COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.6.2011
SEC(2011) 821 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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)

{SEC(2011) 725 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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)

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[2],

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 Europea de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento –Estrategia Europa 2020-, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.

(2) El 13 de julio de 2010, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros[3], que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p.1.

2 DO C , , p. .

3 Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011.

(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 fiscal 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). 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. 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 15 de abril de 2011, Hungría presentó la actualización de 2011 de su programa de convergencia, relativa al período 2011-2015, y su programa nacional de reforma de 2011. Con el fin de tener en cuenta las interrelaciones entre ambos, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(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 fiscal 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 decidió eliminar el pilar relativo a las pensiones privadas obligatorias. Si bien esta actuación permitió 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 del Consejo, el Consejo considera que, según las previsiones de primavera de 2011 de la Comisión, el escenario macroeconómico en el que se basan las proyecciones presupuestarias es un tanto optimista, 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 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; 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 prevista no contempla los ajustes estructurales necesarios que garanticen la consecución del objetivo a medio plazo antes del fin del período del programa; en particular, no se han previsto nuevas medidas de ajuste estructural más allá de 2013. Por último, la supresión del pilar relativo a las pensiones privadas obligatorias y los fuertes incentivos previstos para la transición al sistema público de pensiones genera ingresos adicionales a corto y medio plazo, pero también aumenta el pasivo a largo plazo de modo que puede deteriorar la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo.

(8) El saneamiento fiscal sigue siendo un desafío importante. Sin una aplicación estricta de las medidas anunciadas y la adopción de medidas adicionales de naturaleza estructural 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 fiscal 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 fiscal. 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 ratio de la deuda descienda al 50 %, la interpretación precisa de la cláusula de salvaguardia, etc.). 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 (preparación de un dictamen sobre el proyecto de presupuesto, con 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, aún están pendientes de clarificación 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 mujeres con o sin hijos de edades comprendidas entre los 0 y los 6 años 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 grandes deficiencias en los servicios de atención diurna tanto en términos de capacidad como de calidad, 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, pero, de hecho, la presión fiscal sobre los trabajadores con bajos salarios y sin hijos ha aumentado, sobre todo cuando 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 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. La duración de las prestaciones de desempleo se ha reducido recientemente a 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. 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[4]. 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 principalmente basada en los gastos está concentrada al final del

[4] SEC(2011) 725.

período. Así pues, 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 ingresos excepcionales procedentes de los activos de las pensiones. La mejora estructural no comenzará hasta 2012 y, teniendo en cuenta los riesgos de aplicación, no puede excluirse que pueda volver a rebasarse el umbral en ese año a menos de adoptar medidas adicionales. Por otra parte, el programa de convergencia no garantiza a largo plazo que se siga avanzando en la consecución del objetivo a medio plazo. 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[5] 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 saneamiento fiscal para reducir el deterioro estructural en 2011, implícito en el superávit presupuestario previsto del 2 % del PIB, y evitar que el saldo presupuestario rebase de nuevo el umbral del 3 % del PIB en 2012. Adoptar medidas fiscales adicionales de carácter permanente a más tardar en el presupuesto de 2012 para garantizar el logro de los objetivos presupuestarios del programa de convergencia para 2012 y 2013. Avanzar hacia la consecución del objetivo a medio plazo mediante al menos el 0,5 % del PIB anualmente hasta el final del período del programa y utilizar los posibles ingresos imprevistos para acelerar el saneamiento fiscal.

(2) Adoptar y aplicar los reglamentos que especifiquen los aspectos operativos del nuevo marco constitucional de gobernanza presupuestaria, en particular las normas numéricas que serán aplicadas a nivel central y local hasta que el ratio de la deuda se sitúe por debajo del 50 % del PIB. Ampliar el mandato del Consejo Fiscal a fin de abarcar el ciclo presupuestario completo, en particular a través de evaluaciones en tiempo real de nuevas políticas con implicaciones presupuestarias importantes, y reforzar el marco presupuestario con objeto de cubrir la planificación presupuestaria plurianual y mejorar la transparencia de las finanzas públicas.

(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.

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

(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. Vincular la financiación de los programas a los resultados obtenidos. En consulta con las partes interesadas, introducir programas específicamente adaptados a los trabajadores menos cualificados y otros grupos sociales particularmente desfavorecidos.

(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,

Por el Consejo
El Presidente