COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria de 2015

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria de 2015

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 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, intitulada *Europa 2020*, baseada numa coordenação reforçada das políticas económicas. A referida estratégia incide nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 266.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014), e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2014 da Hungria e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Hungria de 2014.

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[5], assinalando o início do Semestre Europeu de 2015 para a coordenação das políticas económicas. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[6], em que identificou a Hungria como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório relativo à Hungria de 2015[7]. Nesse relatório eram avaliados os progressos realizados pela Hungria em resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório incluía ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada de acordo com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A conclusão retirada pela Comissão dessa apreciação foi a de que a Hungria enfrenta desequilíbrios macroeconómicos, que requerem medidas estratégicas decisivas e acompanhamento. Deve ser dada atenção, nomeadamente, aos riscos decorrentes da posição líquida a nível internacional (que continua a ser altamente negativa, apesar de alguns progressos alcançados no reequilíbrio das contas externas,) do elevado nível da dívida pública, dos consideráveis encargos regulamentares que pesam sobre o setor financeiro e do elevado nível dos empréstimos de cobrança duvidosa, elementos que dificultam a desalavancagem.

(7) Em 30 de abril de 2014, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e o seu Programa de Convergência de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) A Hungria encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória para a dívida para o período de 2013-2015. No seu Programa de Convergência de 2015, o Governo prevê melhorar gradualmente o défice nominal para 2,4 % do PIB em 2015 e posteriormente para 1,6 % em 2018, prevendo ainda que o objetivo de médio prazo — um défice estrutural de 1,7 % do PIB − seja atingido até 2017. De acordo com o Programa de Convergência, o Governo tenciona reduzir gradualmente o rácio dívida/PIB para 74,9 % em 2015 e para 68,9 % em 2018. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é plausível até 2016 e favorável a partir dessa data. As medidas destinadas a realizar os objetivos previstos em matéria de défice, em

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904 final
[7] SWD(2015) 36 final.

particular a partir de 2016, ainda não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, tanto o saldo estrutural como o crescimento das despesas líquidas apontam para um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento exigida para o objetivo de médio prazo em 2015 e 2016. Por conseguinte, será necessário adotar medidas adicionais em ambos os anos. Simultaneamente, a Hungria deverá respeitar a regra transitória para a dívida em 2015 e, após o termo do período de transição, a meta de redução da dívida em 2016. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho considera que existe um risco de que a Hungria não venha a cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. O sistema de governação orçamental do país beneficiaria de uma aplicação rigorosa do quadro orçamental de médio prazo, já objeto de legislação, bem como da atribuição de um papel analítico mais proeminente ao Conselho Orçamental.

(9) Os principais desafios para o setor bancário mantiveram-se durante os últimos 12 meses, em especial no que respeita ao restabelecimento da concessão de empréstimos em condições de mercado através de melhores possibilidades de acumulação de capital e de um saneamento mais eficiente das carteiras existentes. Desde meados de 2013, o crédito bancário tem dependido fundamentalmente de regimes subvencionados, como acontece nomeadamente com cerca de 40 % dos empréstimos às PME. A combinação de encargos fiscais e regulamentares significativos e de uma elevada percentagem de empréstimos de má qualidade não dá aos bancos os incentivos necessários para aumentarem a sua atividade normal, não subvencionada, de concessão de crédito. A exposição externa da Hungria e os respetivos riscos para a estabilidade financeira diminuíram consideravelmente devido à recente conversão dos empréstimos hipotecários denominados em moeda estrangeira para a moeda local. Ao mesmo tempo, o endividamento das famílias em moeda estrangeira continua a ser o principal fator que determina a elevada proporção de crédito malparado. A maioria dos regimes adotados até à data e que visam resolver as dificuldades associadas aos créditos em moeda estrangeira não eram dirigidos aos mutuários em dificuldades, com exceção do regime aplicável à agência nacional de gestão de ativos no setor habitacional, sendo pouco provável que venham a resolver o problema do crédito malparado. Um saneamento eficiente das carteiras é prejudicado, nomeadamente, pela não execução das hipotecas e pela ineficácia dos procedimentos de resolução judicial e extrajudicial. O acordo recentemente concluído com o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento inclui um certo número de compromissos do governo no sentido de enfrentar os desafios no setor financeiro, nomeadamente através da redução gradual das taxas bancárias e do respeito do princípio da consulta prévia. A aplicação rigorosa destas medidas poderá contribuir para o restabelecimento de um quadro financeiro sólido e previsível. Durante o último ano, a Hungria tem vindo a alargar repetidamente a sua participação direta no setor bancário. A intervenção do Estado no setor bancário através de uma maior participação direta poderá implicar riscos orçamentais consideráveis, mesmo nos casos em que seja apenas temporária.

(10) As recentes alterações no domínio da fiscalidade (introdução de novos impostos e aumentos de impostos existentes) constituem um retorno à anterior tendência de aumento do peso do IRC em determinados setores. Tanto a imprevisibilidade como a seletividade dessas alterações suscitam distorções do investimento em todos os setores. Apesar da introdução de uma série de novas medidas, a carga fiscal que incide sobre alguns grupos de salários mais baixos continua a ser das mais altas da

UE, com as pessoas solteiras a serem especialmente afetadas. Parece haver margem para uma maior transferência da carga fiscal para fontes de receita mais favoráveis ao crescimento. Várias medidas introduzidas durante o ano passado estão a contribuir para reforçar os sistemas de combate à evasão fiscal. Na sequência da conclusão com sucesso do programa de ligação das caixas registadoras dos estabelecimentos de venda a retalho a um sistema em linha, este deverá, em 2015, ser alargado a um certo número de serviços. O limiar acima do qual deve ser apresentada uma declaração pormenorizada para efeitos de IVA foi reduzido. Em 2015, foi introduzido um sistema de controlo eletrónico do transporte rodoviário de carga, cujo principal objetivo é reduzir a fraude de tipo «carrossel» no IVA. Todavia, há ainda uma margem significativa para melhorar a eficiência administrativa na cobrança de impostos e para reduzir os custos de conformidade da tributação, em particular para as pequenas e médias empresas.

(11) De modo geral, o mercado de trabalho da Hungria melhorou em 2014, com o emprego no setor privado a recuperar graças à retoma económica. Subsistem desafios importantes no que diz respeito ao regime para as obras públicas, que foi significativamente alargado desde 2011. O regime parece corresponder a uma política ativa do mercado de trabalho pouco eficiente e ineficaz, que poderá distorcer o bom funcionamento desse mesmo mercado de trabalho. Os mesmos recursos, se fossem aplicados de outra forma, poderiam ser mais benéficos para a economia húngara. O custo orçamental do regime quadruplicou nos últimos quatro anos, para 0,8 % do PIB, e prevê-se que duplique novamente até 2018, impedindo que os recursos possam ser utilizados para as melhorias na formação e nos serviços que serão necessárias para facilitar a participação num mercado de trabalho aberto. Existe um risco de que certas obras públicas assumam uma dimensão tal que criem efeitos significativos de «dependência» e substituam permanentemente o sistema de prestações sociais para as pessoas com baixo nível de competências. O regime não é adequadamente coordenado com outras medidas ativas do mercado de trabalho e não promove suficientemente a reintegração no mercado de trabalho aberto. A taxa de saída com êxito deste sistema de obras públicas foi de apenas 13,8 % no primeiro semestre de 2014, o que sugere que as obras públicas não apoiam suficientemente a reintegração dos participantes no mercado de trabalho. Embora o regime esteja orientado para os desempregados de longa duração e trabalhadores pouco qualificados, 47 % dos participantes em 2013 tinham habilitações de nível secundário ou superior. O período de elegibilidade para o subsídio de desemprego (três meses) não foi aumentado, pelo que não corresponde ao período médio (mais de um ano) de que os candidatos a um emprego precisam para o encontrar. Foram desenvolvidos vários programas para melhorar a inclusão dos ciganos no mercado de trabalho, tendo sido criado um sistema de acompanhamento dessa situação. Continuam por aplicar, contudo, medidas simplificadas e coordenadas que permitam reduzir significativamente a pobreza. Os indicadores de pobreza, embora sugerindo uma tendência moderadamente positiva, revelam que o problema continua a atingir níveis preocupantes, em especial no que respeita aos ciganos e às crianças. Continuam a existir lacunas em termos tanto da adequação como da cobertura da assistência social.

(12) Nos últimos anos, não foram eliminados os obstáculos à entrada no mercado no setor dos serviços; pelo contrário, novos obstáculos foram introduzidos em 2014, impedindo uma afetação eficiente dos recursos económicos, aumentando a incerteza para os investidores e limitando a concorrência. Esses novos obstáculos incluem, por exemplo, a obrigatoriedade de autorização de todos os estabelecimentos de comércio

a retalho de acordo com um procedimento centralizado. A corrupção e a falta de transparência que afetam a administração pública, os processos de tomada de decisões e os contratos públicos continuam a ser motivos de preocupação. O reduzido nível de concorrência nos contratos públicos e a utilização extensiva das adjudicações diretas manteve-se em 2014. Em 2014 foi lançada uma reorganização da administração dos contratos públicos cujos resultados deverão ser acompanhados de perto. Em novembro de 2014, a Hungria apresentou um plano de ação para a transposição das novas diretivas relativas aos contratos públicos e para a promoção da concorrência e da transparência. Foram igualmente anunciadas diversas medidas para melhorar o quadro de luta contra a corrupção.

(13) Embora tenham sido aplicadas algumas medidas de apoio à educação das crianças ciganas, ainda está por desenvolver uma abordagem sistemática de promoção de um ensino geral inclusivo. A proporção de crianças de origem cigana que frequentam escolas ou turmas onde a maioria dos alunos são ciganos continua a ser elevada e os resultados escolares desses alunos ciganos são inferiores à média nacional. Os professores não são formados para prestarem um apoio suficiente aos grupos desfavorecidos. É necessário desenvolver mais esforços para melhorar a transição entre as diferentes formas e fases da educação, bem como do ensino para o mercado de trabalho. As alterações previstas na atribuição de lugares financiados pelo Estado no ensino secundário e o reforço dos requisitos de admissão ao ensino superior poderão vir a limitar ainda mais as possibilidades de transição entre as diferentes formas de educação, em especial para os grupos desfavorecidos. A Hungria tem a maior taxa de abandono no ensino superior da UE, 47 %. O Governo anunciou a adoção de uma estratégia nacional para o ensino superior em dezembro de 2014. Essa estratégia incluía o aumento das metas nacionais para a conclusão do ensino superior para 34 %. De modo geral, as medidas mais recentes não permitiram melhorar a participação dos grupos desfavorecidos no ensino superior, nem combater o problema da não conclusão dos estudos. O atual sistema de financiamento não garante um acesso equitativo.

(14) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Hungria, que publicou no relatório relativo à Hungria de 2015. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Hungria em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Hungria, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia graças ao seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 5 *infra*.

(15) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência da Hungria, estando o seu parecer[8] refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(16) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e dessa avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. As suas recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se nas recomendações 1 a 3 *infra*.

[8] Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

RECOMENDA que, em 2015 e 2016, a Hungria tome medidas no sentido de:

1. Alcançar um ajustamento orçamental de 0,5 % do PIB em 2015 e de 0,6 % do PIB em 2016 no sentido do objetivo de médio prazo.

2. Tomar medidas para restabelecer as condições normais de concessão de crédito à economia real e eliminar os obstáculos ao saneamento das carteiras baseadas no mercado. Reduzir consideravelmente os riscos de passivos contingentes ligados ao aumento das participações do Estado no setor bancário.

3. Reduzir os impostos setoriais geradores de distorções; eliminar os obstáculos injustificados à entrada no mercado no setor dos serviços, nomeadamente no setor do comércio a retalho; reduzir a cunha fiscal sobre os trabalhadores com baixos rendimentos, nomeadamente transferindo a tributação para áreas menos prejudiciais para o crescimento; prosseguir o combate à evasão fiscal, reduzir os custos de conformidade e aumentar a eficiência da cobrança de impostos. Reforçar as estruturas que promovem a concorrência e a transparência no âmbito dos contratos públicos, e continuar a aperfeiçoar o quadro de combate à corrupção.

4. Reorientar os recursos orçamentais afetados ao regime de promoção das obras públicas para medidas ativas do mercado de trabalho que promovam a integração no mercado de trabalho primário e aumentar a adequação e a cobertura da assistência social e do subsídio de desemprego.

5. Aumentar a participação dos grupos desfavorecidos, em especial dos ciganos, no ensino geral inclusivo, e aumentar o apoio a estes grupos através de medidas específicas de formação dos professores. Reforçar as medidas para facilitar a transição entre as diferentes fases do ensino e do ensino para o mercado de trabalho, e reforçar o ensino das competências essenciais.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente