

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 8 de julio de 2014****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Hungría de 2014**

(2014/C 247/15)

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) n° 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) n° 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,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

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 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 «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros acordaron un Pacto para el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todos los resortes, instrumentos y políticas posibles. Decidieron las acciones que debían emprenderse en los Estados miembros, expresando en particular su total compromiso para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 9 de julio de 2013, el Consejo aprobó una Recomendación ⁽⁴⁾ relativa al Programa Nacional de Reformas de Hungría para 2013 y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de Hungría para 2013-2016.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ Orientaciones mantenidas para 2014 por la Decisión 2014/322/UE del Consejo, de 6 de mayo de 2014, sobre las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2014 (DO L 165 de 4.6.2014, p. 49).

⁽⁴⁾ DO C 217 de 30.7.2013, p. 37.

- (5) El 13 de noviembre de 2013, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2014 para la coordinación de las políticas económicas. También el 13 de noviembre de 2013, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Hungría como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 20 de diciembre de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración pública.
- (7) El 5 de marzo de 2014, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo de Hungría, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011. El análisis de la Comisión concluye que Hungría sigue experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren un seguimiento y la adopción de medidas. En particular, el ajuste que se está llevando a cabo de la muy negativa situación neta internacional, el elevado nivel de deuda pública y privada en un contexto de fragilidad del sector financiero y unos resultados exportadores en descenso siguen requiriendo un seguimiento estrecho con vistas a reducir los importantes riesgos de que se produzcan efectos adversos en el funcionamiento de la economía.
- (8) El 30 de abril de 2014, Hungría presentó su Programa Nacional de Reformas y su Programa de Convergencia de 2014. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (9) El objetivo de la estrategia presupuestaria esbozada en el Programa de Convergencia de 2014 es reducir el déficit general del 2,9 % del PIB en 2014 al 1,9 % a finales del período del programa. Ello se ha de lograr concentrando el saneamiento en los últimos años del período, aunque los objetivos de déficit se han revisado netamente al alza comparados con los del Programa de Convergencia anterior. El Programa de Convergencia confirma el objetivo a medio plazo de -1,7 % del PIB, lo que refleja los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No obstante, sobre la base del saldo estructural recalculado, no se espera que se alcance el objetivo a medio plazo a finales del período del Programa. Se espera que el saldo estructural (recalculado) se deteriore en 1,5 puntos porcentuales en 2014, desviándose así significativamente del objetivo a medio plazo, y se prevé que se estabilice en 2015, lo que implica un desfase del 0,5 % del PIB en relación con la mejora establecida de cara al objetivo a medio plazo. La referencia de gasto presenta una desviación significativa tanto en 2014 como en 2015. Se prevé que el saldo estructural (recalculado) siga deteriorándose en 2016 y 2017. En conjunto, a partir de 2014 se prevé una desviación significativa de la senda de ajuste en relación con el objetivo a medio plazo. El Programa de Convergencia prevé un descenso gradual, aunque continuo, de la deuda pública desde el 79 % del PIB en 2013 hasta un 75 % aproximadamente en 2017. El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Convergencia es realista, en general, para 2014-2016, habiéndose previsto que el PIB crezca un 2,3 % y un 2,5 % en 2014 y 2015, respectivamente, frente al 2,3 % y el 2,1 % contemplados en las previsiones de la primavera de 2014 de los servicios de la Comisión. Sin embargo, el Programa de Convergencia es demasiado optimista para 2017.

Aunque los riesgos de incumplimiento de los objetivos presupuestarios están globalmente equilibrados en 2014, se observan riesgos crecientes de que el déficit pueda ser más elevado que el previsto para 2015 y años sucesivos. Algunos riesgos se derivan de que se prevea que la reducción esperada de la ratio de gasto se alcance aplicando congelaciones nominales generalizadas o restringiendo los incrementos por debajo de la tasa de inflación en relación con la mayoría de las partidas de gasto discrecionales. Las previsiones de la primavera de 2014 de los servicios de la Comisión pronostican un déficit general para 2014 y 2015 idéntico al fijado en el Programa de Convergencia. Con un déficit estructural previsto del 2,2 % del PIB en 2014 y un 2,3 % en 2015, la previsión de la Comisión confirma el riesgo de que se produzca una desviación significativa del objetivo a medio plazo a partir de 2014. Por otra parte, la previsión de la Comisión también apunta a un incumplimiento del objetivo de reducción de la deuda en 2014 y 2015. En 2014, el deterioro previsto del saldo estructural (-1,4 % del PIB) es mayor del permitido para cumplir con la norma en materia de deuda (-0,5 % del PIB). Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia y de la previsión de la Comisión, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo estima que se necesitan esfuerzos adicionales de consolidación estructural ante el riesgo de que se produzca una desviación significativa del objetivo a medio plazo y de incumplimiento de la norma en materia de deuda a partir de 2014.

- (10) Se ha reforzado el marco presupuestario a medio plazo mediante la ampliación del horizonte de planificación más allá del actual ejercicio presupuestario, a pesar de lo cual no se garantiza ni su eficiencia ni su carácter vinculante. Aunque se han introducido nuevas normas presupuestarias cuantificadas, no se han corregido las deficiencias de diseño, relacionadas esencialmente con la ausencia de un control ex post sistemático, la ausencia de unos niveles máximos de desviación autorizada y mecanismos de corrección adecuados. La lista restringida de tareas obligatorias establecida por el Consejo Presupuestario y su capacidad analítica siguen sin ser acordes con su derecho de veto presupuestario sin precedentes. Un mayor refuerzo del marco presupuestario a medio plazo y la ampliación del mandato obligatorio del Consejo Presupuestario contribuirían a mejorar la credibilidad, transparencia y eficiencia del marco presupuestario general.
- (11) A pesar del régimen del Banco Central «Financiación para el crecimiento» destinado a las pequeñas y medianas empresas, no se ha restablecido de forma sostenible el crédito normal a las empresas. Ha seguido aumentando la carga normativa que soportaba el sector financiero con lo que se ha limitado la capacidad de acumulación de capital. Medidas como el incremento del impuesto sobre las transacciones financieras han contribuido al repunte del uso de efectivo en la economía. La economía familiar se ha deteriorado aún más, y la elevada proporción de préstamos no productivos supone uno de los mayores problemas del sector financiero. El saneamiento de cartera se ve obstaculizado por la escasa eficiencia de los procedimientos de resolución. No se han adoptado nuevas medidas para eliminar los activos tóxicos de los balances de los bancos. La combinación de una gran carga normativa y un elevado porcentaje de préstamos improductivos ha provocado una contracción del crédito disponible. El Gobierno anunció repetidamente su intención de introducir un nuevo plan de rescate para ayudar a los prestatarios en moneda extranjera; en la mayoría de los casos, no se dirige a los prestatarios en apuros e incide negativamente en la cultura de pago de los hogares, como consecuencia de las expectativas de nuevas ayudas de la Administración. Se han reforzado la regulación y supervisión financieras integrando la Autoridad de Supervisión Financiera en la estructura del banco central y dando a esta institución la responsabilidad de la supervisión macroprudencial. Han comenzado los trabajos preparatorios orientados al establecimiento de un régimen de resolución bancaria.
- (12) Si bien, en comparación con ejercicios anteriores, ha descendido la frecuencia de los cambios en materia de fiscalidad, no se han logrado avances sustanciales a la hora de hacer más equilibrado el sistema del impuesto de sociedades. Incluso se incrementaron algunos de los impuestos específicos por sector existentes. La aplicación de distintos tipos impositivos en los diferentes sectores constituye un obstáculo para la eficiente asignación de recursos por lo que afecta negativamente al crecimiento. Con objeto de que la fiscalidad sea más favorable a la creación de empleo, Hungría ha ampliado la admisibilidad para el crédito fiscal destinado al pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas, lo que puede ayudar a los trabajadores asalariados. La cuña fiscal sobre los trabajadores solteros con bajos salarios es una de las más altas de la Unión. Aunque se ha ampliado en cierta medida el ámbito de aplicación a madres con tres o más hijos, los criterios de admisibilidad para la Ley de protección del empleo se han mantenido sin cambios en lo esencial, a pesar de que una proporción significativa de trabajadores con bajos salarios siguen quedando al margen del alcance de la medida. Será importante evaluar el impacto y la rentabilidad del régimen y adaptarlo en la medida necesaria para potenciar su capacidad para lograr que los trabajadores encuentren empleo. Aunque se han logrado ciertos avances a la hora de trasladar la presión fiscal del trabajo hacia el medio ambiente, se necesitan medidas adicionales. Tras repetidos retrasos experimentados en el pasado se está aplicando gradualmente la conexión en línea de las cajas registradoras a la autoridad tributaria. No obstante, Hungría sigue experimentando un alto grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias, con un nivel sostenido de trabajo no declarado y de brecha de incumplimiento del IVA. Se deben reforzar las medidas de control, en particular con vistas a mejorar la eficiencia en la lucha contra el fraude del IVA.
- (13) En 2013 se produjo un descenso de la tasa de desempleo juvenil, mientras que la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni siguen una formación aumentó. Una coordinación eficiente de las delegaciones del Servicio Público de Empleo con las instituciones educativas y los operadores locales podría potenciar la proyección hacia el exterior. Se ha empezado a fomentar las capacidades en el Servicio Público de Empleo, incluida la preparación de un sistema de elaboración del perfil del cliente, al tiempo que se deben evaluar las políticas activas del mercado laboral para el mercado abierto del empleo con objeto de determinar su eficiencia y efectividad y, si fuera necesario, se deben adaptar con el fin de mejorar el acceso de algunos grupos desfavorecidos al mercado laboral. Se ha de reforzar el elemento de activación en las distintas medidas sociales y del mercado laboral (régimen de obras públicas, subsidios de desempleo y asistencia social). El régimen de obras públicas absorbe la mayor parte de los recursos presupuestarios disponibles para las medidas de empleo. No obstante, en 2013, el 11,54 % de quienes participaron

en él consiguieron reintegrarse en el mercado laboral abierto después de abandonar el régimen. Ello plantea el dilema de si se debe adaptar el régimen, por ejemplo, trenzando vínculos más fuertes con la activación, la formación y el apoyo a la búsqueda de empleo, con objeto de garantizar un impacto más duradero sobre el empleo. Se ha fomentado la participación de la mujer en el mercado laboral mediante una mayor flexibilidad en el sistema de permisos parentales pagados y la instalación de equipamientos infantiles, pero se necesitan esfuerzos adicionales pues los niveles de empleo femenino siguen estando por debajo del 60 %. El período que se exige para tener derecho al subsidio de desempleo es más corto que el plazo medio que los solicitantes de empleo tardan en encontrar trabajo. En Hungría crece sin cesar el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social: en la actualidad representa casi un tercio de la población total. La pobreza sigue afectando desproporcionadamente a los grupos desfavorecidos, especialmente a los niños y la población gitana. Aunque se ha establecido una Estrategia Nacional de Inclusión Social, las medidas adoptadas en la mayoría de ámbitos no fomentan sistemáticamente los objetivos definidos en dicha estrategia. Para reducir de forma eficaz la pobreza se necesitan medidas integradas y racionalizadas.

- (14) El entorno empresarial de Hungría se caracteriza por cambios frecuentes en el marco normativo y escasa competencia en un número creciente de sectores. Se han creado nuevas barreras en el sector servicios y no se han eliminado las ya existentes (por ejemplo, en farmacias, gestión de residuos, pagos móviles, venta minorista de tabaco y libros de texto). La inversión ha descendido con especial fuerza en aquellos sectores en los que en los últimos años se han impuesto cargas impositivas excesivas en sectores específicos. Entre 2010 y 2013, la inversión nominal cayó un 44 % en el sector de la energía, un 28 % en el sector de las finanzas y un 18 % en el de las comunicaciones, mientras se incrementó en un 3,4 % en términos generales. Aunque se han logrado ciertos avances en el ámbito de la contratación pública, se necesitan esfuerzos adicionales. Así, por ejemplo, un mayor uso de la contratación pública electrónica podría generar unos ahorros de costes significativos, mejorar la transparencia de la contratación pública e incrementar la competencia. Si bien se han tomado medidas orientadas a la implantación de estrategias de integridad y fomentar normas de transparencia más eficientes en la Administración pública, se ha de hacer un mayor esfuerzo para hacer frente a la corrupción de manera eficiente.
- (15) Está aumentando la proporción de alumnos que abandonan prematuramente sus estudios y se ha retrasado en repetidas ocasiones la adopción de una estrategia para resolver este problema. Se han de realizar esfuerzos adicionales para dotar a los alumnos con destrezas, competencias y cualificaciones básicas que sean pertinentes para el mercado laboral. La igualdad de acceso a una educación general de calidad sigue siendo un problema de envergadura para los niños desfavorecidos, especialmente para los niños gitanos. Con objeto de facilitar la que sigue siendo una difícil transición de la educación al mercado laboral, cuyos efectos han de seguir siendo objeto de seguimiento en profundidad, se ha promulgado una nueva ley de formación profesional que introduce, entre otras cosas, un nuevo «modelo dual».
- (16) En 2013 y 2014, Hungría siguió aplicando reducciones en los precios del gas y la electricidad para los usuarios finales. Estos recortes de precios, junto a la carga fiscal adicional para las empresas del sector energético, han afectado negativamente a la capacidad de los proveedores de recuperar los costes, las inversiones energéticas y el mantenimiento de la red. En la actualidad, la intensidad energética de los hogares se encuentra entre las más altas de la Unión y se podría mejorar la eficiencia energética, especialmente en el sector residencial. La falta de independencia del regulador de la energía a la hora de establecer condiciones y tarifas de acceso a la red sigue planteando dudas. A pesar de que se han adoptado algunas medidas para racionalizar la organización de las empresas de transporte público, se podría mejorar aún más su sostenibilidad reduciendo los costes de funcionamiento y modificando el sistema de tarifas.
- (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado un análisis global de la política económica de Hungría. Ha evaluado su Programa Nacional de Reformas y su Programa de Convergencia, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica 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 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 7 a continuación.
- (18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de Hungría, y su dictamen⁽¹⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

⁽¹⁾ De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97.

- (19) A la luz de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma y su Programa de Convergencia. Sus recomendaciones de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011 se reflejan en las recomendaciones 1, 2, 3 y 5 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que Hungría tome medidas en el período 2014-2015 a fin de:

1. Reforzar las medidas presupuestarias para 2014 a la luz de la brecha que está surgiendo en relación con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, especialmente la norma de reducción de la deuda, basados en las previsiones de primavera de 2014 de la Comisión. Reforzar notablemente en 2015, y años posteriores, la estrategia presupuestaria para alcanzar el objetivo a medio plazo y lograr el cumplimiento de las condiciones de reducción de la deuda con el fin de colocar la ratio de endeudamiento público en una sostenida senda descendente. Garantizar el carácter vinculante del marco presupuestario a medio plazo mediante el control sistemático ex post de la observancia de las normas presupuestarias cuantificadas y la utilización de mecanismos correctores. Mejorar la transparencia de las finanzas públicas, incluso mediante la ampliación del mandato del Consejo Presupuestario, exigiendo la elaboración de previsiones macropresupuestarias periódicas y la evaluación de impacto presupuestario de las principales propuestas estratégicas.
2. Contribuir a restablecer los flujos habituales de crédito a la economía, especialmente mediante la mejora del diseño y la reducción de la carga impositiva que recae en las instituciones financieras. Ajustar el impuesto sobre las transacciones financieras con objeto de evitar que se desvíen ahorros del sector bancario y reforzar los incentivos para el uso de los métodos electrónicos de pago. Investigar y eliminar los obstáculos al saneamiento de la cartera, entre otras cosas, mediante el refuerzo de las normas en materia de provisiones para los préstamos reestructurados, la eliminación de los obstáculos a la exclusión de colateral y el aumento de la rapidez y eficiencia de los procedimientos de insolvencia. A este respecto, consultar a las partes interesadas sobre las nuevas iniciativas políticas y velar por que estas estén bien orientadas y no incrementen el riesgo moral entre los prestatarios. Promover la regulación y supervisión del sector financiero.
3. Garantizar un sistema de impuesto de sociedades estable, más equilibrado y simplificado, incluso mediante la eliminación progresiva de impuestos sectoriales específicos. Reducir la cuña fiscal para los trabajadores con bajos salarios, entre otras cosas, mejorando la eficiencia de los impuestos medioambientales. Reforzar las medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente para reducir el fraude del IVA, y aminorar sus costes generales.
4. Reforzar las medidas de políticas activas del mercado laboral bien orientadas, en particular, acelerando la introducción del sistema de establecimiento del perfil del cliente del Servicio Público de Empleo. Poner en marcha la red de acompañamiento de jóvenes prevista y coordinarla con las instituciones educativas y las partes interesadas a escala local con el fin de mejorar su difusión. Analizar el régimen de obras públicas con el fin de evaluar su eficiencia a la hora de ayudar a los trabajadores a encontrar empleos sucesivos y reforzar aún más sus elementos de activación. Plantearse la posibilidad de aumentar el período que se exige para tener derecho al subsidio de desempleo, tomando en consideración el plazo medio que se necesita para encontrar un nuevo puesto de trabajo y vincularlo a medidas de activación. Mejorar la idoneidad y la cobertura de la asistencia social, al tiempo que se refuerza el vínculo con la activación. Con el fin de aliviar la pobreza, aplicar medidas simplificadas e integradas que contribuyan a reducirla de manera significativa, especialmente entre los niños y la población gitana.
5. Estabilizar el marco normativo y potenciar la competencia en el mercado, especialmente mediante la eliminación de las barreras en el sector servicios. Adoptar iniciativas más ambiciosas para integrar competencia y transparencia en la contratación pública, en particular un uso más adecuado de la contratación pública electrónica, y seguir reduciendo la corrupción y la carga administrativa global.
6. Aplicar una estrategia nacional de prevención del abandono escolar prematuro prestando especial atención a quienes abandonan la educación y formación profesionales. Establecer un método sistemático para fomentar un sistema general de educación favorable a la inclusión para los grupos desfavorecidos, especialmente los gitanos. Apoyar la transición entre las distintas etapas educativas y hacia el mercado laboral, y seguir de cerca la aplicación de la reforma de la formación profesional. Llevar a cabo una reforma de la educación superior que permita una mayor tasa de titulación en este nivel de enseñanza, particularmente para los estudiantes desfavorecidos.

7. Revisar el impacto de la reglamentación de los precios de la energía sobre los incentivos a la inversión y la competencia en los mercados de la electricidad y el gas. Adoptar nuevas iniciativas para garantizar la autonomía del regulador nacional a la hora de establecer las tarifas y condiciones de red. Tomar medidas para aumentar la eficiencia energética, especialmente en el sector residencial. Incrementar aún más la sostenibilidad del sistema de transporte, entre otras cosas, reduciendo los costes de funcionamiento y revisando el sistema de tarifas de las empresas públicas del sector del transporte.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2014.

Por el Consejo

El Presidente

P. C. PADOAN
