COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.11.2019
COM(2019) 920 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório da Comissão ao Conselho nos termos do artigo -11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 sobre uma missão de supervisão reforçada na Hungria, em 26 de setembro de 2019

O presente relatório relativo a uma missão de supervisão reforçada na Hungria é transmitido ao Conselho em conformidade com o artigo -11.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1466/97[1]. Como previsto no artigo -11.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, os resultados provisórios da missão foram previamente transmitidos à Hungria com vista a suscitar eventuais observações.

Hungria - Procedimento relativo aos desvios significativos

Missão de supervisão reforçada, 26 de setembro de 2019

Relatório

1. Introdução

A Hungria é objeto de um procedimento relativo aos desvios significativos desde a primavera de 2018. Em junho de 2018, o Conselho considerou, em conformidade com o artigo 121.º, n.º 4, do Tratado, que a Hungria tinha apresentado um desvio significativo em relação ao seu objetivo orçamental de médio prazo em 2017. O Conselho recomendou à Hungria que tomasse as medidas necessárias para corrigir esse desvio. Em dezembro de 2018, o Conselho concluiu que a Hungria não tinha tomado medidas eficazes, pelo que lhe dirigiu uma recomendação revista. No entanto, a Hungria também não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação revista[2].

O incumprimento da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2018 levou à abertura de um novo procedimento relativo aos desvios significativos em junho de 2019. Em 5 de junho de 2019, a Comissão dirigiu à Hungria uma advertência, assinalando que esta se tinha desviado novamente da trajetória de ajustamento em direção ao seu objetivo orçamental de médio prazo em 2018, e propôs ao Conselho o lançamento de um novo procedimento relativo aos desvios significativos. O Conselho convidou a Hungria a tomar medidas para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 3,3 % em 2019 e 4,7 % em 2020, o que corresponderia a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB em 2019 e de 0,75 % do PIB em 2020, estando o esforço estrutural recomendado em 2020 *sob reserva da conformidade com o ajustamento solicitado em 2019*.

Até à data, não há indicação de qualquer medida corretiva adicional prevista pelas autoridades em resposta à Recomendação do Conselho para 2019. Segundo as previsões da primavera de 2019 da Comissão, o défice deveria diminuir para 1,8 % do PIB em 2019, contra 2,2 % do PIB em 2018, em consonância com o objetivo das autoridades incluído no Programa de Convergência de 2019. No entanto, o esforço orçamental estimado para 2019 apontava para o incumprimento da recomendação do Conselho. Os indicadores macroeconómicos publicados para o primeiro semestre de 2019 revelam uma conjuntura macroeconómica mais favorável do que o previsto em 2019, com um crescimento do PIB, tanto em termos reais como nominais, a revelar-se superior às previsões das autoridades e da Comissão. O consumo privado beneficiou de um mercado de trabalho dinâmico e de uma nova redução das contribuições dos empregadores para a segurança social. Tal resultou em dados orçamentais favoráveis para 2019, apontando para a possibilidade de que fosse assegurado um défice orçamental de 1,8 % do PIB, ou seja, em consonância com o objetivo das autoridades. No entanto, não foram adotadas medidas adicionais para 2019 em resposta à recomendação do Conselho.

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

[2] As recomendações do Conselho e outros documentos relacionados com o procedimento relativo aos desvios significativos estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_pt#hungary

O orçamento de 2020, adotado em 12 de julho de 2019, reviu o objetivo de défice orçamental para 1 % do PIB, contra 1,5 % nos planos anteriores. O orçamento não pôde ser tido em conta na avaliação da primavera, uma vez que foi adotado após a adoção das recomendações pelo Conselho. O objetivo de défice fixado no orçamento para 2020 é de 1 % do PIB, ou seja, inferior em 0,5 pontos percentuais ao objetivo de 1,5 % do PIB fixado no Programa de Convergência de 2019, publicado no final de abril. Este objetivo de défice inferior deverá ser alcançado principalmente graças a receitas fiscais mais favoráveis e a despesas mais baixas do que o previsto, estas últimas ligadas principalmente a uma redução do investimento. Ao mesmo tempo, o orçamento de 2020 inclui também as medidas expansionistas incluídas no «Plano de Ação para a Proteção Económica» adotado pelo governo em 30 de maio de 2019.

A missão de supervisão reforçada da Comissão teve lugar em 26 de setembro de 2019. A missão foi realizada com base no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A equipa da missão reuniu-se com o secretário de Estado das Finanças Públicas, Peter Beno Banai, no Ministério das Finanças; com o diretor executivo responsável pelas ciências económicas e pelas questões prioritárias, Daniel Palotai, no Magyar Nemzeti Bank; e com o presidente do Conselho Orçamental, Arpad Kovacs. O objetivo da missão consistiu em obter informações pormenorizadas sobre a evolução orçamental em 2019 e sobre o orçamento para 2020, adotado pelas autoridades em julho de 2019, bem como sobre as medidas orçamentais projetadas pelas mesmas, e identificar os riscos orçamentais relacionados com o abrandamento previsto do crescimento económico, incentivando o cumprimento da recomendação formulada no âmbito do procedimento relativo aos desvios significativos. O presente relatório baseia-se em informações obtidas previamente à realização da missão e no decurso da mesma.

2. Conclusões da missão

A delegação da Comissão observou que a conjuntura económica é favorável, registando-se uma melhoria da situação orçamental global (redução tanto do défice como da dívida pública). A missão reconheceu o bom desempenho macroeconómico da Hungria em 2018 e no primeiro semestre de 2019. Juntamente com o novo e ambicioso objetivo orçamental para 2020, estes desenvolvimentos apontam para uma melhoria em comparação com os últimos anos. No entanto, numa perspetiva de futuro, tanto os fatores externos como os cíclicos, que têm vindo a sustentar o crescimento nos últimos anos, deverão diminuir gradualmente, na sequência do abrandamento de algumas das principais economias ocidentais e de setores que desempenham um papel cada vez mais importante para a economia húngara. As autoridades húngaras concordaram que, num contexto de abrandamento do crescimento da UE, a manutenção das taxas de crescimento observadas nos anos anteriores constituiria um desafio para a Hungria, e reconheceram que a principal preocupação do Governo húngaro era o crescimento futuro e não a política orçamental. Por último, a missão recordou a recomendação dirigida pelo Conselho à Hungria, apontando a necessidade de aproveitar a presente conjuntura favorável para consolidar a situação orçamental e prosseguir a redução da dívida das administrações públicas.

Apesar de os dados macroeconómicos e orçamentais até à data serem mais favoráveis do que o previsto, as autoridades confirmaram que não tencionam rever o seu objetivo de défice para 2019 nem prosseguir a redução da dívida pública. Em relação a 2019, as autoridades preveem manter o seu objetivo inicial para o défice das administrações públicas (1,8 % do PIB), como previsto no orçamento para 2019, aprovado em julho de 2018 e confirmado no Programa de Convergência de 2019. Em comparação com o orçamento inicialmente aprovado para 2019, há receitas suplementares significativas. Ao mesmo tempo, essas receitas deverão ser inteiramente absorvidas pelas despesas mais elevadas, em especial pela correção financeira sobre os fundos da UE, recentemente acordada com a Comissão, relacionada com a utilização fraudulenta desses mesmos fundos. A correção em

2019 prende-se com projetos executados durante o período compreendido entre 2017 e 2019, prevendo-se que provoque uma deterioração do saldo orçamental de 0,3 % do PIB. O montante remanescente da correção financeira, ou seja, cerca de 0,3 % do PIB, será imputado nos próximos anos. Além disso, a adesão ao «programa demográfico» (na sequência de um número mais elevado de pedidos e de um valor médio mais elevado dos empréstimos pré-natais solicitados) deverá ser superior ao previsto. Relativamente a este último elemento, as autoridades também aumentaram a estimativa para o ano seguinte.

As autoridades reconheceram os picos de despesas recorrentes no final do ano, tendo no entanto assinalado que a sua dimensão diminuiu no ano passado, tendo em conta a recomendação no âmbito do procedimento relativo aos desvios significativos. Nos últimos três anos (2016-2018), as autoridades basearam os seus orçamentos em projeções orçamentais sistematicamente prudentes e utilizaram a margem de manobra orçamental acumulada ao longo do ano para efetuar no final de ano despesas que não estavam orçamentadas. As autoridades húngaras salientaram que estas despesas de final de ano constituem despesas não recorrentes em investimento e que, no final de 2018, o governo decidiu não utilizar a totalidade da margem de manobra disponível, em conformidade com a recomendação no âmbito do procedimento relativo aos desvios significativos. Sem estas despesas, a situação orçamental poderia ter sido melhor.

O objetivo de défice para 2020 é mais ambicioso do que anteriormente previsto, utilizando a conjuntura favorável para acelerar a consolidação orçamental, tal como recomendado pelo Conselho. O orçamento de 2020 reviu o objetivo de défice para 1 % do PIB, tornando-o mais ambicioso do que o objetivo de 1,5 % do PIB indicado no Programa de Convergência de 2019. As autoridades salientaram o cenário macroeconómico mais favorável do que o previsto, as medidas destinadas a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais (ainda por definir) e a contenção das despesas como fatores importantes para assegurar o cumprimento do objetivo orçamental mais ambicioso para 2020. Ao mesmo tempo, mantiveram o objetivo de alcançar um orçamento equilibrado em termos nominais até 2023. Por conseguinte, o objetivo revisto em matéria de défice para 2020 implica uma trajetória mais rápida rumo a este objetivo. Com efeito, as autoridades visam um défice de 0,7 % do PIB em 2021, 0,4 % em 2022 e 0,0 % em 2023. No Programa de Convergência de 2019, a trajetória do défice planeada para os mesmos anos era de 1,2 %, 0,5 % e 0,0 % do PIB. De modo geral e de acordo com os cálculos do Ministério das Finanças, os novos objetivos globais implicam, para 2020, uma melhoria estrutural mais acentuada do que o esforço recomendado pelo Conselho, bem como a ultrapassagem do objetivo orçamental de médio prazo — fixado num défice estrutural de 1,0 % do PIB — já em 2021.

As autoridades preveem receitas significativamente superiores às orçamentadas em 2019, com um efeito de base positivo em 2020. A projeção das receitas em 2020 é apenas parcialmente apoiada por medidas discricionárias em matéria de receitas ou de despesas, sendo que a única nova medida especificada é o aumento dos impostos especiais sobre o consumo. Embora o cenário macroeconómico não tenha sido revisto pelas autoridades, o crescimento das receitas tem já em conta as receitas mais elevadas previstas para 2019, com um efeito de base positivo significativo para 2020. No entanto, não é claro se serão introduzidas novas medidas e, em caso afirmativo, em que momento.

As autoridades estão a trabalhar em novas medidas destinadas a aumentar o cumprimento das obrigações fiscais e a reduzir a economia paralela, sem que esteja previsto um calendário claro para a sua adoção. As novas medidas tirarão partido do êxito de medidas semelhantes introduzidas nos últimos anos. As autoridades salientaram a redução impressionante do hiato do IVA, que se estima ter diminuído de 21 % em 2013 para 9 % em 2018, muito abaixo da média da UE, de cerca de 10 % (fonte: Comissão Europeia). Em especial, estima-se que a introdução da faturação em linha para as

grandes empresas em julho de 2018 tenha contribuído para essa redução do hiato do IVA, prevendo-se que tenha ainda alguma repercussão em 2019. Relativamente às pequenas e médias empresas, as autoridades introduziram em 2013 dois regimes fiscais simplificados (*Kata* e *Kiva*) destinados a combater a economia paralela que se têm revelado eficazes em termos de cobrança de receitas. As autoridades estão atualmente a trabalhar em duas frentes: i) novas medidas para combater a economia paralela, por exemplo através de incentivos à utilização de meios de pagamento eletrónicos, e ii) simplificação das obrigações fiscais para as empresas, cujo impacto deverá, nomeadamente, reduzir o número de horas que as empresas gastam com obrigações de prestação de informações fiscais (das atuais 277 [fonte: *Paying taxes 2019*, PwC] para menos de 100) e introdução do sistema de IVA pré-preenchido, a título indicativo em 2021. As autoridades não podiam ainda revelar os pormenores das novas medidas. Quanto ao calendário, indicaram que uma alteração da carga fiscal poderia ser iniciada no outono de 2019, o que tornaria as medidas efetivamente aplicáveis no segundo semestre de 2020.

A consolidação orçamental em 2020 deverá ser alcançada principalmente graças a uma evolução contida das rubricas de despesas. O orçamento de 2020 especificou limites máximos para as despesas, reduzindo principalmente o investimento público, em especial no setor da construção (edifícios), que se encontra em fase de grande expansão. Os cortes nos projetos financiados pelo Estado não deverão ter qualquer impacto negativo no crescimento económico, tendo em conta as limitações de capacidade observadas no lado da oferta da economia e a prevista captação de investimentos privados. Entre os programas que sofreram reduções orçamentais, as autoridades mencionaram o exemplo do programa «Cidade Moderna», que representará uma despesa inferior às previsões em 2020 (de uma estimativa inicial de 135 mil milhões de HUF para 85 mil milhões de HUF). Ao mesmo tempo, previa-se que outras rubricas de despesas fossem mais dinâmicas, por exemplo devido a uma maior adesão ao «programa demográfico» e ao alargamento do programa para a habitação.

As autoridades salientaram que o orçamento de 2020 inclui um nível invulgarmente elevado de reservas e que, sem as mesmas, o orçamento poderia ser equilibrado. O objetivo de défice fixado em 1 % do PIB para 2020 inclui um nível significativo de reservas orçamentais, correspondente a 1 % do PIB (contra 0,5 % do PIB em 2019). Globalmente, as reservas totais são fixadas em 1,4 % do PIB, contra 0,8 % do PIB em 2019. O aumento relativamente ao ano anterior deve-se a um chamado «Fundo de Proteção do País» significativamente superior, fixado em quase 0,8 % do PIB, contra 0,1 % do PIB em 2019. As autoridades salientaram que a grande quantidade de reservas poderia cobrir os potenciais risco adicionais contemplados. Os principais riscos seriam decorrentes de evoluções macroeconómicas potencialmente menos favoráveis do que o previsto, bem como de despesas superiores ao orçamentado, por exemplo relacionadas com o «programa demográfico» e/ou com as medidas do «Plano de Ação para a Proteção Económica» (ver *infra*). As autoridades recordaram também as regras e salvaguardas em vigor para a utilização das reservas durante o ano. Se todas as projeções se concretizarem e se as reservas não forem utilizadas, o orçamento poderia atingir o equilíbrio em termos nominais em 2020. Os funcionários da Comissão manifestaram dúvidas quanto a essa possibilidade, observando que, nos últimos anos, as reservas foram recorrentemente gastas no final do ano, tendo assinalado práticas orçamentais menos eficientes.

O «Plano de Ação para a Proteção Económica» visa manter um crescimento económico «2 pontos percentuais acima da média da UE». Prevê-se que o «Plano de Ação para a Proteção Económica», adotado pelo governo em 30 de maio de 2019, aumente o défice em 1 % do PIB em 2020. A principal medida incluída no plano é a continuação da redução gradual das contribuições patronais para a segurança social, que teve início em novembro de 2016: o orçamento inclui uma redução adicional de 2 pontos percentuais. De acordo com as autoridades, o plano permite

salvaguardar os resultados obtidos pela economia húngara até à data e visa apoiar um crescimento económico superior em 2 pontos percentuais à média da UE, mesmo em caso de abrandamento da área do euro e de outros países parceiros. Embora concordem com o enquadramento macroeconómico geral, caracterizado pelo agravamento da conjuntura externa, as autoridades sublinharam que pretendiam manter o crescimento económico a um nível elevado mediante a adoção de medidas de política económica. Admitiram que, sendo a economia húngara aberta e estreitamente ligada à UE, um abrandamento significativo do crescimento económico a nível da UE teria consequências sobre a Hungria. Por conseguinte, não excluem a possibilidade de um plano adicional em 2020, já mencionada pelo Primeiro-Ministro. Por conseguinte, a delegação recordou que a política orçamental flexível do governo nos últimos anos contribuiu provavelmente para o excesso de procura na economia, conduzindo a uma inflação sustentada. Tendo em conta que os rácios despesas/PIB e de investimento da Hungria são dos mais elevados da UE, a missão sublinhou o risco de potenciais efeitos inflacionistas ligados à despesa adicional.

As autoridades chamaram a atenção para as observações metodológicas relativas ao tratamento estatístico de algumas rubricas, queixando-se da existência de dualidade de critérios na aplicação das regras. Na opinião das autoridades, as despesas de fim do ano devem ser consideradas como despesas pontuais. As autoridades reconheceram a metodologia comum adotada pela Comissão Europeia para a estimativa do hiato do produto. No entanto, consideraram que, dada a sua pró-ciclicidade, a metodologia adotada pelo Ministério das Finanças húngaro parece refletir melhor a situação da economia húngara. Além disso, as autoridades mencionaram igualmente as reservas expressas pelo Eurostat quanto à classificação de certas instituições: 1) a questão de longa data relativa à classificação setorial das fundações do MNB e das suas filiais, que levou o Eurostat a expressar reservas quanto à qualidade dos dados comunicados pela Hungria para efeitos do PDE; e 2) a natureza da associação húngara de armazenamento de hidrocarbonetos (*Magyar Szenhidrogen Keszletezo Szovetseg* - MSZKSZ). No entender do Eurostat, que não é partilhado pelas autoridades, a MSZKSZ e as fundações MNB devem ser classificadas como administrações públicas, o que aumentaria a dívida pública, mantendo o valor do défice inalterado. No entender das autoridades, o Eurostat não aplica as regras de classificação de forma transparente e objetiva, conduzindo a uma desigualdade de tratamento entre os Estados-Membros. Por último, as autoridades asseguraram que seguirão as orientações do Eurostat em termos de classificação, permitindo assim que este retire as suas reservas na próxima notificação no âmbito do PDE. A delegação tomou nota das queixas das autoridades, insistindo, ao mesmo tempo, que o Eurostat dispõe de regras claras de classificação aplicadas de igual modo a todos, e salientando que essas questões técnicas tinham de ser debatidas com o Eurostat.

Os funcionários da Comissão apontaram para desafios relacionados com os elevados custos de financiamento da dívida das administrações públicas, embora estes sigam uma trajetória decrescente. A delegação reconheceu a evolução positiva registada nos últimos anos, nomeadamente quanto à estrutura da dívida das administrações públicas, verificando-se uma transição para a detenção de ativos denominados em HUF e por cidadãos e instituições nacionais. Ao mesmo tempo, esta situação teve um custo de financiamento relativamente elevado, devido também aos elevados prémios pagos para a aquisição de obrigações a retalho. Tem também efeitos distributivos, uma vez que os benefícios tendem a concentrar-se nas famílias mais ricas, enquanto os custos elevados são suportados por todos os contribuintes. A delegação incentivou as autoridades a utilizarem as reservas orçamentais não despendidas para reembolsar algumas obrigações mais caras. Segundo as autoridades, trata-se de uma decisão política. As mesmas salientaram que, apesar das derrapagens em termos de esforço estrutural, a dívida pública permaneceu numa trajetória descendente, graças também a um maior crescimento do PIB nominal. O objetivo de défice mais baixo para 2020 também vai no sentido de um rácio dívida/PIB inferior.

O Conselho Orçamental elogiou as realizações económicas dos últimos anos. A economia registou bons resultados, com uma melhoria da sustentabilidade, tanto das finanças públicas como da economia. A taxa de crescimento potencial da economia aumentou significativamente ao longo dos anos (até atingir os atuais 3-3,5 %), apoiada por fatores externos (comércio externo e taxa de câmbio) e por fundos da UE. No futuro, o crescimento potencial teria de se basear mais na competitividade e menos em fundos da UE. Na opinião do Conselho Orçamental, o país estaria em condições de gerir um ligeiro abrandamento do crescimento, por oposição a uma crise global ou a um abrandamento significativo da economia alemã, que seriam mais difíceis de gerir. No que respeita à situação orçamental, o Conselho Orçamental sublinhou que é a primeira vez que as autoridades mencionam a possibilidade de concretizar uma posição orçamental equilibrada em termos nominais. O Conselho Orçamental reiterou os argumentos das autoridades no sentido de que a obtenção de um orçamento equilibrado em 2020 seria uma questão de decisão política. Questionado sobre o elevado nível de reservas no orçamento de 2020, o Conselho Orçamental sublinhou a importância de manter a paz social. Se as reservas não fossem gastas, as repercussões sobre alguns programas seriam inevitáveis, nomeadamente em áreas sensíveis como os investimentos públicos e o sistema de cuidados de saúde.

Os debates com o banco central centraram-se nos potenciais sinais de sobreaquecimento da economia. O banco central debateu com a missão as suas projeções macroeconómicas, recentemente publicadas. O banco central alegou que, apesar do rápido crescimento económico e da escassez de mão-de-obra, não surgiram sinais de sobreaquecimento da economia, preferindo descrever a economia como estando «sob elevada pressão». A política orçamental será cada vez mais restritiva em 2020, ao passo que as condições monetárias deverão permanecer acomodatícias. Ao mesmo tempo, o preço atrativo das novas obrigações de retalho incentiva a poupança das famílias e limita a procura especulativa de habitação. A reduzida dívida das famílias comporta riscos no mercado da habitação. A inflação parece ter atingido um pico, na medida em que as forças externas desinflacionistas têm vindo a ganhar força. O banco central argumentou que a indústria húngara conseguiu dissociar-se da indústria transformadora alemã graças a alterações na estrutura de produção da indústria automóvel. O banco central confirmou igualmente que a adoção precoce do «programa demográfico» excedeu as expectativas, mas alegou que se trata essencialmente de uma questão de calendário e que a dimensão total do programa poderá não aumentar na mesma medida. Ao mesmo tempo, a obtenção de subsídios prolongados à habitação permaneceu abaixo das expectativas nos primeiros meses.