COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 7.6.2011
SEC(2011) 821 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Hungria

e à emissão de um Parecer do Conselho

sobre o Programa de Convergência actualizado da Hungria 2011-2015

{SEC(2011) 725 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Hungria

e à emissão de um Parecer do Conselho

sobre o Programa de Convergência actualizado da Hungria 2011-2015

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do 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, o Conselho adoptou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros[3], 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.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO C , p. .

3 Mantidas para 2011 pela Decisão do Conselho 2011/308/UE, de 19 de Maio de 2011

(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, consagrado na estratégia Europa 2020.

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu subscreveu 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 levada a efeito 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 reforma 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, introduzira paralelamente imposições extraordinárias e decidira 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 o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é do parecer que, com base nas previsões da Primavera de 2011 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 pode ser infringido 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; Em especial, não haverá mais nenhum ajustamento estrutural depois de 2013.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 e assim deteriorar a sustentabilidade orçamental a longo 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 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 organismo orçamental reestruturado são relativamente limitadas (elaboração de um parecer sobre o projecto de orçamento, com direito de veto): E 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 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 seria uma medida importante para facilitar a participação de ambos pais na força laboral.

(11) A Hungria teve um grau relativamente elevado de carga fiscal sobre o trabalho. O novo sistema de impostos sobre os rendimentos pessoais soluciona parcialmente os seus efeitos negativos no emprego, mas a carga fiscal que incide sobre trabalhadores com remunerações mais baixas sem filhos, aumentou, na realidade, especialmente se se tiver em conta a eliminação progressiva de créditos fiscais à criação de emprego.

(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. 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 os 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% dos Roma (população) 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 +[4]. 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. Uma vez que 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

[4] SEC (2011) 725

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 prazo, o programa de convergência não dá garantias de que se irão registar novos progressos no sentido de se alcançar o OMP. 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 apreciação, tomando também em consideração a recomendação do Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de Julho de 2009, o Conselho examinou a actualização de 2011 do programa de convergência da Hungria, e o seu parecer[5] encontra-se reflectido, nomeadamente na sua recomendação sob os pontos 1 e 2 *infra*. Tomando em consideração as conclusões do Conselho Europeu e 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas da Hungria.

RECOMENDA QUE a Hungria deve actuar no período 2011-2012, para:

(1) Consolidar o esforço orçamental para limitar a deterioração estrutural em 2011inerente ao excedente orçamental previsto de 2 % do PIB e evitar que o saldo orçamental infrinja, de novo, o limiar de 3 % do PIB em 2012. 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 para abranger todo o ciclo orçamental, nomeadamente através de avaliações em tempo real das novas políticas com importantes implicações orçamentais 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. Fazer depender o

[5] Previsto no artigo 9.ª, n.º3, do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1466/97

financiamento de programas da obtenção de resultados. Em consulta com os interessados, introduzir programas adaptados, para as pessoas com poucas qualificações e a outros grupos particularmente desfavorecidos.

(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

Pelo Conselho
O Presidente