adequados no sentido de alcançar o OMP. Além disso, a consolidação orçamental irá contribuir também para colocar a dívida numa trajectória descendente adequada e aumentar a sua sustentabilidade a longo prazo, a qual está sujeita a um risco médio. O uso de todas as receitas suplementares poderá contribuir para acelerar o processo de consolidação orçamental. Neste contexto, os relatórios semestrais das autoridades relativos ao procedimento de défice excessivo, constituirão um instrumento útil para acompanhar de perto a evolução da consolidação orçamental.

(9) A Constituição recentemente aprovada estabelece um limite máximo constitucional para a dívida, de 50 % do PIB, e confere ao Conselho orçamental um direito de veto sobre o orçamento anual, o que poderia constituir um primeiro passo para melhorar o quadro orçamental. Todavia, pormenores importantes só serão especificados na legislação subsequente «Cardinal» (por exemplo, quais as regras numéricas temporárias que vigorarão até que o rácio da dívida baixe para 50 %; a interpretação exacta da cláusula de salvaguarda, etc.). A imposição de um limite máximo para a dívida nominal, se utilizada como um dispositivo para todos os fins poderá, *ceteris paribus*, conduzir a uma orientação pró-cíclica da política orçamental. Além disso, as competências do Conselho orçamental reestruturado são relativamente limitadas (elaboração de um parecer sobre o projecto de orçamento, com direito de veto): não abrangem o conjunto do ciclo orçamental (por exemplo, através de avaliações em tempo real das novas políticas com repercussões orçamentais importantes). Por último, outros aspectos da governação orçamental, tais como a orientação a médio prazo da política orçamental e a questão da transparência, não foram ainda esclarecidas.

(10) A taxa de emprego situa-se entre as mais baixas na UE (60,4 %). A taxa de emprego feminino é também baixa (55 %), ao passo que o diferencial entre as taxas de emprego das mulheres com e sem filhos de 0-6-anos de idade, é o segundo maior na UE (33,6 pontos percentuais, contra 12,1 em média na UE). Existem deficiências, tanto em termos de capacidade e de qualidade dos serviços de cuidados diurnos para crianças na Hungria, especialmente escassez da oferta fora das cidades maiores, e em regiões com uma taxa de desemprego muito elevada. Melhorar a prestação de cuidados diurnos para crianças seria uma medida importante para facilitar a participação de ambos os progenitores no mercado de trabalho.

(11) A Hungria teve um grau relativamente elevado de carga fiscal sobre o trabalho. O novo sistema de impostos sobre os rendimento das pessoas soluciona parcialmente os seus efeitos negativos no emprego, nomeadamente para os rendimentos acima da média e agregados familiares com crianças, ou em ambas as situações, e nessa medida procura responder aos problemas de competitividade e demográficos mais urgentes.

(12) Os serviços públicos de emprego (SPE) sofrem de insuficiente capacidade administrativa e anteriores injecções de fundos não melhoraram a eficiência dos serviços na integração dos desempregados no mercado de trabalho. O financiamento dos programas de emprego não está suficientemente ligado à obtenção de resultados, em especial

no que se refere a medidas objecto de financiamento nacional. Recentemente foi anunciado que a duração das prestações de desemprego foi recentemente reduzida para os níveis mais baixos da UE. A incidência desta medida no mercado de trabalho precisa de ser avaliada, em especial para determinar a sua eficácia em termos de aumento da participação na força laboral.

(13) A pobreza e factores relacionados como o desemprego ou baixos níveis de educação, continuam a afectar, desproporcionadamente, alguns grupos desfavorecidos, nomeadamente as pessoas de etnia Roma. As pessoas com reduzidas qualificações têm uma taxa de emprego particularmente reduzida (36,8 %, comparada com a média Europeia que é de 53,4 %), em especial entre os homens. Segundo as estimativas, 70 % das pessoas de etnia Roma vive abaixo do limiar de pobreza. Uma grande maioria deles vive em regiões desfavorecidas, com poucas possibilidades de acesso ao mercado de trabalho e a serviços públicos.

(14) As PME têm visto as suas actividades entravadas pela complexidade do quadro regulamentar, uma elevada burocracia, e a reduzida responsabilização e transparência na administração pública. O acesso das PME ao financiamento da fase de arranque das empresas tem sido mais escasso do que a média da UE. O Programa Nacional de Reformas comporta um número de medidas para reduzir a burocracia. O papel dos mecanismos de financiamento não bancários regista um atraso em relação aos outros países da Europa. A eficácia dos programas anteriores de apoio ao sector não foi avaliada de maneira sistemática.

(15) A Comissão avaliou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reforma, no que respeita à Hungria, e também tomou em consideração a intenção do Governo de integrar o Pacto para o Euro+. Tomou não só em consideração a sua importância em matéria de políticas sustentáveis no domínio orçamental e socioeconómico na Hungria, mas também a conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia, ao facultar um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. Considera que a estratégia de ajustamento orçamental baseada principalmente no lado das despesas está concentrada na parte final, a data-limite de 2011 estabelecida pelo Conselho para a recondução do défice para um valor inferior ao limiar de 3 % do PIB apenas é cumprida graças a um nível considerável de receitas extraordinárias provenientes dos activos de pensões. Não se registará, até 2012, nenhum melhoramento estrutural e, se se tiverem em conta os riscos de aplicação, não se pode excluir a possibilidade de o limiar pode ser ultrapassado de novo nesse ano, a não ser que sejam tomadas novas medidas. Além disso, a longo prazo, o Programa de Convergência, tal como reavaliado pela Comissão, não dá garantias de que se irão registar novos progressos no sentido de se alcançar o OMP, apesar da margem ser reduzida. Medidas adicionais para aumentar a participação no mercado de trabalho e modernizar os serviços de emprego contribuiriam para aumentar o número de oportunidades de emprego. Outras reduções da burocracia contribuiriam para melhorar o ambiente das empresas e ajudar as PME a crescer.

(16) À luz desta avaliação, tomando também em consideração a Recomendação do Conselho, de 7 de Julho de 2009, formulada ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho examinou a actualização de 2011 do Programa de Convergência da Hungria, e o seu parecer [1] encontra-se reflectido, nomeadamente na sua recomendação sob os pontos 1 e 2. Tomando em consideração as conclusões do Conselho Europeu, de 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas da Hungria,

RECOMENDA QUE a Hungria tome medidas, no período 2011-2012, no sentido de:

1. Consolidar o esforço orçamental a fim de cumprir as recomendações do Conselho relativas à correcção do défice excessivo de forma sustentável, nomeadamente para limitar a deterioração estrutural em 2011 inerente ao excedente orçamental previsto de 2 % do PIB e assegurar que o défice continue abaixo do limiar de 3 % do PIB em 2012 e nos anos seguintes, contribuindo para reduzir o elevado rácio de dívida. Adoptar medidas orçamentais adicionais de carácter permanente, o mais tardar no orçamento de 2012, para garantir que os objectivos orçamentais fixados para 2012 e 2013 no Programa de Convergência sejam alcançados. Garantir progressos na via do OMP em, pelo menos, 0,5 % do PIB anualmente até ao final do período abrangido pelo programa e a utilizar eventuais receitas suplementares para acelerar o processo de consolidação orçamental.

2. Adoptar e aplicar os regulamentos que especifiquem os aspectos operacionais do novo quadro constitucional da governação orçamental, incluindo, *inter alia*, as regras numéricas que serão implementadas a nível central e local, até que o rácio da dívida tenha baixado para menos de 50 % do PIB. Alargar a área de competências do Conselho orçamental e reforçar o quadro orçamental para cobrir uma programação orçamental plurianual e a aumentar a transparência das finanças públicas.

3. Aumentar a participação no mercado de trabalho através da atenuação do impacto da reforma fiscal nas pessoas com baixos rendimentos, com efeitos neutros em termos orçamentais. Reforçar as medidas de incentivo à participação das mulheres no mercado de trabalho através da disseminação das estruturas de acolhimento de crianças e de ensino pré-escolar.

4. Tomar medidas para reforçar a capacidade dos serviços públicos de emprego e de outros organismos, aumentar a qualidade e a eficácia das acções de formação, da assistência na procura de emprego e dos serviços individualizados. Reforçar as políticas activas de emprego, com obtenção de resultados. Em consulta com os interessados, introduzir programas adaptados, para as pessoas com poucas qualificações e a outros grupos particularmente desfavorecidos.

[1] Previsto no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

5. Melhorar o ambiente empresarial através da execução de todas as medidas previstas no Programa Nacional de Reformas, no que se refere à reforma da regulamentação e à redução da burocracia; avaliar a eficácia das actuais políticas de apoio às PME e adaptar os programas públicos, de modo a melhorar o acesso aos financiamentos não bancários.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2011.

Pelo Conselho

O Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI