COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Hungría

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2015 de Hungría

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Hungría

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2015 de Hungría

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 2,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

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

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 DO 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.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Hungría y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de 2014 de Hungría.

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[5], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[6], en el que se señalaba a Hungría como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Hungría[7]. En él se evaluaron los avances realizados por Hungría de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Hungría está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren medidas decisivas y un seguimiento. Debe prestarse atención, en particular, a los riesgos derivados de la posición internacional neta (que, a pesar de algunos avances en el reequilibrio de la balanza de pagos, sigue siendo muy negativa), el alto nivel de deuda pública, la importante carga normativa que soporta el sector financiero y el alto nivel de préstamos no productivos, que dificultan el desapalancamiento.

(7) El 30 de abril de 2015, Hungría presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Convergencia de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Hungría está sujeta actualmente al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma transitoria en materia de deuda durante el periodo 2013-2015. En su Programa de Convergencia de 2015, el Gobierno prevé reducir gradualmente el déficit global hasta el 2,4 % y el 1,6 % del PIB en 2015 y 2018, respectivamente, y que el objetivo a medio plazo, un déficit estructural del 1,7 % del PIB, se alcance para 2017. Según el Programa de Convergencia, el Gobierno prevé reducir gradualmente la ratio deuda/PIB hasta el 74,9 % en 2015 y el 68,9 % en 2018. El escenario macroeconómico en el que se apoyan estas previsiones presupuestarias es verosímil en líneas generales hasta 2016 y favorable para los años siguientes. Las medidas que contribuirán a alcanzar los objetivos de déficit previstos a partir de 2016 todavía no se han especificado lo suficiente, en particular tras ese año. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, tanto

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

el saldo estructural como el crecimiento del gasto neto apuntan al riesgo de que se registre una desviación significativa respecto a la senda de ajuste requerida hacia el objetivo a medio plazo en 2015 y 2016. Al mismo tiempo, se prevé que Hungría cumpla la norma transitoria en materia de deuda en 2015 y, una vez finalizado el periodo transitorio, el parámetro de reducción de la deuda en 2016. Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo estima que cabe el riesgo de que Hungría no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La aplicación rigurosa del marco presupuestario a medio plazo ya legislado y la atribución de un rol analítico más destacado al Consejo Presupuestario redundarían en beneficio del sistema de gobernanza presupuestaria del país.

(9) Los grandes retos a los que se enfrenta el sector bancario han persistido durante los últimos doce meses, en particular las dificultades para restablecer la concesión de préstamos basados en el mercado mediante la mejora de las posibilidades de acumulación de capital y el incremento de la eficiencia del saneamiento de las carteras. Desde mediados de 2013, los préstamos bancarios se han basado principalmente en regímenes subvencionados; es el caso, por ejemplo, de cerca del 40 % de los préstamos concedidos a las pymes. Las elevadas cargas tributarias y normativas se combinan con un elevado porcentaje de préstamos problemáticos, de modo que los bancos carecen de los incentivos necesarios para aumentar la concesión de préstamos normales, no subvencionados. La exposición exterior de Hungría y los correspondientes riesgos para la estabilidad financiera se han reducido considerablemente debido a la reciente conversión a moneda local de las hipotecas denominadas en divisas. Al mismo tiempo, el endeudamiento contraído en divisas por los hogares sigue siendo el principal factor de la alta proporción de créditos morosos. La mayoría de los regímenes de rescate de divisas adoptados hasta la fecha no van dirigidos a los prestatarios en dificultades, salvo el de la agencia nacional de gestión de activos en el sector de los hogares, y es poco probable que se resuelva el problema de los préstamos de dudoso cobro. La eficiencia del saneamiento de las carteras se ve obstaculizada, en particular, por la falta de ejecuciones hipotecarias y la ineficiencia de los procedimientos judiciales y extrajudiciales de resolución. Un acuerdo celebrado recientemente con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo incluye una serie de compromisos por parte del Gobierno para hacer frente a las dificultades que se plantean en el sector financiero, en particular la reducción progresiva de la tasa bancaria y el respeto del principio de consulta previa. Aplicar rigurosamente esas medidas contribuiría a restablecer la solidez y predictibilidad del marco de política financiera. A lo largo del último año, Hungría ha ampliado varias veces su participación directa en el sector bancario. Aun cuando solo sea temporal, la intervención del Estado en ese sector, efectuada a través de un aumento de la propiedad directa, puede acarrear considerables riesgos presupuestarios.

(10) Los cambios introducidos recientemente en el ámbito de la fiscalidad (establecimiento de nuevos impuestos y aumento de los ya existentes) traslucen un retorno a la anterior tendencia a incrementar el peso de los impuestos aplicados a las empresas de determinados sectores. La imprevisibilidad y la selectividad de esos cambios provocan distorsiones de la inversión en todos los sectores. Aunque se han introducido nuevas medidas, la carga fiscal que soportan algunos grupos de trabajadores con bajos salarios sigue estando entre las más elevadas de la UE, y ello afecta especialmente a las personas solteras. Parece existir margen para una mayor transferencia de la carga fiscal hacia fuentes de ingresos que repercutan menos en el

crecimiento. Distintas medidas adoptadas a lo largo del pasado año contribuyen a reforzar los sistemas de lucha contra la evasión fiscal. Ya se ha completado fructíferamente el programa que conecta las cajas registradoras de los establecimientos minoristas a un sistema en línea, y en 2015 se prevé extenderlo a una serie de servicios comerciales. Se ha reducido el umbral de presentación obligatoria de las declaraciones del IVA. En 2015 se ha introducido un sistema electrónico de inspección del transporte de mercancías por carretera con el objetivo principal de reducir el fraude del IVA en cascada. No obstante, queda mucho por hacer para mejorar la eficiencia administrativa en la recaudación de impuestos y reducir los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente para las pymes

(11) En general, el mercado de trabajo húngaro mejoró en 2014, y el empleo en el sector privado se recuperó gracias al repunte económico. Aún existen algunos problemas significativos en relación con el programa de obras públicas, que se ha ampliado considerablemente desde 2011. Parece tratarse de una política activa del mercado de trabajo ineficaz e ineficiente, que podría perturbar el buen funcionamiento del mercado laboral. Si se gastaran de manera diferente, los mismos recursos podrían resultar más beneficiosos para la economía húngara. El coste presupuestario del programa se ha cuadruplicado en los últimos cuatro años, hasta el 0,8 % del PIB, y se prevé que se duplique otra vez de aquí a 2018, de modo que esos recursos no podrán utilizarse a fin de introducir mejoras esenciales en la formación y los servicios necesarios para facilitar la participación en el mercado de trabajo abierto. Cabe el riesgo de que obras públicas de tal magnitud creen importantes «efectos de bloqueo» y sustituyan de forma permanente el sistema de prestaciones sociales para los trabajadores poco cualificados. El programa no está adecuadamente coordinado con las demás medidas y políticas activas del mercado de trabajo y no promueve suficientemente la reincorporación de los participantes al mercado de trabajo abierto. El índice de salida del programa solo fue del 13,8 % en el primer semestre de 2014, lo que corroboraría la anterior afirmación. Aunque el programa está destinado específicamente a los desempleados de larga duración y los trabajadores poco cualificados, en 2013 el 47 % de los participantes tenían estudios secundarios o superiores. El período de admisibilidad para percibir las prestaciones por desempleo (tres meses) no se ha ampliado, por lo que no coincide con la duración media (más de doce meses) del periodo que los desempleados permanecen en paro antes de encontrar otro empleo. Se han implantado varios programas de mejora de la integración de la población romaní en el mercado de trabajo y se ha establecido un sistema de supervisión. Sin embargo, siguen faltando medidas coordinadas racionalizadas capaces de reducir de forma significativa la pobreza. Los indicadores de pobreza, aunque sugieren tendencias moderadamente positivas, siguen mostrando niveles alarmantemente elevados, sobre todo entre la población romaní y los niños. Todavía existen deficiencias en la adecuación y la cobertura de la asistencia social.

(12) Los obstáculos introducidos en los últimos años para dificultar la incorporación al sector de los servicios no se han eliminado; al contrario, en 2014 se introdujeron otros que dificultan la asignación eficiente de los recursos económicos, incrementan la incertidumbre de los inversores y restringen la competencia. Cabe citar, por ejemplo, el requisito de que todos los establecimientos de venta al por menor deban ser autorizados con arreglo a un procedimiento centralizado. La corrupción y la falta de transparencia en la Administración pública, la toma de decisiones y la contratación pública siguen provocando inquietud. Tanto el bajo nivel de competencia en la contratación pública como la utilización generalizada de la

adjudicación directa de contratos persistieron en 2014. Ese mismo año se llevó a cabo una reorganización de la Administración de la contratación pública, cuyos resultados deben ser objeto de un estrecho seguimiento. En noviembre de 2014 Hungría presentó un plan de acción para la transposición de las nuevas Directivas sobre contratación pública y el fomento de la competencia y la transparencia. También se han anunciado varias medidas encaminadas a mejorar el marco de la lucha contra la corrupción.

(13) Aunque se han aplicado algunas medidas de fomento de la instrucción de los niños romaníes, todavía no se ha desarrollado un planteamiento sistemático que promueva un sistema general de enseñanza inclusivo. Sigue siendo elevada la proporción de niños romaníes en escuelas o clases que apenas frecuentan alumnos pertenecientes a otras etnias, y los resultados educativos de los alumnos romaníes son inferiores a la media nacional. Los profesores no están capacitados para prestar apoyo suficiente a los grupos desfavorecidos. Es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la transición entre las diferentes formas y fases de la enseñanza y entre ésta y el mercado de trabajo. Los cambios previstos en la asignación de plazas subvencionadas por el Estado en la enseñanza secundaria y el aumento de los requisitos de admisión para la enseñanza superior pueden limitar aún más las pasarelas entre las diferentes modalidades de enseñanza, en detrimento sobre todo de los grupos desfavorecidos. Hungría presenta la mayor tasa de abandono de los estudios superiores (47 %) de toda la UE. En diciembre de 2014, el Gobierno anunció la adopción de una estrategia nacional de enseñanza superior que pretendía elevar hasta el 34 % el porcentaje nacional de personas con estudios superiores. En general, las últimas medidas no han logrado mejorar la participación de los grupos desfavorecidos en la enseñanza superior ni invertir el abandono de los estudios. El actual sistema de financiación no garantiza un acceso equitativo.

(14) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Hungría y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Hungría en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Hungría, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión Europea incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.

(15) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de Hungría, y su dictamen[8] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(16) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Convergencia. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación.

[8] De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

RECOMIENDA que Hungría tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Lograr un ajuste presupuestario del 0,5 % del PIB hacia el objetivo a medio plazo en 2015 y del 0,6 % del PIB en 2016.

2. Tomar medidas para restablecer el crédito normal a la economía real y eliminar los obstáculos al saneamiento de las carteras basado en el mercado; reducir considerablemente los riesgos de pasivos contingentes relacionados con el incremento de la participación del Estado en el sector bancario.

3. Reducir los impuestos sectoriales específicos con efectos distorsionadores; eliminar los obstáculos injustificados al acceso al sector de los servicios, en particular en el sector minorista; reducir la cuña fiscal de los trabajadores con bajos ingresos, en particular reorientando la fiscalidad hacia ámbitos que distorsionen en menor medida el crecimiento; continuar la lucha contra la evasión fiscal, reducir los costes de cumplimiento e incrementar la eficiencia de la recaudación tributaria. Fortalecer, en la contratación pública, las estructuras que promueven la competencia y la transparencia y proseguir la mejora del marco de la lucha contra la corrupción.

4. Reorientar los recursos presupuestarios asignados al programa de obras públicas hacia medidas activas del mercado de trabajo para promover la integración en el mercado de trabajo primario; mejorar la adecuación y la cobertura de la asistencia social y las prestaciones por desempleo.

5. Aumentar la participación de los grupos desfavorecidos, sobre todo los romaníes, en un sistema general de enseñanza inclusivo, y mejorar el apoyo concedido a esos grupos mediante la capacitación específica del profesorado; reforzar las medidas destinadas a facilitar la transición entre las diferentes fases de la enseñanza y hacia el mercado de trabajo, y mejorar la enseñanza de las competencias esenciales.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,
El Presidente